

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 137

**PARADIGMAS  
Y REGÍMENES  
DE BIENESTAR**

---

CARLOS BARBA

Blanca

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 137

# **PARADIGMAS Y REGÍMENES DE BIENESTAR**

---

CARLOS BARBA



Sede Académica, Costa Rica.  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS ALAPOYO INSTITUCIONAL DE LA  
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC)  
DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

---

La serie Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Su propósito es contribuir al debate informado sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a la FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN:1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Académica Costa Rica  
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica  
Web: <http://www.flacso.or.cr>  
Primera edición: junio 2005.

Director de la Colección: Carlos Sojo  
Producción Editorial: Américo Ochoa

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>LOS PARADIGMAS DE BIENESTAR .....</b>	<b>9</b>
1. PARADIGMAS Y REGÍMENES DE BIENESTAR .....	9
1.1 La visión clásica de los paradigmas .....	9
1.2 El carácter multiparadigmático de las ciencias sociales .....	10
1.3 El concepto de paradigma en el campo de las ciencias sociales .....	12
1.3.1 Doble hermenéutica, reflexividad y poder .....	13
1.3.2 Una nueva visión de los paradigmas .....	14
1.4 Los paradigmas y el desarrollo de la política social .....	15
1.4.1 La larga marcha de la política social .....	16
<i>La filantropía privada</i> .....	17
<i>La asistencia pública y las leyes de pobres</i> .....	18
<i>La seguridad social y el control político de las organizaciones obreras:         el modelo bismarckiano</i> .....	19
<i>La seguridad social y la legitimidad política: el modelo Beveridge</i> .....	20
<i>El modelo socialdemócrata</i> .....	21
<i>El esquema residual de la política social</i> .....	23
1.4.2 De la historia de la política social a los paradigmas .....	24
1.5 La centralidad de los paradigmas en la política social .....	25
1.6 La definición de los paradigmas .....	28
1.6.1 Los tres ejes de la política social .....	28
1.6.2 Las funciones medulares de la política social .....	30
1.7 Los Paradigmas Básicos de la Política Social .....	32
1.7.1 Los primeros paradigmas .....	33
<i>El paradigma de la filantropía privada</i> .....	36
<i>El paradigma precarista o de las leyes de pobres</i> .....	36
1.7.2 Los paradigmas del siglo XX antes de la globalización .....	37
<i>El paradigma residual o marginal</i> .....	43
<i>El paradigma corporativo o conservador</i> .....	45
<i>El paradigma universalista o institucional</i> .....	47

1.8 Las crisis y transiciones paradigmáticas. El caso del Reino Unido .....	50
1.9 La globalización de la economía y las modificaciones de los paradigmas de bienestar .....	51

## SEGUNDA PARTE

1. LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA .....	54
1.1 El uso epistemológico del concepto de paradigma de bienestar: hacia los regímenes concretos .....	55
1.1.1 Definición del concepto de régimen de bienestar .....	55
1.1.2 Los riesgos sociales y los regímenes de bienestar .....	58
1.1.3 La utilización del concepto de régimen de bienestar .....	60
1.2 El debate sobre la convergencia o la divergencia paradigmática en el contexto de la crisis del <i>Welfare State</i> y la globalización .....	62
1.2.1 El mapa de la batalla .....	63
2. LAGLOBALIZACIÓN Y LA TESIS DE LA CONVERGENCIA PARADIGMÁTICA .....	66
2.1 Globalización y justicia: el punto de vista de Amartya Sen .....	66
2.2 Puntos de vista sobre la globalización .....	67
2.3 La globalización y sus consecuencias sociales .....	69
2.3.1 La economía política posindustrial y la crisis de la sociedad de pleno empleo .....	69
2.3.2 La ruptura entre actores y sistemas .....	70
2.3.3 La deslocalización de las relaciones sociales y la pérdida de capacidades del Estado .....	72
<i>El ascenso del "Workfare State"</i> .....	73
2.3.4 La desinstitucionalización, desocialización y despoltización de la vida social .....	75
2.4 Las consecuencias de la globalización para el bienestar y las políticas sociales .....	75
2.4.1 Consecuencias del hiato ente sistemas y actores .....	76
2.4.2 La deslocalización y subordinación de la política social a la lógica del mercado y al nuevo rol macroeconómico del Estado .....	78
2.4.3 La crisis de los derechos y la ciudadanía sociales y la tecnocratización de la política social .....	80
2.5 La tesis de la convergencia .....	81
BIBLIOGRAFÍA .....	85
OTROS TÍTULOS PUBLICADOS .....	91

