

*Reseña*

**Celia Lessa Kerstenetzky**

# **El Estado de Bienestar social en la edad de la razón. La reinención del Estado Social en el mundo contemporáneo**

Prefacio de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Posfacio de Rolando Cordera Campos.  
Traducción de Mariano Sánchez Ventura. Primera edición. Ciudad de México:  
Fondo de Cultura Económica, 2017. 411 págs.  
ISBN 978-607-16-4449-7

**Reseña de Valentina Pérez Padilla**  
Universidad de Buenos Aires

La crisis del Estado de Bienestar se instaló como uno de los temas centrales de gran parte de la literatura académica y del discurso político en las décadas de 1970 y 1980. Los cambios experimentados en el capitalismo como efecto de los shocks petroleros, la relocalización del capital en áreas del mundo que permitieran alcanzar mayores tasas de ganancia a cambio de menores costos de producción, la crisis fiscal de los estados metropolitanos, el efecto de desprotección social derivado de estos y otros factores en grupos de población hasta entonces cubiertos por variadas políticas y programas sociales, fueron interpretados como otras tantas evidencias de que el Estado de Bienestar gestado a partir de la crisis de los años treinta del siglo pasado y que alcanzó su época dorada en la segunda posguerra de ese siglo, había llegado a la bancarrota –fiscal, económica, política e ideológica-. Esa crisis

coincidía con la de la “governabilidad de las democracias” de la Comisión Trilateral; en realidad, esta crisis era alimentada por aquella.

El libro de Celia Lessa Kerstenetzky presenta una perspectiva diferente. No rechaza los argumentos anteriores, pero destaca que esa crisis fue, precisamente, la crisis de un tipo particular de Estado de Bienestar (de aquí en adelante: EB) surgido de condiciones favorables en las que se mezclan factores políticos e institucionales tanto como económicos. La tesis de la autora, profesora del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, magister en Economía y doctora en Ciencia Política, plantea que esa crisis fue exactamente eso: la de la “época dorada” del EB, caracterizada por el predominio teórico del keynesianismo, una demografía favorable, un mercado de trabajo estable y relativamente igualitario y la tesis marshalliana de la ciudadanía social. Sostiene que esa no es la crisis del EB en general, pero, crisis de todos modos, obliga a indagar qué tipo de EB es el que le ha sucedido, y en particular qué estructura de protección social y de promoción de oportunidades se ha gestado a partir de ella en el casi medio siglo posterior. Lo que para muchos autores es una crisis –incluso, en los momentos actuales, una crisis final– para Lessa es en realidad la expresión de una variedad de adaptaciones, resistencias, tendencias y contratendencias en respuesta a los desafíos planteados por los nuevos escenarios. Desaparece el EB de su *golden age*, pero da paso, a través de crisis, tensiones, conflictos y reajustes, a otros regímenes y políticas de bienestar y otros tipos de EB.

La autora presenta un enfoque de largo plazo del EB, desde sus orígenes en la Alemania bismarckiana de fines del siglo XIX con las primeras políticas de protección social, principios del XX en Inglaterra con las recomendaciones de la Comisión Real que revisó de las leyes de pobres. El libro pone de relieve las muchas variaciones que se presentaron en este desarrollo de acuerdo a las condiciones particulares de cada país y su articulación a las transformaciones y crisis políticas y económicas de las sociedades capitalistas desarrolladas de Europa. Menor atención es puesta en la experiencia estadounidense y en los “EB tardíos” de América Latina, aunque la tercera parte del volumen está dedicada al caso brasileño.

