

# ESTADOS DE BIENESTAR SUS FORMATOS DE PROTECCIÓN SOCIECONÓMICA, EN RELACIÓN A LA CATEGORÍA DE CIUDADANÍA SOCIAL

## Un diálogo con los estudios de G. Esping-Andersen y T.H. Marshall

Por *Mauro Casa González*

Junio de 2009

Para comprender las modalidades de intervención estatal que dieron lugar a la conformación del **Estado de Bienestar (EB)**, a partir del reconocimiento de los **Derechos Sociales**, es útil dar cuenta someramente de los principales enfoques teóricos que explican la inclusión político-social y la noción integral de Ciudadanía.

Una tradición teórica de referencia sobre la emergencia de los sistemas de protección social es la **Estructural-Sistemática**. Para esta corriente, las intervenciones estatales aparecen por motivos estrictamente funcionales; derivados de las necesidades del desarrollo económico. En esta perspectiva surge la **teoría de la industrialización**, la cual percibe a los EB como consecuencia secundaria de la modernización productiva, y la complejización estructural de las sociedades industriales. Dentro de este grupo estarían también los **neomarxistas**, entendiendo al EB como consecuencia de la incapacidad del Mercado para lograr por sí mismo la reproducción y legitimidad del modo de producción capitalista.

Una segunda explicación destaca, en oposición al estructuralismo, la importancia de la **movilización de los actores políticos**, producto de la extensión de la democracia a lo largo de la historia; asociando a los sistemas de bienestar con la satisfacción de las demandas pujantes de las mayorías, incorporadas a los procesos de decisiones públicas. Dentro de esta perspectiva se sitúan: los **clasistas**; que conciben a las clases sociales como fuerzas de cambio que, al conformar partidos y lograr respaldo electoral, consiguen el desarrollo de políticas sociales, los **estatistas**; que plantean el desarrollo del EB a partir de la autonomía activa de los organismos estatales y las burocracias, y los **pluralistas**; quienes explican el surgimiento de las protecciones socioeconómicas por la acción de los distintos grupos de presión.

Podemos ubicar en esta tradición explicativa al propio **T. H. Marshall**, para quien el desarrollo del EB se asienta en la consolidación de la **Ciudadanía Social**, en el proceso de construcción y democratización de la nación. Plantea la conformación del EB como expresión de los Derechos Sociales, derivados de la anterior conquista de Derechos Políticos y Civiles para la mayoría de la población, en relación a una dinámica por la cual la identificación del individuo con una clase social como grupo socioeconómico de referencia, queda supeditada a su homologación con el conjunto de miembros de la comunidad bajo la noción universalizada de Ciudadanía.

Su **modelo evolutivo** describe la incorporación sucesiva de estos derechos como resorte para la ampliación de la igualdad formal y posteriormente material de la sociedad, con carácter inexorable, dado que la Ciudadanía Social es el necesario e inevitable complemento de la Civil y Política. Su logro es resultado del propio sistema democrático como constelación política clave para el surgimiento del EB. Así se explica la legitimidad del orden, a través del logro y consolidación de los Derechos Sociales que expresa la efectivización de los Políticos, al permitir la canalización efectiva de los

planteos y demandas de los sectores desposeídos. Estas demandas sociales emergentes pueden manifestarse en partidos políticos con capacidad de intervenir en la economía desde su cuota de poder en la órbita estatal. La conquista de los Derechos Civiles (que data de los siglos XVII y XVIII) permitiría la asociación de los sectores populares, cuya organización los calificaría para reclamar luego Derechos Políticos. Al abrirse este ámbito con la supresión del censo para el voto, el “mercado político” necesitaría captar el apoyo de dichos sectores incorporados, y dedicarse a tramitar entonces sus intereses. De allí la conformación de ciertos aparatos capaces de discutir en los espacios de formación de políticas públicas, y abocados a la conquista de los Derechos Sociales, los cuales suponen márgenes de redistribución económica. La misma está condicionada por las condiciones coyunturales de cada país, las posibilidades de presión y negociación de los grupos interesados y el rol asumido por el Estado.

Los Derechos Sociales pasan por dos vertientes genéricas: los derechos estrictamente “laborales” y los de “capital humano”, como son la Salud y la Educación. Entendemos entonces que, a medida que estos derechos se alcanzan y se implementan, reconfigurando la Ciudadanía, se extiende el EB como agente y sistema de instituciones capaz de desempeñar funciones primarias que contribuyan con el control del territorio y al afianzamiento de la propiedad, y secundarias que refieran a la protección socioeconómica de los miembros de la sociedad. Esta dinámica es siempre dificultosa dado que los derechos Civiles y Políticos son parte inherente del Capitalismo y la Democracia, mientras que los Sociales no se encuentran definidos con precisión a priori. Por ser mero producto de las gestiones de los colectivos, no logran la estabilidad e “incuestionabilidad” de los derechos anteriores. Sus parámetros no se postulan técnicamente, sino que son prestaciones negociadas, tramitadas políticamente.