## PRESENTACIÓN

En este cuaderno se presentan los conceptos de “paradigmas” y “regímenes” de bienestar, elaborados por Carlos Barba en el marco de una investigación más amplia presentada como Tesis de Doctorado en la Universidad de Guadalajara bajo el título: *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México.*

En la primera parte, se sitúa la noción de *paradigma* tanto en el campo de las ciencias sociales como en el de la política social. Se subraya la peculiar interpenetración que suele establecerse entre estas disciplinas y sus objetos de estudio y se insiste en el carácter reflexivo del conocimiento que producen. Una idea fundamental es que los paradigmas no sólo agrupan comunidades científicas sino bloques sociales que articulan poder y saber con fines estratégicos. El propósito es mostrar cómo en el ámbito de la política social la producción de conocimiento está fuertemente orientada por criterios de utilidad y aplicabilidad, contruidos a partir de visiones e ideologías contrapuestas. Esta sección, tomando como referencia el desarrollo histórico de la política social, intenta construir *tipos ideales*, concebidos como instrumentos eficaces para revelar la complejidad y la variabilidad de estas políticas, así como la versatilidad de las maneras de conceptualizarlas, operacionalizarlas e institucionalizarlas, en distintos lugares y momentos.

La segunda parte define el concepto de regímenes de bienestar, lo vincula con la noción de riesgos sociales y analiza la manera como el concepto ha sido empleado. En ella se argumenta que es necesario ir más allá del enfoque original de Esping Andersen y distinguir entre construcciones heurísticas (paradigmas) y reconstrucciones empíricas (regímenes). Se argumenta que en cada régimen, en distintas etapas, diversos paradigmas pueden articularse, yuxtaponerse o incluso entrar en conflicto. Posteriormente se aborda el debate actual sobre la fusión o discrepancia de los regímenes de bienestar en economías abiertas y se expone el marco intelectual sobre el que se ha edificado la polémica tesis de la ineludible residualización de todos los regímenes de bienestar.

Carlos Barba es Profesor Investigador Titular “C” adscrito al Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara (U de G), México. Especialista en política social es coordinador del Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), director de la División de Estudios de Estado y Sociedad de la U de G y director de la revista *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*. El profesor Barba es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.



## **PRIMERA PARTE LOS PARADIGMAS DE BIENESTAR**

### **1. PARADIGMAS Y RÉGIMENES DE BIENESTAR**

En este capítulo se presentan los conceptos de paradigma y régimen de bienestar. La primera parte se dedica a ubicar el concepto de paradigma en el contexto de las Ciencias Sociales y a discutir su aplicación en el caso de la política social. La intención es construir tipos ideales que sirvan para evitar concebir el desarrollo de la política social como un proceso lineal, así como para resaltar su alta variabilidad y la posibilidad de comparar distintas experiencias en distintos marcos temporales y espaciales.

La segunda parte del capítulo discute la diferencia existente entre los paradigmas y los regímenes del bienestar, que atiende a la necesidad de contar con un concepto que medie entre la abstracción y la exageración voluntaria de los paradigmas y el caos aparente reinante en distintos escenarios reales. En esta sección se define el concepto de “régimen de bienestar”, se establece su relación con la noción de riesgos sociales y con el manejo de estos. Se discute el uso del concepto y se ubica su empleo en el contexto de la crisis del Welfare State<sup>1</sup> y la globalización.

#### **1.1 LA VISIÓN CLÁSICA DE LOS PARADIGMAS**

Para empezar esta sección, conviene recordar que el concepto de paradigma inicialmente se aplicó a las “ciencias duras” por Thomas Kuhn (1971) para mostrar que la ciencia no es acumulativa, pues cambia a través de rupturas o revoluciones científicas.

