



La formación del Estado de Bienestar

Paula Zúñiga Calderón (1)

10/08/2009

Política

La formación del Estado de Bienestar

10/08/2009

Economía

De una conversación con Ricardo Ffrench-Davis II: La tarea pendiente

03/08/2009

Política

La importancia de tener un pacto constitucional

31/07/2009

Economía

Un Estado para la economía del conocimiento

31/07/2009

Economía

De una conversación con Ricardo Ffrench-Davis: Explicación a prueba de economistas neófitos

27/07/2009

Política

El Papa Benedicto XVI y la globalización tras la crisis financiera global V

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

A partir de este año, en nuestro país, ha cristalizado la instauración de una red de protección social. Existe consenso político respecto de la necesidad de instaurar esta red, pero aún no hay consenso sobre el rol que debe tener el Estado en la protección social. En mi opinión, es claro que estamos al inicio de la creación de un Estado de Bienestar (EB). Desde esta convicción nacieron las notas que siguen, que pretenden revisar la formación del EB, con el fin de recoger doctrina y experiencia para aplicar en Chile.

El Estado de Bienestar no surge al mismo tiempo en todos los países (aunque pudiésemos afirmar que sí en una misma época). Tampoco es un modelo homogéneo, por ello han surgido desde distintas ramas de las ciencias sociales, distintas clasificaciones respecto del EB.

La formación del Estado de Bienestar se da en un contexto de evolución histórica en los planos políticos, económicos y culturales que se vivieron en Europa desde fines del siglo XIX, hasta el año 1945, fecha en que termina la Gran Guerra. Es a partir de este momento, según concuerdan mayoritariamente los autores, que se consolida la noción de Estado de Bienestar.

¿Qué es el Estado de Bienestar?

Con el fin de precisar conceptualmente qué entendemos por Estado de Bienestar hay que tener presente tres aspectos principales que sirven de telón de fondo:

- 1.- El EB sólo existe o puede existir en sociedades que cuentan con un sistema de mercado y una democracia representativa.
- 2.- No existe un único modelo de EB de hecho, el abanico se extiende desde estados liberales que garantizan derechos sociales a determinados segmentos de la ciudadanía hasta EB socialdemócratas que garantizan estos derechos en forma universal.
- 3.- No toda intervención del Estado en la economía o, más precisamente, en el mercado, implica la existencia de un EB.

En general, el indicador por excelencia para determinar la presencia y profundidad de un EB es el nivel de gasto público (específicamente el gasto social) que realizan los Estados. Así, algunos autores estiman

que cuando se supera cierto nivel de gasto público en relación con el PIB, ya se está en presencia de un EB, por ejemplo, si se gasta un tercio del PIB en demandas sociales.

Pero, en ningún caso este argumento es concluyente. En Inglaterra, por ejemplo, es posible encontrar un aumento en el gasto social total en el periodo de Thatcher (1979-1990) y, sin embargo, es justamente este periodo gubernamental el que se identifica con el desmantelamiento del Estado de Bienestar inglés.

El concepto de "Estado de Bienestar" puede ser considerado equivalente al concepto de "Estado social". Sin embargo, también es posible observar diferencias entre ambos conceptos. Así, se entiende que la expresión Estado social se utiliza cuando existe un reconocimiento constitucional del mismo. Es decir, se hablará de Estado social cuando existe un imperativo constitucional o legal que compele al Estado a actuar en el ámbito económico-social (Sánchez, 1999). También se señala que el Estado social se refiere a las políticas de bienestar, (que pueden ser objeto de medición cuantitativa), pero el concepto hace una alusión sustantiva a la adaptación del estado en relación a cambios que se producen en la sociedad industrial (de medición cualitativa o incluso de imposible medición). Cambios que implican una nueva configuración en la relación estado-sociedad (García Pelayo, 1995).

Se hará referencia al Estado de bienestar y al Estado social indistintamente, apelando a la idea que el Estado, interviene social y económicamente con el fin de proteger a personas que se ven real o potencialmente marginadas del sistema o que no pueden alcanzar determinados estándares de vida por su propia iniciativa individual. Nos quedaremos con la definición que propone Esping-Andersen: "El EB implica, una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos" (Esping-Andersen, 1990: 37).