En síntesis; Marshall indica la constitución del EB intervencionista como una noción histórica, en la cual el Estado Moderno amplía sus funciones, construidas a partir del concepto ampliado de Ciudadanía. La conformación de la Ciudadanía Moderna, supone la consagración de tres tipos de derechos principales: los Civiles (asociados con la consagración de la Libertad individual y la Propiedad), los Políticos (asociados con la participación en los procesos de toma de decisiones) y los Sociales (asociados con la defensa de parámetros mínimos de vida en las comunidades de referencia). Al incluirse los Derechos Sociales en el modelo de desarrollo, la Ciudadanía se completa y requiere la aparición del EB. En la protección de los dos primeros el Estado es garante pasivo, mientras que para hacerlo con los terceros, el Estado debe actuar de modo fáctico.

Todo este proceso se basa en un movimiento “universalizador” conflictivo, que rompe con los privilegios restringidos a las élites, para asegurar el ejercicio de derechos que se manifiestan individualmente, pero que a su vez facilitan y se defienden con la acción colectiva. Este recorrido histórico indica la emergencia y expansión de los formatos de intervención estatal modernos, la presencia de actores en pugna y la afirmación del Capitalismo como sistema de producción.

La igualdad jurídica y la desigualdad socioeconómica pueden encontrarse presentes con simultaneidad en una sociedad, porque existen “mínimos de subsistencia” a partir de los Derechos Sociales. Conviven mediante el Reformismo que compatibiliza la ampliación de las funciones estatales con la economía del libre mercado. Es el **status de ciudadano** el que explica cómo con niveles mínimos de igualdad social, se toleran enormes asimetrías económicas, alejándose la posibilidad de explosión del conflicto o desintegración de la comunidad. Si los Derechos Sociales son suficientes, amortiguan las tensiones del Capitalismo y lo legitiman en el reconocimiento implícito que hacen del mismo los grupos representantes de los sectores bajos al moverse dentro de sus

canales. El planteo de Marshall tiene la virtud de basarse en criterios políticos complejos y plausibles de contrastación empírica, que plantean la intervención del Estado protector socioeconómico como una condición *sine que non* para preservar el *status quo* y la operativa del mercado.

Este segundo marco explicativo, referente a la movilización política, incluye también los estudios de **Esping Andersen**, profundamente imbuidos de lo planteado por Marshall. El **coalicionismo social y político** del danés destaca la incidencia cardinal de la competencia partidaria en el surgimiento de las políticas de bienestar; que son producto de la radicación del poder político en un electorado universal. Postulará como causa fundamental del intervencionismo estatal factores como: la movilización de la clase obrera, las coaliciones políticas como variable decisiva para sustentar e institucionalizar sus pretensiones mediante acuerdos alcanzados y renovados periódicamente, y el legado histórico-religioso de “régimen de bienestar” que se convierte en parte de la cultura reformista del lugar. Su enfoque presenta un marcado carácter **histórico-institucional**. Los atributos centrales como dimensiones de análisis no se basan en el gasto público social, sino en criterios novedosos como la **Desmercantilización** y la **Estratificación**.

La desmercantilización es el proceso por el cual los Derechos Sociales logran independizar a los individuos de la lógica del mercado y reducir su carácter de “mercancías”, para conseguir niveles tolerables de bienestar y seguridad, y facilitar la acción colectiva de los trabajadores en unidad y solidaridad mutua. Puede medirse y ordenar a los países por los montos mínimos efectivamente concedidos en relación a los salarios existentes en el mercado, en el nivel de cobertura según las situaciones, y en la extensión temporal por la que se reconocen los derechos.

*“La ampliación de los Derechos Sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social (...) El criterio relevante para estos debe ser el grado en que permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los Derechos Sociales disminuyen el status de los ciudadanos como mercancías”* (Esping Andersen, 1993, pág. 20)

La capacidad de reducir, contraer y limitar significativamente la importancia de las relaciones mercantiles en el proceso de reproducción social e individual y en el desarrollo de la Ciudadanía Social es la nota distintiva del EB como construcción institucional e histórica. En él se reconoce el derecho de los ciudadanos a percibir un ingreso de subsistencia para las contingencias que impiden trabajar cuando se es activo, o cuando se ha salido del mercado laboral por accidentes, enfermedades o retiro.