No obstante esta limitación, Lessa desarrolla en la primera parte del libro una bien argumentada discusión con varias tesis convencionales. Señala que no hay una relación directa entre desarrollo económico y EB; juegan papeles tan relevantes como el grado de desarrollo, que ofrece un potencial de recursos fiscales, la voluntad política de los actores de mayor gravitación en esos escenarios y la conflictividad social: el “voluntarismo político en el contexto de una agenda reformista movilizadora por un acontecimiento crucial, sea éste de crisis, guerra, construcción del Estado nacional o subdesarrollo” (42-43). Destaca, en este sentido, el hecho que la ampliación de la ciudadanía política (ante todo el derecho al sufragio) tuvo lugar al mismo tiempo que los programas de seguridad social e incluso les tomó la delantera. En 1900 solamente en Alemania y Suiza –que *no*

eran los países capitalistas más desarrollados de Europa pero en los que se había extendido el derecho al voto- el gasto social alcanzaba el 3% del producto.

Reconoce de todos modos la existencia de una tensión persistente entre crecimiento económico y redistribución en el sentido que los recursos financieros que se extraen del sector productivo vía impuestos para destinarlos al financiamiento del bienestar conspiran contra la tasa de crecimiento en cuanto desincentivan la inversión de capital y, de acuerdo a la teoría del “balde agujereado” de Okun, introduce inevitablemente ineficiencias en el propio sistema de bienestar, porque la renta que el estado toma a los ricos se pierde en los meandros de la burocracia y los juegos de poder, antes de llegar a los pobres y el efecto redistributivo se pierde o diluye. Sin desconocer la posibilidad de estos efectos no queridos, Lessa argumenta que más que de un *trade-off* entre crecimiento y bienestar la cuestión es la de una *redistribución eficiente*. Mantiene los supuestos del comportamiento económico racional y autointeresado de la economía neoclásica pero no postula la eficiencia de los mercados, reconoce la existencia de barreras derivadas de diferencias en capital físico, conexiones, capital humano, capital cultural, que dificultan o impiden la participación en los mercados. Por ejemplo las desigualdades en el mercado de crédito, que podría dar acceso a bienes a quienes carecen de ellos, o en el mercado de seguros, que podría cubrir los riesgos involucrados en una variedad de actividades. Se justifica entonces la intervención pública vía la provisión de servicios sociales financiada progresivamente y vía una ampliación del acceso al crédito. “(...) al favorecer la desconcentración de la riqueza, la intervención pública habría de contribuir a viabilizar la participación en los mercados y en igualdad de condiciones de grupos en desventaja, que así verían realizados sus valiosos proyectos productivos” (75). Recurriendo a la teoría de la agencia de Amartya Sen, Lessa destaca la capacidad de los agentes de actuar en respuesta a intereses y valores diversos, su racionalidad no se reduce a lo estrictamente económico.

Destaca la autora el carácter multifuncional de la política social, y la discusión en torno a dos estrategias polares: el bienestar selectivo dirigido a ciertos grupos sociales, o el bienestar inclusivo, con políticas universales. En la orientación selectiva (predominante en América Latina y Asia) las políticas sociales reservaron la protección social para los agentes protagonistas del proyecto público de desarrollo: trabajadores industriales, trabajadores urbanos, empleados públicos. Por lo tanto mientras esas políticas “acabarían desempeñando funciones económicamente importantes, no resultaron tan efectivas respecto de su función principal, la de promover la integración social. Las experiencias inclusivas, como las de los países escandinavos,... habrían de producir un abordaje unificado de políticas sociales y económicas que estableció y persiguió simultáneamente dos objetivos, el crecimiento y la integración social” (77). El resultado más exitoso y equilibrado del enfoque escandinavo se habría basado en políticas sociales económicamente orientadas y políticas económicas socialmente orientadas.

El periodo que sigue a la crisis del EB keynesiano-marshalliano hasta la primera década del siglo actual (1975-2008) es uno de readecuación y adaptación, pero con un sostenido crecimiento, en los países de la OCDE, del gasto social tanto como porcentaje del PIB como del gasto público total (págs. 111-113). Aún en las décadas de reducción de la actividad económica el gasto social crece a un ritmo superior que el del producto, aunque el crecimiento es más lento que en la posguerra, indicando, según la autora, que posiblemente el EB “maduro” había llegado a su límite. En esta “época plateada” del EB destacan las altas tasas de desempleo y los cambios en la cuestión demográfica (crecimiento de la esperanza de vida, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, caída de las tasas de natalidad y fertilidad, envejecimiento de la población, cambios en la organización de las familias, nuevos tipos de familias, etc.). Estos factores, más los procesos de desindustrialización y tercerización de la producción y los servicios con sus conocidos y regresivos impactos sobre el empleo, llevan a la adaptación a nuevos riesgos surgidos de esos escenarios y a la redefinición del bienestar, a través la remercantilización de los servicios sociales, la cofinanciación, el aumento de los aportes de los asalariados. En lugar de la provisión pública, característica central del EB en su momento “dorado”, destaca ahora la privatización.