Por lo tanto, el EB es una forma de redistribución de recursos en la sociedad, con la introducción de una red de protección que aminora las desigualdades sociales. El Estado interviene por medio de políticas públicas específicas: sanitarias, educativas, de vivienda y principalmente de seguridad social. El estado realiza una serie de transferencias sean estas en especie (servicios sanitarios, educación) o en dinero (jubilaciones, seguro de desempleo, etc) (Albi, 2000).

Es el desarrollo e introducción de la seguridad social como concepto y como medida de protección, uno de los pilares fundamentales de la consolidación progresiva del Estado de Bienestar, ya sea por motivos de protección del capitalismo, como puede ser identificado en el caso de la tradición Bismarckiana o por un interés real de construcción de una sociedad más igualitaria y progresista. Claro está que deben ser hechas las respectivas diferencias en la implantación de la seguridad social, dado que en algunos casos ésta alcanzaba los grupos bajos y medios de la sociedad y en otras sólo eran concebidos como un medio paliativo que sólo debía alcanzar a los sectores más bajos (Baldwin, 1992).

Tipologías de Estado de Bienestar

La definición del Estado de bienestar que hemos realizado es bastante amplia, y hay que tener presente que no se puede hablar de un solo tipo. Esping-Andersen distingue tres categorías de Estado de bienestar contemporáneo (Esping- Andersen, 1990:47 a 50):

1.- El Estado de bienestar liberal.

La ayuda se dirige a aquellos que no cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades. En este modelo se estimula la participación del mercado. Así, es posible afirmar que existe bienestar para la población proporcionada por el mercado y se intenta generar un sistema que proporcione igualdad de oportunidades para aquellos que pertenecen a las clases más bajas. Ejemplo de este tipo de estado se encuentran en Estados Unidos, Canadá o Australia.

2.-El Estado de bienestar corporatista.

El estado actúa con políticas subsidiarias que mantienen los estatus sociales ya existentes. El mercado no ocupa un rol crucial como en el Estado de bienestar liberal. Algunos países que podrían representar este modelo son Francia, Italia, Alemania y Austria.

3.-El Estado de bienestar socialdemócrata.

Se caracteriza porque traspasa a la clase media la universalización de derechos sociales. Intenta reducir distancias entre las clases sociales. En consecuencia, la seguridad social es universal. Este modelo genera un gasto elevado, por lo que presentan problemas de financiación, de hecho es imposible que se materialice un estado de esta naturaleza en países subdesarrollados. Algunos países representativos de este modelo son Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Holanda.

Desde una perspectiva más general es posible distinguir entre el EB institucional y el EB residual:

1.- Los EB institucionales prestan servicios universales, esto es, a todos los miembros de la sociedad.

2.- Los EB residuales sólo intervienen cuando el mercado o los organismos intermedios son incapaces de proveer determinados bienes que proporcionan bienestar, por lo tanto, la intervención del Estado no es universal sino que en segmentos específicos de la sociedad. (Sánchez, 1999).

Tomando en cuenta las clasificaciones, es posible encontrar diferencias entre los tipos más distantes o extremos. En efecto, en el Estado de Bienestar residual o Modelo liberal de Estado de Bienestar no existe una protección universal de los derechos sociales. Esto se puede traducir en la práctica que las clases medias carecen de protección, toda vez que las clases altas o más acomodadas pueden satisfacer por su propia iniciativa determinados estándares de vida, y (al menos a nivel teórico) las clases bajas o más desprotegidas serán auxiliadas por el Estado. En medio, quedan aquellos que no logran niveles de vida tan bajos como para ser asistidos por el estado, pero tampoco tan altos como para cubrir necesidades vitales que otros sí pueden alcanzar.

En el otro extremo de la tipología, el Estado de Bienestar institucional o socialdemócrata, la protección de los derechos sociales es universal, de tal forma que se puede afirmar que las clases sociales medias también están incluidas en la protección. Sin embargo, este tipo de estado es más caro, y si en el tiempo no es capaz de mantener el gasto social, se produciría una especie de injusticia generacional, los hijos o los nietos de determinadas generaciones no podrían mantener los estándares de vida de sus padres o abuelos, en este caso, sospechamos que las clases medias podrían ser nuevamente las más perjudicadas.

Estado de bienestar y mercado

El Estado de bienestar en su constitución no pretende eliminar el mercado, o en términos más amplios, al capitalismo. Por el contrario, nace como una forma de mantener al estado liberal clásico, pero transformándolo, de tal manera que se introduzcan en él importantes cambios en materias de seguridad social. Jurídicamente se puede hablar de un continuo en el estado liberal de derecho con el estado democrático y social.