El otro criterio analítico sostiene el hecho de que el EB resulte ser un sistema de estratificación en sí mismo, como agente e institución clave en la estructuración de las clases sociales; una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales, y no sólo en su posible “corrección” mediante la intervención. Puede estratificar promoviendo la ayuda pública únicamente para los más humildes, estigmatizándolos y alentando una “dualidad social”, o consolidando las divisiones entre asalariados al otorgar prestaciones distintas a cada grupo específico de status o labores. Por otra parte, puede bien incentivar un sistema universalista que, con igualdad generalizada y sin sesgos, dote a todos los individuos de similares derechos, independientemente de su clase o pertenencia a cierta área de la economía, cultivando una solidaridad redistributiva nacional. Otra alternativa es la de fomentar planes de “bienestar privado”, o de intentar sintetizar al Estado y al Mercado, adaptando los subsidios públicos a las expectativas de los grupos medios de la Sociedad, mediante distintas combinaciones.

Constatamos que ciertamente el EB posee capacidades para intentar la desmercantilización y la estratificación de la sociedad según sus pretensiones. Esta nueva orientación supone el desarrollo del poder infraestructural, ya que sus funciones como agente activo en la vida económica y social lo llevan a diseñar un nuevo entramado institucional: agencias, aparatos y oficinas para la provisión de bienes públicos. Queda encargado del funcionamiento de un sistema “tripartito” con los principales grupos sociales en equilibrio, a través del crecimiento sostenido de la economía, la búsqueda del pleno empleo, y la defensa del mercado interno. Se establece un pacto entre los grupos de presión, en donde el Estado es el articulador que hace viable la convivencia de la desigualdad económica y la igualdad jurídico-política. Esta estrategia consolida la democracia por asegurar la efectivización de la Ciudadanía Social, suavizando los efectos de las crisis de acumulación capitalista y encauzando las demandas de los diversos sectores. Esta perspectiva considera al bienestar a partir de las propuestas de la economía política, en las cuales el Estado es una “variable interviniente” capaz de modificar y moderar la dinámica del mercado.

Concluye afirmando que los EB (sistemas institucionalizados de políticas públicas que deriven en prestaciones sociales e intervención económica) pueden alterar la esfera distributiva del sistema capitalista, e incluso afectar radicalmente su naturaleza.

Como vimos, la perspectiva de Ciudadanía Social planteada por Marshall estaría destinada a nutrir las consideraciones de Esping Andersen sobre el EB; la clasificación de sus tipos en base a dimensiones analíticas empíricas, y la identificación que realiza de las causas de sus distintos formatos.

Es evidente cómo la teoría de la expansión de Derechos Sociales que resumimos previamente influye en la definición de tres tipos generales de **Regímenes de Bienestar**; los cuales pueden entenderse desde la óptica del reconocimiento universal, sectorial o marginal de los Derechos Sociales. Detrás de cada categoría hay fuerzas históricas decisivas; la formación de la clase obrera y las coaliciones que logre (en la economía rural y posteriormente con las clases medias), y la institucionalización político-cultural del régimen y los comportamientos que provoca.

El **Estado de Bienestar Liberal** es aquel “... en el que predominan la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas (...) Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con ingresos bajos, dependientes del Estado” (Esping Andersen, 1993, pág 47).

El amparo social queda circunscrito a los preceptos de ínfima intervención pública del liberalismo clásico, y refleja el compromiso del régimen de minimizar al Estado, dar carácter marginal a la Familia, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones desde el Mercado, como “lugar de solidaridad” por excelencia. Colocan al individuo bajo la incómoda lupa de la “ética del trabajo”, por la cual quien opta por la ayuda social es estigmatizado en una comunidad de protecciones irrisorias, donde rige la “lógica del Mercado” como proveedor de beneficios privados, y donde los Derechos Sociales se ven reducidos y desfavorecidos claramente. Las garantías sociales se limitan a paliar ligeramente los “riesgos inaceptables” del Capitalismo, basándose en las necesidades comprobadas en lugar del reconocimiento de derechos, estando sesgadas a favor de la atención de sujetos específicos. A su vez, concibe restringidamente cuáles son los riesgos que deben considerarse “sociales” y producto de fallas en el Mercado. La desmercantilización de los individuos es minúscula, y la estratificación mezcla una relativa equidad entre los más pobres (dependientes de la asistencia pública) con su absoluta diferenciación de quienes pueden proveerse de protección en el Mercado.