Se observa en consecuencia un “desplazamiento incremental desde un *welfare* de seguridad a un *welfare* de servicios” (135). El tránsito de una etapa a otra se manifiesta asimismo en la pérdida de efectividad: crecimiento de la desigualdad y de la pobreza. La privatización, especialmente en materia de seguridad social y salud, contribuye de manera importante a reducir los efectos redistributivos de las políticas sociales. Por otro lado el hincapié en los servicios –cuidado de ancianos, preparación para el mercado de trabajo...– expresan preocupación por la activación del EB en concordancia con nuevas realidades, cambios demográficos, etc.

La globalización creciente agrega riesgos. “El panorama de las economías con pequeño grado de apertura, basadas en la industria y con un bajo grado de segmentación entre trabajadores calificados y no calificados, amparados todos por la protección de sindicatos fuertes, se desvanece rápidamente en favor de otro, de economías fluidas, tercerizadas, con mercados de trabajo fuertemente segmentados, que premian intensamente la calificación, además de poco protegidos por el debilitamiento de los sindicatos, que generan de manera inédita el desempleo duradero. (...) Las desigualdades de renta y pobreza absoluta y relativa se amplificaron continuamente después de la década de 1980. Los orígenes de la pobreza y de la riqueza cambiaron de eje y esa nueva genealogía interpuso, entre los dos estados, distancias casi insalvables” (142).

Bajo la presión de la economía (con frágil y polarizada estructura de empleo) y de la demografía (las familias ya no cumplen las funciones reproductivas típicas: socialización elemental, “retaguardia” en situaciones de crisis, etc.) el nuevo EB está llamado a desempeñar un papel

aún más esencial: el de restaurar o compensar la disfuncionalidad de esas dos dimensiones, y para ello debe transformarse. En ese cometido la autora afirma la existencia, en la década de 1980, de diferentes regímenes de bienestar en los países de la OCDE, de acuerdo al tipo de articulación público-privado, el grado de desmercantilización-remercantilización de la seguridad y los servicios, la segmentación del mercado de trabajo, los niveles de desempleo y las tasas de fecundidad. El EB cambió, pero lo hizo de manera diferenciada de acuerdo a cada régimen. En el que la autora denomina *régimen liberal* (Estados Unidos, Canadá, Suiza, Japón) destacaron las restricciones en la titularidad de derechos y la introducción de condicionalidades laborales para la percepción de los beneficios de la asistencia social. En el *régimen conservador-corporativo* (Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda) se recurrió a la multiplicación de los estratos y la experimentación con la política de familias. Los países escandinavos el *régimen socialdemócrata* dio énfasis a la creación de oportunidades para jóvenes y niños, reafirmando el principio de universalidad. Gran Bretaña elaboró un sistema mixto con elementos de cada uno de los anteriores, mientras que en Dinamarca el régimen socialdemócrata incorporó elementos del liberal.

