

Más allá del malestar: crisis y cambios en los regímenes de bienestar

Jaime Antonio Preciado Coronado*

Producto de un seminario internacional sobre el tema: “Regímenes de bienestar en transición. Orígenes, conceptos y estrategias en países con desarrollo humano alto”, el libro *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América* es el resultado de un cuidadoso proceso de edición que supuso la reelaboración de los trabajos aquí incluidos, a la luz de las discusiones colectivas emprendidas en el seminario en 2006 y luego de los editores con los autores a lo largo de casi dos años.

Ese seminario se propuso analizar los orígenes históricos y tradiciones nacionales que posibilitaron la conformación de los regímenes de bienestar de países ubicados en tres continentes, la diversidad que prevalece en las estructuras de protección y en su capacidad de inclusión social, así como en los recientes procesos de reforma de la política social. Gracias al análisis comparativo entre naciones y continentes, en los que se conjugaron visiones disciplinarias especializadas pero abiertas al diálogo interdisciplinario, este libro ofrece una visión estructurada que cumple e incluso rebasa los objetivos planteados entonces.

◆ Profesor-Investigador.
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos.
Universidad de Guadalajara.

Carlos Barba Solano (ed.) (2009), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, El Colegio de la Frontera Norte, 530 pp.

Los coordinadores de esta obra, Carlos Barba, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia, hacen un estado del arte exhaustivo en torno a los conceptos que le dan unidad al libro: la pobreza, los regímenes de bienestar y sus diferencias en países y continentes seleccionados. La centralidad del tema de la pobreza en esta obra responde a una búsqueda que está más allá de la simplificación de las políticas neoconservadoras que han tendido a reducir la nueva cuestión social al tema de la pobreza y su superación. Por ello, este libro enfatiza el estudio de las políticas sociales y los regímenes de bienestar, vinculados con los procesos de empobrecimiento sostenido que sufren algunos países, en dramáticos contrastes con la concentración de la riqueza “extrema”, y una falta de movilidad social que permita la persistencia y ampliación de las capas medias (Carlos Sojo, citado en la introducción).

Metodológicamente, se opta por una visión apropiada del concepto de régimen de bienestar desarrollado por Esping-Andersen, en el que se subraya el análisis de las articulaciones entre economía, esfera familiar y *desfamiliarización*, mundo del trabajo, políticas públicas, especialmente la política social, en la (re)distribución del bienestar, a partir de las evidencias empíricas y la nueva conceptualización teórica que proviene de la reflexión colectiva ofrecida en este libro. Asimismo, se hace una distinción entre dos tipos de enlaces conceptuales al repensar a Esping-Andersen: tipos de paradigmas (ideales) en los que se conjugan comunidades científicas, agentes sociales, tomadores de decisiones; y tipos de regímenes (reales), que corresponden a formas históricas concretas que le dan sentido a esos paradigmas (Barba).

Pensando en el análisis comparativo, esta obra hace un claro deslinde con otro concepto de Esping-Andersen que es ampliamente reproducido cuando se tratan de establecer enlaces reales en una tipología de los regímenes, los llamados “tres mundos del bienestar”: anglosajón, continental-

europeo y escandinavo. Todos los autores comparten una crítica frente a esa visión anglo-eurocéntrica, porque *los tres mundos* están pensados fundamentalmente en países que pertenecen a la OCDE y no toman en cuenta los impactos heterogéneos de la globalización sobre la geografía de los regímenes del bienestar en el mundo (Adelantado y Calderón).

Desde diferentes ángulos se puede comprender la pertinencia de esta obra, pues ella constituye un original esfuerzo teórico y metodológico, a la vez, por entender la diversidad y complejidad con la que se presentan los grandes procesos de transformación y, eventualmente, de reforma de los regímenes de bienestar en el mundo. En su conjunto este libro ofrece: 1. Pautas de interpretación de la naturaleza e impacto de la crisis actual sobre las políticas sociales, las relaciones entre el régimen de bienestar, el Estado, el mercado y la sociedad; 2. La reestructuración de los contratos sociales respecto de sus fuentes de legitimidad y 3. Una caracterización, más que una tipología cerrada y rígida, de los regímenes de bienestar a partir de un acertado análisis comparativo entre casos nacionales y regionales.