Para ese autor, el término “paradigma” puede ser empleado de dos maneras. Existe el *paradigma* entendido como realización, como una forma apropiada de hacer las cosas, como procedimiento para resolver problemas, que sirve entonces como modelo para futuros investigadores. Después está el *paradigma* como un conjunto de valores compartidos, de métodos, de normas y generalizaciones. En ambos casos, la unidad social que transmiten ambos tipos de paradigmas, es un grupo pequeño o amplio de científicos, que se escriben, se leen, discuten en eventos públicos y en privado, se compilan, se coordinan, arbitran en cuestión de artículos o libros y sobre todo discriminan entre problemas planteados para su solución (Hacking, 1985: 10).

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo se traducirá este término como “Estado del Bienestar”, aunque en algunos contextos teóricos se le suele traducir como Estado Social.

De acuerdo con esa teoría, los cambios de paradigma ocurren no porque las nuevas teorías respondan mejor a antiguas preguntas, sino porque una disciplina es cada vez más incapaz de resolver anomalías urgentes. Ese punto de vista sostiene que los paradigmas sucesivos pueden ser difíciles de comparar, que se tornan inconmensurables porque enfocan asuntos distintos sin que haya una medida común de su éxito para resolver problemas. Con los nuevos paradigmas, las viejas incógnitas y respuestas pueden dejar de ser importantes y hasta pueden volverse ininteligibles (Hacking, 1985: 11).

Ello ocurre porque las revoluciones suponen cambios de conceptos, de teorías y de procedimientos; cambios de problemas, de criterios para emitir juicios y de soluciones para los nuevos problemas (Barnes, 1986: 39).

Detrás de esa inconmensurabilidad presente en el caso de las Ciencias Naturales, está un aspecto muy importante: la existencia de una “ciencia normal”. Ésta se entiende como una actividad científica encaminada a resolver enigmas, en la que los investigadores intentan aplicar técnicas triunfales y suprimir los problemas que existen en un cuerpo establecido de conocimientos (Hacking, 1985: 10).

Desde esa perspectiva, la ciencia normal es la pieza clave de la empresa científica, porque es la manera como se desarrolla y acumula conocimiento casi todo el tiempo. Es una especie de rutina que les da continuidad a las prácticas científicas, en las que, hasta cierto punto, lo que es posible pensar y conocer se encuentra preestructurado (Barnes, 1986: 38).

La idea misma de revoluciones científicas tiene que ver con la constatación de que en algunas ciencias siempre ha existido un paradigma dominante, que solo es puesto en tela de juicio, en crisis, cuando las incoherencias de alguna rama del conocimiento se desbocan y no parece ya haber una manera prestigiosa de enfrentarse con ellas. En esos casos, hay condiciones para la aparición de un nuevo paradigma dominante que será el eje de una nueva ciencia normal y rutinaria.

## **1.2 EL CARÁCTER MULTIPARADIGMÁTICO DE LAS CIENCIAS SOCIALES**

Una vez presentada la visión clásica de la dinámica de los paradigmas científicos en el campo de las Ciencias Naturales, cabe preguntarse si este enfoque se puede aplicar al campo de las Ciencias Sociales.

Mi punto de vista es que en el caso de las Ciencias Sociales la dialéctica *ciencia normal-crisis-revolución-nueva ciencia normal* no opera cabalmente. La razón de ello, de acuerdo con Jeffrey Alexander (1990), es que mientras en el caso de las

Ciencias Naturales suele existir un consenso entre los científicos sobre los problemas generales de su propio gremio y solo en condiciones de crisis de paradigma se discutirán de forma explícita los supuestos de fondo (Alexander 1990: 32); en el caso de las Ciencias Sociales, las condiciones que, según Thomas Kuhn, producen las crisis de paradigmas son habituales, debido a una serie de razones, entre las que destacan:

- a) La interpenetración entre los objetos de estudio y los sujetos que los investigan.
- b) El carácter valorativo de las Ciencias Sociales, enmarcado en el hecho de que la vida está cruzada por diversas posiciones políticas e ideológicas, lo que repercute en que los descubrimientos científicos en este campo tengan implicaciones para la organización y reorganización social.
- c) El que suele haber disensos frecuentes acerca de los referentes empíricos o de las abstracciones en las que se basan dichos referentes.<sup>2</sup>
- d) El hecho de que los elementos no empíricos añadidos a la percepción empírica sean objeto de debate (Alexander, 1990: 33-35).

Esas condiciones tienen dos consecuencias muy importantes: que la discusión de los supuestos de fondo sea permanente y que en el interior de las Ciencias Sociales coexistan diversos paradigmas.