La “edad de la razón” del EB refiere a su capacidad de adecuación a las transformaciones económicas, demográficas y culturales de las sociedades del presente. Basándose en la sistematización de una importante cantidad de cifras (págs. 200–216) la autora elabora “quince datos estilizados” que resumen los efectos de esa adecuación; varios de ellos cuestionan el saber instalado sobre el EB y en general las políticas sociales y todos apuntan a las dimensiones diferentes pero inter relacionadas que están en juego en los EB contemporáneos:

- El EB apoya y promueve la actividad económica (equilibrio entre equidad y eficiencia);
- Las políticas universales reducen más la pobreza y la desigualdad que las focalizadas;
- La inclusión de la clase media en el consumo de los servicios sociales asegura un mayor financiamiento y mejor calidad de los servicios;
- Los servicios públicos de educación precoz/guarderías de calidad disminuyen la desigualdad intergeneracional;
- Los servicios públicos de educación precoz/guarderías de calidad disminuyen la desigualdad educacional;
- La desfamilización (servicios de cuidado y beneficios monetarios para las familias) aumenta el empleo femenino;

- El empleo de los adultos en la familia es la mejor estrategia para la reducción de la desigualdad de la renta hogareña;
- Mientras más grande sea el EB (el gasto social bruto) menor será la pobreza y la desigualdad;
- Los gastos son más efectivos para la redistribución que la tributación;
- Las políticas sociales privadas son regresivas;
- Las instituciones del EB afectan la formación de coaliciones de clase y políticas que la apoyan;
- Las instituciones del EB afectan las percepciones de mérito y normas de la solidaridad social;
- Las reformas dependen de trayectorias (de grupos de electores que en parte las instituciones del EB forman);
- Las democracias duraderas con coaliciones de centro-izquierda duraderas producen EB más redistributivos.

El carácter regresivo en materia de bienestar de las reformas neoliberales de la década de 1990 –en los países de la OCDE pero también en los de América Latina y otras regiones “en desarrollo”– resulta fuera de discusión para la autora, con base en esos mismos registros de datos. Esas reformas no provocaron expansión de la cobertura a pesar de haber sido ésta la principal justificación.

La atención que la autora presta a las economías de la OCDE contrasta con la que dedica a los “EB tardíos” de América Latina –con la ya señalada excepción de Brasil–. La llegada de coaliciones progresistas al gobierno de muchos de esos países se tradujo en la disminución de las desigualdades sociales, como efecto de la ampliación de la cobertura educativa, políticas de seguro social, transferencias de ingresos a los pobres, políticas en pro de formalización laboral; sistemas públicos de educación preescolar, sistemas de salud pública universales, jubilaciones básicas y beneficios no contributivos. La recuperación de la tasa de crecimiento del producto en la primera década de este siglo en las que se conoce genéricamente como experiencias *post neoliberales*, también tuvo efectos redistributivos. La autora destaca la eficacia redistributiva de las intervenciones estatales, frente a los experimentos compensatorios promovidos en la década de 1990 por una variedad de reformas neoliberales –por ejemplo fondos de inversión social o programas de potenciación de los recursos comunitarios–. En lo que respecta a las desigualdades de género, la conclusión es implacable: “Las políticas ‘informales’, basadas en las comunidades y en el trabajo no pagado de las madres... tienen un bajo potencial para la creación de oportunidades para los hijos, transfiriendo la responsabilidad del Estado a las madres y reforzando su función de cuidadoras” (231).

Muchas de las reformas efectuadas en el EB latinoamericano fueron el resultado de la aplicación de recomendaciones de organismos multilaterales de crédito activamente involucrados en el tratamiento del endeudamiento externo de la región. Todas las reestructuraciones de ese endeudamiento tuvieron como elemento primordial la continuidad del pago de los intereses; en la medida en que ese pago fue garantizado por los estados como condición para recibir fondos “frescos”, el pago de los intereses devino gasto público y su priorización se implementó a costa de cualesquiera otros rubros del gasto público. Llama la atención que este aspecto de la cuestión haya caído más allá de los alcances de la investigación que dio pie a este libro.

En momentos en que los logros en materia de bienestar social están siendo sometidos a nuevamente a severas regresiones como efecto los cambios en el mapa político de la región, y vuelven a difundirse las argumentaciones respecto de los efectos distorsionadores de intervención pública en la asignación de recursos, y al mismo tiempo esas regresiones alimentan diversas expresiones de resistencia social, la lectura de este libro, más allá de las limitaciones señaladas, resulta de extrema utilidad.