1. La naturaleza de la crisis y su impacto en el malestar de la globalización se entiende, de manera compartida entre los coordinadores y el resto de autores, más allá de una mera acumulación de desequilibrios pasajeros, como la “ruptura de un sistema económico”, que deteriora acuerdos políticos y gubernamentales en los que se pueda sustentar la intervención gubernamental y sus políticas públicas, particularmente la social. El desmantelamiento del Estado de bienestar se operó a partir del modelo neoliberal con un Estado mínimo, paradigma único y privilegio de reformas residuales del régimen de bienestar. En los países periféricos se implantó verticalmente el Consenso de Washington, primero con sus políticas de ajuste, y luego con su adecuación en el postconsenso de Washington, se acentuaron la

exclusión y la desigualdad, como fruto del abandono de capacidades reguladoras del Estado, particularmente ejercidas a través del gasto social, el cual se redujo fuertemente.

No obstante la magnitud de la crisis, “en la práctica estas propuestas se han enfrentado con amplias manifestaciones de rechazo social y político a la renuncia de los derechos y servicios de carácter universal, lo cual, en gran medida, ha impedido a estos gobiernos [de países centrales] realizar privatizaciones a gran escala, reducir los gastos sociales, ejercer control sobre el déficit público y acercarse al deseado equilibrio presupuestario” (Introducción). Aunque los paradigmas neoconservadores hegemonizan las políticas de Estado en la mayoría de países, surgen paralelamente y de manera muy visible después de la crisis de 2008, nuevas demandas sociales y nuevas prácticas públicas que obedecen al regreso de enfoques estadocéntricos. Varios trabajos de este libro constatan el refuerzo de la capacidad reguladora del Estado y nuevas interlocuciones sociales con el ámbito público que se dan tanto en los países centrales como en los países orientados por el consenso y postconsenso de Washington.

Privatización, liberalización y estabilidad macroeconómica no se implantan sin resistencias. Paradigmas neoconservadores, socialdemócratas y hasta un paradigma que aparece prefigurado en este libro, sin que los autores lo nombren así, “post-neoliberal”, se debaten en la escena sociopolítica. Los gobiernos neoconservadores difundieron un modelo que contribuyó sustancialmente al carácter sistémico de la crisis actual: abandono del pleno empleo; flexibilización laboral; reformas fiscales regresivas; reducción del gasto social hasta la casi supresión de toda forma de subsidios a los más pobres y vulnerables de la sociedad. El paradigma socialdemócrata se debate entre resguardar el pleno empleo, servicios universales y garantías de subsistencia a los más desprotegidos y, por otra parte, una

lógica neoliberal que implica disminuir gastos sociales y aceptar la condena estructural de alto desempleo. En el caso de Latinoamérica, se prefiguran otras lógicas ¿post neoliberales? que se sintetizan en el Estado del buen vivir, cuya novedad impide que tengamos un balance sistemático de su desempeño.

Varios autores de este libro apuestan por una revalorización del Estado de bienestar, comparten las críticas que se hacen tanto desde la izquierda como de la derecha (clientelismo, populismo, ineficacia), pero ponen en tela de juicio que sea terminal la crisis de los regímenes de bienestar heredados por aquél, así como la tesis sobre la irremisible residualización de todo tipo de régimen de bienestar.

2. Otro aporte que subrayo en este libro, es la actualización en torno al proceso de reestructuración de los contratos sociales respecto de sus fuentes de legitimidad. Más allá del economicismo con el que se explican las crisis, aun cuando son sistémicas como la actual, lo que ahora se cuestiona es una relación compleja entre legitimidad, eficacia y viabilidad de los regímenes de bienestar. El Estado que pretendía sustentarlos se deterioró porque no pudo redistribuir el ingreso, tampoco dar continuidad ni vigencia al conjunto de derechos y servicios universales, ni asegurar el pleno empleo. La izquierda y el paradigma socialdemócrata coincidieron en que los orígenes del Estado de bienestar no sustentan una política estructural de reducción de las desigualdades; incluso algunos autores, como Enrique Valencia, recogen críticas atinadas hechas desde la derecha intelectual, como la realizada por Jagdish Bhagwati, quien señala los límites del Estado, en general, de procurar bienestar, aunque apuesta por una globalización con rostro humano, cuya eficacia depende de una liberalización a ultranza.

Siguiendo a García Cotarelo, en la introducción escrita por los coordinadores de esta obra: con la crítica al Estado de bienestar lo que se produjo fue una conciencia de la crisis

de legitimidad, pues la sobrecarga de demandas sociales relativas a empleo, seguridad social, redistribución del ingreso, políticas equitativas, lleva a la ingobernabilidad; lo que evidenció la importancia de las coaliciones sociopolíticas capaces de operar contratos sociales con el respaldo y la eficacia necesarios para acordar los términos del bienestar viables.