Respecto a la primera consecuencia, se puede afirmar que la argumentación, el discurso y no la mera explicación, se convierte en una característica esencial de las Ciencias Sociales. El discurso, entendido como una forma de debate especulativo, consistentemente generalizada en las discusiones científicas ordinarias, que busca lograr una comunicación no distorsionada y está centrado más en el proceso de razonamiento que en los resultados de la experiencia inmediata (Alexander, 1990: 35-36) Es por ello que puede hablarse en este caso de una subdeterminación empírica y una sobredeterminación teórica, ya que prácticamente en todo estudio amplio de corte teórico la selección de datos empíricos está sujeta a discusión (Alexander, 1990: 38-39).

En lo que corresponde a la segunda consecuencia, hay que señalar que detrás de las teorías que dan cuenta de asuntos sociales, existen elementos apriorísticos, que dependen de tradiciones intelectuales y no de las observaciones empíricas. Dichas

---

<sup>2</sup> Un ejemplo muy pertinente es el relativo al estudio de la pobreza. En ese caso, encontramos diversas definiciones y mecanismos para medirla, ninguno de los cuales es aceptado universalmente.

presuposiciones funcionan como ejes en la construcción de la realidad social. Dos problemas suelen ser el tema fundamental de esos supuestos: el problema de la acción y el problema del orden.<sup>3</sup>

Alexander (1990) sostiene que los problemas de la acción y el orden no son opcionales, pues cada teoría suele tomar una posición, implícita o explícita, sobre ambos. En cualquier caso, la tensión fundamental se da entre el orden y la libertad y las elecciones teóricas cierran algunas puertas y abren otras.

El resultado de este debate apriorístico es la aparición de diversos paradigmas que contienen entre sí y ofrecen explicaciones e interpretaciones diversas acerca del mundo social. Es por ello que, a diferencia de las Ciencias Naturales, en el caso de las disciplinas científicas sociales no existe una ciencia normal hegemónica, sino un campo de batalla multiparadigmático, en el cual no opera el principio de la inconmensurabilidad, ya que cada paradigma intenta dar respuestas a problemas comunes desde distintas ópticas.

Esta problemática común y la constante discusión de los supuestos de fondo detrás de cada teoría hacen que en este campo las comparaciones entre paradigmas no sean odiosas ni imposibles, sino necesarias.

### **1.3 EL CONCEPTO DE PARADIGMA EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS SOCIALES**

Cuando el concepto de paradigma se incorporó a la Sociología, empezó a ser utilizado para diferenciar una comunidad científica de otra<sup>4</sup>, para agrupar escuelas y para distinguir etapas históricas diferentes en el desarrollo de una ciencia (Friedrichs, 1977; Eisenstadt y Curelaru 1976. citados por Ritzer 1993).

---

3 En el primer caso, hay una fuerte tensión entre visiones racionalistas y no racionalistas, entre las que se fundan en la racionalidad instrumental y las que confieren un papel central a la racionalidad normativa (con arreglo a valores) (Alexander 1989: 15-18). En el segundo caso, los dos contendientes son los enfoques colectivistas e individualistas que intentan dirimir la controversia respecto a cómo se genera el orden. Para unos, este es una estructura preexistente, un dato externo previo a todo acto individual específico que, sin embargo, puede ser interiorizado por los individuos. Para otros, las estructuras son producto de interacciones sociales, ello supone que los individuos pueden alterar los fundamentos del orden social (Alexander 1989: 18-19).

4 Por ejemplo, Robert Friedrichs (1977) hablaba de un paradigma sintético (acentúa integración social y consenso) y de otro de conflicto (desintegración y coerción), creados a partir de las imágenes fundamentales del objeto de la sociología. También mencionaba dos paradigmas en función de la imagen que tienen los sociólogos acerca de sí mismos como agentes científicos: profética (agentes del cambio social) o sacerdotal (científicos libres de valores). Mientras Eisenstadt y Curelaru (1976), distinguían entre un paradigma discreto (entidades concretas), otro de sistema cerrado (reduccionista) y otro de sistema abierto (interconexiones dinámicas y retroalimentación continua entre los componentes del orden social).