El **Estado de Bienestar Corporativista** hace predominar la conservación de las diferencias de status, concediendo el goce de derechos, servicios y protecciones reservadas y diferenciadas según las diversas categorías específicas que ocupen los individuos en la estructura social. Este legado histórico no se cuestiona particularmente evitar la mercantilización, y logra un impacto redistributivo exiguo. Supone una forma de apoyo a la tradición, la integración social y la autoridad institucionalizada ante el avance del Capitalismo individualista, con el fin de integrar al sujeto en entidades orgánicas protegidas, y exigirles la lealtad y moralidad correspondientes a tal distinción. Como régimen, está inspirado en: el estatismo monárquico, el corporativismo feudal y gremial, la doctrina social religiosa de la Iglesia y la conservación de la familia tradicional como ámbito principal de satisfacción de las necesidades, dispensadora de cuidados y responsable de la salvaguarda de sus miembros; a quienes el Estado sólo atenderá subsidiariamente cuando constate la imposibilidad de tal recinto para aquel cometido. La esencia del régimen es la segmentación por status y el familiarismo; que canaliza a la protección social en función del hombre “cabeza de hogar”, haciendo del “parentesco” y de las corporaciones el espacio de solidaridad predominante.

El **Estado de Bienestar Socialdemócrata** surge por el impulso de esa fuerza política en la persecución de la desmercantilización máxima y universal, que alcanzó e incluyó a las clases medias, promoviendo una igualdad con estándares elevados equiparables a las pretensiones de esos exigentes colectivos. Los servicios y prestaciones estatales garantizan a los trabajadores y a los sectores pudientes una similar calidad de prestaciones, con programas adaptables a expectativas diferentes, pero incluidos en un sistema general generoso y sustentado en el gravamen gradual de acuerdo a los ingresos particulares. De esta manera, el EB logra la solidaridad y simpatía de todos los estratos que de él dependen y a él sostienen, puesto que satisfacen sus deseos con rasgos de notoria excelencia, cobertura global de riesgos y niveles distinguidos de subsidio.

La política que se persigue es emancipadora del individuo a partir de oportunidades que le permiten la independencia de su familia o pertenencia a cualquier grupo corporativo (espacios de importancia marginal). A su vez, este EB se compromete a cuidar de los más débiles de la sociedad (niños, ancianos, enfermos), otorgándole una mayor libertad a la mujer, persiguiendo un ideal igualitarista. Es el caso arquetípico de fusión del bienestar con la persecución del pleno empleo, parte integral de su compromiso y meta imprescindible para la supervivencia del régimen con sus inmensos costos en transferencias sociales, que sólo se solventan si el mayor número posible de individuos aporta en calidad de asalariados.

Notamos que todos los EB inciden de distinto modo en la desmercantilización y la estratificación social, dados sus legados históricos. El EB liberal posee rasgos residuales, exigiendo la comprobación fáctica de carencias en los medios de vida, y depositando las responsabilidades de protección en la esfera individual, privada y mercantil. El EB corporativista se distingue en cambio por otorgar protecciones segmentadas y diferenciadas según las ocupaciones, en modalidades incluso autoritarias, y con una red notable de prebendas restringidas para los funcionarios públicos. Tienen en común el carácter circunstancial, la provisión de ayuda social en vez de derechos, y un enfoque pasivo de la gestión en el mercado laboral. Por su parte, el EB socialdemócrata sobresale por el alto grado de universalismo y calidad de sus programas sociales, y la igualdad estructural de los subsidios que brinda; estando estos

basados siempre en el reconocimiento explícito de Ciudadanía, antes que en una necesidad demostrada o en una relación laboral de privilegio. Es por ello que sólo este último se constituyó en un “Estado de Servicios”, cuya enorme estructura integral promueve activamente las oportunidades, la eliminación de la pobreza y el desempleo mediante la maximización del potencial productivo de los individuos, para que todos dispongan de los recursos y la motivación que requiere desempeñarse en los empleos disponibles.

En la realidad, muchos regímenes presentan formas híbridas en los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el Mercado y la Familia. El análisis de esta tipología de los “tres mundos” refiere al “eje público-privado” de las distintas solidaridades. La propia tríada “liberalismo, conservadurismo, socialdemocracia” refleja el predominio ideológico de estas posturas económico-políticas en la historia contemporánea occidental.

A modo de conclusión, cabe aclarar que para Esping Andersen la identificación y clasificación de los regímenes de bienestar está abierta, puesta en cuestión y plausible de ser ampliada con nuevas observaciones, aunque sostiene firmemente que la riqueza de la caracterización de los “tres mundos” aquí expuesta -muy potenciada en su asociación con el evolucionismo de los Derechos y la consolidación de la Ciudadanía Social enunciada por Marshall- es suficiente para abarcar la gran mayoría de los casos que se le presenten al investigador.

\*

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- \* *Los tres mundos del Estado de Bienestar* - Esping Andersen, 1993
- \* *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* - Esping Andersen, 2000
- \* *Ciudadanía y clase social* - T.H. Marshall y T. Bottomore, 1950, 1992
- \* *Sobre el Estado de Bienestar, su desarrollo en América Latina y su impacto sobre el bienestar social* - Augusto Longhi, 2001
- \* *Uruguay: un caso de “Bienestar de Partidos”* - Ernesto Castellano, 1996