Por otra parte, dentro de las corrientes que comenzaron a fraguar el EB se produjo una aspiración de conseguir la desmercantilización. Los trabajadores en una visión liberal clásica eran vistos como una mercancía, el precio del trabajo podría obtenerse mediante el libre juego de la oferta y la demanda. Esta mercantilización es lo que Marx denominó alienación. Nace la idea de evitar la mercantilización del trabajo, es decir, que la supervivencia de la ciudadanía no deba buscarse en el mercado, sino que aquella esté garantizada en el Estado.

En otras palabras, los trabajadores tendrían la posibilidad de elegir sus futuros trabajos sin necesidad de verse sometidos a la presión de la subsistencia, pues ésta estaría garantizada por el Estado. Esto generaría mayor seguridad a las familias de los trabajadores y evitaría la competencia continua entre ellos. A la postre, esta omisión de competencia favorecería la posibilidad de que los trabajadores se asocien para conseguir sus objetivos comunes.

Hay que observar esta aspiración de acuerdo a los modelos de EB de tipo institucional y de tipo residual, anotada precedentemente.

En el EB institucional no hay duda de que se buscan los objetivos de desmercantilización. En efecto, la extensión de los derechos sociales a toda la población, implica la posibilidad de que los trabajadores efectivamente no dependan del mercado para subsistir. La medida del bienestar proporcionado está directamente relacionada con el incentivo a buscar trabajo y a no quedarse viviendo de las prestaciones estatales.

En el EB residual, no es prioritaria la desmercantilización, por el contrario, se intenta que sea el mercado el que proporcione el bienestar y el nivel de vida a cada cual según su mérito. Sólo aquellos más desprotegidos serán atendidos o subsidiados por el estado hasta que se encuentren en posición de alcanzar por sí mismos los bienes que necesitan en el mercado.

Detrás del deseable objetivo de la desmercantilización, están los problemas contemporáneos de hasta cuánto puede soportar el estado el peso de la absorción de las necesidades de los trabajadores con el fin de evitar su incertidumbre en el mercado. Además, existe el problema de si efectivamente se producen mercados más eficientes que están en condiciones de competir en el orden internacional.

A manera de síntesis, hay que sostener que el EB no se contrapone al mercado, menos en su variante liberal, y el objetivo de la desmercantilización no intenta hacer desaparecer el mercado, sino que sólo extraer a los trabajadores de él. La desmercantilización es quizá un precio bajo a pagar por la consecución de la paz social.

Finalmente, se reconoce al EB como uno de los instrumentos poderosos desarrollado en el siglo XX, para conseguir mayor igualdad en la sociedad, garantizar un mínimo de seguridad y conseguir la paz social. Cabe recordar que al momento de su constitución estaban en juego una serie de consolidaciones: la democracia (al menos al nivel de poliarquía), y la integración social. Estos objetivos hoy día son más universales, pero aun están pendientes en una gran parte del mundo.

En el siglo XXI, la actual economía internacionalizada exige mayor competitividad de los países y esta se logra con economías de mercado. Pero no hay que olvidar que el mercado tiene bondades y fallos, y que estos últimos pueden producir desigualdades sociales que pronto se transforman en odios sociales. El estudio de los orígenes del EB viene a probar que estas perversidades del mercado pueden ser corregidas por una correcta actuación del Estado. La pregunta que deliberadamente dejamos pendiente en estas notas es hasta dónde el Estado debe intervenir para conseguir la paz social y cuánto puede intervenir para lograr ese objetivo. El debate, en buena hora, está abierto en nuestro país.

Bibliografía

- Albi, Emilio. 2000. Público y privado Un acuerdo necesario. Barcelona. Editorial Ariel.
- Baldwin, Peter. 1992. La Política de Solidaridad Social. Madrid. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España.
- Esping-Andersen, Gosta. 1993. Los tres mundos del Estado de Bienestar, Valencia. Ediciones Alfons el Magnanim- EVEI.
- García Pelayo, Manuel. 1995. Las transformaciones del estado Contemporáneo. Madrid. Alianza Editorial. Novena reimpresión.
- Heller, Hermann. 1998. Teoría del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición en Español
- Sánchez, Jordi. 1999 "El Estado de Bienestar" en Manual de Ciencia Política editado por Miquel Caminal Badía. Madrid. Tecnos S.A.

(1) Asistente Social PUCCH. © Doctora Gobierno y Administración Pública. U. Complutense de Madrid.