En el contexto de la Sociología, una definición clara del término nos la ofrece George Ritzer, (1993) para quien:

*un paradigma es una imagen básica del objeto de una ciencia. Sirve para definir lo que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder, cómo deben responderse y las reglas que es preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas. Es la unidad más general de consenso dentro de una ciencia y sirve para diferenciar a una comunidad científica de otra. Subsume, define e interrelaciona los ejemplares, las teorías y los métodos e instrumentos disponibles (Ritzer, 1993: 598).*

Dicha definición es bastante cercana a uno de los dos conceptos empleados por Kuhn para definir los paradigmas.<sup>5</sup> No obstante, en mi opinión, no es suficiente para comprender lo que ocurre en el marco de la investigación social. En este campo, debido tanto a la interpenetración existente entre los sujetos que investigan y los objetos de estudio, como a las consecuencias que tienen los descubrimientos y hasta las meras descripciones de estas disciplinas sobre la vida social, el tema del poder se vuelve crucial.

### **1.3.1 Doble hermenéutica, reflexividad y poder**

La relación entre las Ciencias Sociales y sus objetos ha sido descrita adecuadamente por Anthony Giddens, a través de sus conceptos de “doble hermenéutica” y “reflexividad” en el campo de la Sociología. En lo que hace a la doble hermenéutica, este autor señala que el desarrollo del conocimiento sociológico es parasitario de los conceptos aportados por agentes profanos; mientras las nociones acuñadas en los metalenguajes de las Ciencias Sociales reingresan rutinariamente al campo de las acciones sociales, en eso consiste la doble hermenéutica. En este sentido, el conocimiento social da vueltas en una especie de espiral dentro/fuera del universo de la vida social, reconstruyéndose tanto a sí mismo como a ese universo (Giddens, 1993: 27).

---

5 El que define los paradigmas como conjuntos de valores compartidos, de métodos, normas y generalizaciones.

Por lo que toca al asunto de la reflexividad, afirma Giddens que en la vida moderna las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformuladas a la luz de nueva información o nuevos descubrimientos. En eso reside la índole reflexiva de la modernidad. No se sanciona ninguna práctica porque sea tradicional, sino porque es razonable. No podemos estar seguros de que una práctica no será reconsiderada porque el conocimiento acerca de ella no equivale a saber o tener certeza. A esta situación de incertidumbre, hay que añadir entonces el reingreso del discurso científico social en los contextos que analiza, hasta llegar a formar parte del tejido interno de las instituciones que estudia (Giddens, 1993: 44-48)

Lo único que habría que agregar a esta visión reflexiva de la relación Ciencias Sociales-sociedad es que en la espiral que se menciona no solamente circulan conceptos, sino poder, cuyo ejercicio por parte de actores, desigualmente dotados de recursos y capacidades, produce diferencias tanto en los campos del conocimiento, como de las instituciones sociales.

Conviene recordar que la apropiación social del conocimiento no es homogénea, pues este es aprovechado diferencialmente por quienes pueden ejercer poder y utilizarlo al servicio de sus intereses (Giddens, 1993: 51).

### 1.3.2 Una nueva visión de los paradigmas

Tomando como base estas ideas, considero necesario ampliar el concepto de paradigma para darle un uso apropiado en el ámbito de las Ciencias Sociales. Pienso que ese concepto no debe restringirse a las comunidades científicas, por la sencilla razón de que fuera y dentro de esa esfera las teorías y sus conceptos suelen usarse para racionalizar o legitimar la toma de decisiones, técnicas o políticas.

Siguiendo a Michel Foucault (1979), podría decirse que en la sociedad moderna no hay ejercicio posible del poder sin una economía de los discursos de verdad, que funcionan a partir de la pareja verdad-poder. Este autor señala que “estamos sometidos a la verdad en el sentido en que la verdad hace ley, elabora el discurso verdadero que, al menos en parte, decide, transmite, empuja efectos de poder (Foucault, 1979: 140).