En la “Introducción” del libro se constata que

[...] en los últimos 30 años los persistentes embates de los programas regresivos han logrado vulnerar aspectos centrales de diversos sistemas nacionales de protección social. Aunque este proceso ha tenido diferente grado, velocidad y profundidad según la sociedad de que se trate, ningún régimen, incluidos los viejos Estados de bienestar de Europa occidental, ha podido escapar a la reestructuración de sus contratos sociales originales.

Un acierto teórico metodológico de este libro reside en que prácticamente todos los trabajos ubicaron el contexto de las transformaciones tanto en su dimensión global, como en su dimensión nacional-local (endógena), así como en la identificación de los procesos sociohistóricos que singularizan los casos estudiados (*path dependency*). Por ello, el tema de la ciudadanía y los derechos sociales mereció un tratamiento especial. Aquí destaca el caso de regímenes residuales, tanto desarrollados como en desarrollo, los cuales se interrogan desde su capacidad para asegurar beneficios socioeconómicos a través de la política social producto de esos acuerdos sustentados en la coalición política con capacidad de acordar las medidas pertinentes, así como la fundación de derechos sociales con perspectiva universalista, o en la variante del universalismo básico, para el caso latinoamericano.

Crisis de legitimidad, capacidad contractual de las coaliciones políticas para superarla, son temas que no pueden dejar de lado aspectos sociales, políticos, críticos

discursivos de los paradigmas conceptuales y requieren particularmente revalorizar las capacidades de los actores sociales para redefinir la agenda, el régimen y las políticas de bienestar en distintos contextos espaciales e históricos.

3. Este libro aporta una geografía de los regímenes de bienestar, que distingue particularidades tanto como alcanza el objetivo académico del estudio comparativo. Además hay un legítimo interés en destacar la experiencia latinoamericana y mexicana, por cuestiones de pertinencia vinculada con los coordinadores de la obra.

En la primera parte, cinco trabajos estudian los regímenes de bienestar clásicos de la OCDE. En el caso de los europeos se asumió como un referente contextual básico el desplazamiento de la vieja estructura de riesgos sociales por el conjunto de nuevos riesgos sociales que caracterizan a las sociedades posindustriales. Se enfatiza el impacto de la precarización del empleo, el envejecimiento de la población y las transformaciones de la estructura familiar, tanto en la sustentabilidad de los sistemas tradicionales de bienestar como en su adecuación a la nueva cuestión social. En los regímenes conservadores y mediterráneos las cuestiones centrales son la creciente desafiliación social que se traduce en una deficiente protección social de viejos y nuevos grupos vulnerables y la ruptura entre la vida familiar y laboral.

En la segunda parte, dos trabajos abordan el centro y este de Europa y un trabajo el caso coreano. En éste último, se resalta el impacto de la lucha democrática en un Estado productivista que tiende a enfrentar el problema del bienestar incentivando el trabajo y desestimulando la dependencia de instituciones asistenciales. Para el régimen coreano la cuestión más importante ha sido, sin embargo, la expansión del compromiso social del Estado. En el caso de los regímenes de bienestar poscomunistas del centro y el este de Europa el resurgimiento de la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la pérdida de viviendas, la migración y el tráfico de

personas se contextualizan como resultado del colapso de los regímenes burocráticos autoritarios y de las economías centralmente comandadas. Se muestra, asimismo, el impacto del restablecimiento tanto de la democracia como del capitalismo y la integración de los países de esa zona a la Unión Europea sobre los límites y alcances de los regímenes de bienestar.

En el caso de los regímenes de bienestar latinoamericanos, tercera parte del libro, se considera particularmente la tensión entre los procesos de democratización política de regímenes autoritarios y la remercantilización de la economía. Los resultados de los compromisos con el consenso y postconsenso de Washington llevan a la agudización de la desigualdad, el bloqueo de las posibilidades de ascenso social, la creciente pobreza y la exclusión social. Sin embargo las diferencias entre ese paradigma neoconservador y el socialdemócrata, que se amplía en la región, arrojan nuevos análisis sobre la potencialidad de coaliciones políticas que impulsen transformaciones democráticas de los anteriores regímenes de bienestar liberales, corporativos, clientelares. Se plantea al universalismo básico como un paradigma de transición democratizadora.

Este libro interpela al ámbito académico, a instancias de decisión y a los actores sociales informados. Es un libro que invita al pensamiento crítico en su interpretación y propositivo de alternativas de regímenes de bienestar en contextos de crisis. La obra llama a pensar en una coalición política que ofrezca legítimo bienestar social. ☞