Con estas consideraciones como telón de fondo y parafraseando la definición propuesta por Ritzer (1993), el concepto de paradigma social podría ampliarse y redefinirse en los términos que a continuación presento:

- a) como una imagen básica sobre algún objeto de las Ciencias Sociales que es compartida o rechazada por comunidades de científicos sociales,
- b) al igual que por actores e instituciones sociales, agencias nacionales e internacionales y élites de tecnócratas,

- c) que sirve para definir qué debe estudiarse, las preguntas necesarias de responder, la manera como deben responderse, así como las reglas que es preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas, y
- a) *también los parámetros para tomar decisiones o elaborar estrategias por parte de los actores sociales inmiscuidos, los cuales, en función de su situación social, intereses e ideologías, pueden defender posiciones que suelen contraponerse a las de otros actores.*

#### **1.4 LOS PARADIGMAS Y EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Las políticas sociales pueden ser vistas, de acuerdo con Tenti (1991), como objetos sociales a los que sujetos interesados asignan un significado en el marco de visiones alternativas y en competencia, que definen su sentido y su valor social (Tenti, 1991: 91)

Desde el siglo XVIII hasta el conjunto del siglo XX, se produjo una racionalización creciente de esa forma de intervención pública. El avance de una lógica medios-fines se expresa, por ejemplo, en la incorporación paulatina de dosis cada vez más significativas de información, impulsadas por “especialistas” y “técnicos”, depositarios de saberes útiles, quienes alientan la racionalización de los procesos de toma de decisiones en ese terreno. En ese marco, se establece una relación entre el conocimiento acerca de los problemas sociales y las estrategias políticas implantadas para resolverlos (Tenti, 1991: 93).

Como se verá, el conocimiento y la técnica fueron de la mano en este ámbito desde etapas muy tempranas, por lo que tiene sentido considerar la política social como un espacio donde, de manera muy precoz, se entrecruzan saber y poder, que, como lo señala Foucault, operan en la historia fecundándose recíprocamente, dando lugar a tecnologías extremadamente efectivas (Dreyfus y Rabinow, 1988: 135-137).

Así, cada vez más la investigación en la órbita de la política social está orientada a la toma de decisiones, a la producción de conocimiento útil, cuyo valor no se mide con el criterio exclusivo de la verdad, sino por su aplicabilidad, eficacia y oportunidad.

Pese a la tecnificación que señalo, no puede presumirse que la racionalización de la política social se haya traducido en el establecimiento de amplios consensos respecto a cuáles son los problemas por resolver, cuáles son los medios para estudiarlos, cómo deben ser enfrentados, etc.

La tónica ha sido, por lo contrario, el conflicto no solo ideológico o político, sino teórico y técnico. Esto recuerda la idea de Michel Foucault de que en cada sociedad existe “un combate por la verdad o al menos alrededor de la verdad [entendida como]

el conjunto de reglas según las cuales se discrimina lo verdadero de lo falso y se liga a ‘lo verdadero’ efectos específicos de poder” (Foucault, 1976, citado por Dreyfus y Rabinow 1988: 138).

Detrás de cada decisión en materia de política social suele haber teorías implícitas o explícitas, además de supuestos apriorísticos. Cada teoría en este campo revela y esconde algo. Por eso, en la construcción de los problemas de la política social suelen intervenir tanto formulaciones científicas como la voluntad y la capacidad política para imponer los asuntos en el espacio público e incluirlos en las agendas de quienes toman decisiones al respecto (Tenti 1991: 93-94).

Es por todo eso que, en mi opinión, la manera como históricamente se ha producido y conceptualizado la política social se refleja, con bastante nitidez, en el espejo de los paradigmas, porque difícilmente puede sostenerse una secuencia lineal en la que una etapa es sustituida por otra. En lugar de ello, lo que observamos es una creciente complejidad, en la que elementos de diversos tipos de política social son incorporados en contextos distintos.

#### **1.4.1 La larga marcha de la política social**

Las políticas sociales emergieron, a principios del siglo XIX, como una serie de acciones filantrópicas que permitían a un conjunto de personas inmiscuirse en y ejercer poder sobre la vida privada de otras, en diversos aspectos, como la salud, la educación, la higiene, la alimentación o la vivienda. Posteriormente, estas políticas se desplegaron a lo largo de todo el siglo XX, creando instituciones, saberes y repertorios de agentes públicos<sup>6</sup> o de categorías sociales<sup>7</sup> (Foucault 1979: 109-110).

A lo largo de casi doscientos años, la política social fue acompañada alternativamente por: enfoques pragmáticos de carácter técnico, por estrategias de control político, por estrategias de vinculación de la población al trabajo asalariado y por una creciente racionalización, provocada por el peso cada vez mayor de la ciencia y la tecnología en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sociales.

La expansión de estas formas de intervención social podría dividirse en distintas fases, algunas de las cuales son simultáneas o se traslapan. Estas incluirían diversas instancias. Una primera fase sería la filantropía privada y tendría como eje organizaciones civiles y religiosas. Otra fase sería de carácter asistencial en cuyo centro se ubicaría el Estado. Una más sería la de la seguridad social y el *Welfare State*,

---

6 Como los médicos, los trabajadores sociales, los inspectores, etc.

7 Como la población asegurada, los pobres, los ancianos, los enfermos, los inválidos, etc.



cuyo núcleo fue también el Estado. Y finalmente, otra más de carácter residual, cuyo eje es el mercado, que se fundaría en la acción no solo del Estado, sino de agencias y actores privados

### *La filantropía privada*

La primera fase de la política social se remonta a los siglos XVII y XVIII, y se caracteriza por un marcado carácter filantrópico, privado o eclesiástico, que llevó al desarrollo de instituciones de caridad, como los asilos, las guarderías, los reformatorios o las casas de socorro. (De Brunhoff, 1978: 17) El propósito manifiesto de esas instituciones fue hacer frente a la pobreza urbana generada por el capitalismo.<sup>8</sup>

En ese contexto, puede afirmarse que la situación que dio origen a la política social fue el nacimiento simultáneo del capitalismo y de la clase obrera y el surgimiento de un riesgo social generalizado de caer en la pobreza (De Brunhoff, 1978: 23). Desde un primer momento, el poder fue una dimensión fundamental en el recorrido de la política social. Algunas de las investigaciones realizadas sobre ese período subrayan precisamente ese hecho. Un ejemplo muy significativo es el trabajo de Michel Foucault (1983), quien exploró una red de instituciones asistenciales y disciplinarias que pueden ubicarse en el marco de la filantropía privada, surgidas en los siglos XVIII y XIX en el sudeste de Francia, que fueron cruciales para establecer la disciplina capitalista y controlar a poblaciones potencialmente conflictivas.<sup>9</sup>

Foucault señala que dichos establecimientos se asemejaban a los hospitales, orfanatos, prisiones, reformatorios, asilos, escuelas, etc., porque se fundaban en el internamiento, la disciplina, la vigilancia y el trabajo sin pago. A esa clase de organizaciones, Foucault las denominó fábricas-prisiones, debido a que se proponían fijar a los individuos a los aparatos de producción y ajustarlos a una nueva normatividad social, en cuyo centro estaba la compra y venta de fuerza de trabajo, a través de su reclusión o secuestro. El perfil de estas instituciones fue asistencial,

---

8 De acuerdo con Karl Polanyi (1975), la revolución industrial fue acompañada por una verdadera catástrofe social que produjo un nuevo escenario social, caracterizado por el crecimiento de las ciudades industriales, la aparición de barrios bajos, de largas jornadas de trabajo, del trabajo infantil, de bajos salarios y de un aumento del ritmo de crecimiento de la población y de la pobreza, etc. (Polanyi 1975: 67).

9 El mismo tipo de instituciones existió en otras regiones y países como Suiza e Inglaterra. En alguna medida inspiraron las reformas promovidas por Owen en Estados Unidos, donde había un complejo de fábricas-prisiones, fábricas-pensionados, fábricas conventos. Su influencia se registra en México en el caso de las colonias industriales (Veáse: Chapa, 1997).

frecuentemente fueron manejadas por entidades religiosas, pero su propósito, a diferencia de las instituciones del siglo XVIII, no fue separar a los marginados de las comunidades donde vivían, sino ligar individuos a aparatos de producción, de corrección y normalización (Foucault, 1983: 117-140).

#### *La asistencia pública y las leyes de pobres*

A partir del siglo XIX, las políticas sociales empezaron a abandonar el ámbito privado para convertirse en un asunto público de competencia estatal. Esta tendencia se inició con las llamadas “leyes de pobres”, decretadas en Inglaterra en el año de 1795, como medidas impulsadas por una monarquía preocupada también por los efectos sociales disgregadores del desarrollo del capitalismo y encaminadas a proteger a los campesinos, siguiendo la vieja tradición feudal-patrimonial de responsabilidad de los señores frente a sus siervos (Polanyi, 1975: 117-118).

Paulatinamente, las políticas sociales dejaron de ser respuestas desarticuladas y fueron abordadas por cuerpos técnicos creados *ad hoc* por el Estado. Un ejemplo de ello, en el Reino Unido, durante la época Tudor, fueron las enmiendas que sufrieron las leyes de pobres en 1834, que crearon una Comisión Nacional para supervisar el funcionamiento del sistema establecido por esos ordenamientos (Hill, 1997: 14).

A principios del siglo XIX se produjeron considerables movimientos de población, cambios en la agricultura, crecimiento de los poblados y algunos desarrollos rudimentarios en la manufactura. En ese contexto, el gobierno consideró necesario imponer una estructura central sobre lo que habían sido iniciativas de caridad enteramente locales, frecuentemente monásticas. Así se fijaron, a través de la Ley de Pobres, responsabilidades en las parroquias para que recaudaran impuestos para ofrecer alivio a los más necesitados (Hill, 1997: 14).

Cuando Inglaterra se industrializó y se urbanizó, este sistema de administración estrictamente local fue sometido a fuertes presiones. Las tareas establecidas por la Ley de Pobres se volvieron más complejas y rebasaron las capacidades parroquiales (por ejemplo: la aparición de enfermedades infecciosas que afectaban a un gran número de personas en los nuevos pueblos y ciudades). Las enmiendas a la Ley de Pobres de 1834 contribuyeron al desarrollo de la política social, a través de la instauración de las “pruebas de medios” o necesidades, las “casas de trabajo” y la doctrina de la “menor elegibilidad”. Así, si los pobres no estaban suficientemente desesperados para entrar a una casa de trabajo, se suponía que no podían realmente estar en una situación de necesidad. El sistema intentaba asegurar que aquellos quienes recibían ayuda estuvieran en una situación peor (menos elegibilidad) que los más pobres que trabajaban (Hill, 1997: 14-15).

De acuerdo con Polanyi, esas leyes fueron abolidas en la práctica en 1834<sup>10</sup> porque el intento de crear un orden capitalista sin mercado de trabajo falló estrepitosamente. Por ello, las enmiendas a esas leyes fueron el punto de partida del capitalismo (Polanyi, 1975: 120).

*La seguridad social y el control político de las organizaciones obreras: el modelo bismarckiano*

Por otra parte, en la parte final de ese mismo siglo y los inicios del XX, en Europa, se produjo en diversos contextos una vinculación estrecha entre la política social y las necesidades de legitimación o control político enfrentadas por diversos gobiernos. Un ejemplo muy significativo fue el nacimiento del seguro social en Alemania, como resultado de una iniciativa del canciller Otto von Bismarck. Este esquema de política social que concebía las prestaciones sociales como un derecho social significó la ruptura con las instituciones de beneficencia y con las leyes de pobres, caracterizadas por su discrecionalidad y por el carácter estigmatizante de sus beneficios. Supuso también un cambio de objeto muy importante, pues dirigió la política social no hacia los pobres o miserables, sino hacia los asalariados (Isuani, 1991: 11-12).

El seguro social formó parte de la política de Bismarck de promoción de la unidad nacional y estímulo del desarrollo capitalista, conducidos por un Estado fuerte, que intentaba controlar a la clase trabajadora y promover la paz social mediante políticas “paternalistas” (Malloy, 1986: 32-33). James Malloy ha denominado este tipo de intervención estatal, que intenta conciliar la acumulación de capital y el control social o la legitimidad política, como *statecraft* (Malloy, 1986: 29).

Los primeros programas de seguro social se adoptaron en Alemania, país que llegó relativamente tarde al desarrollo capitalista y a la integración nacional, entre 1881 y 1911<sup>11</sup>; es decir, entre el Segundo Reich y la República de Weimar (Kusnir, 1996: 30). La Primera Guerra Mundial desempeñó un papel importante en la difusión del seguro social, así como la Segunda fue fundamental para el surgimiento de los sistemas universales de seguridad social. Los programas adoptados por la mayoría de las sociedades capitalistas durante los tres primeros decenios del siglo XX fueron básicamente inspirados en el modelo alemán (Malloy, 1986:33).

---

10 A pesar de ello, las leyes de pobres no fueron formalmente desechadas sino hasta 1948 (Hill, 1997: 24 y 27).

11 En 1881 se introdujo el sistema contra accidentes, en 1883 el seguro de enfermedad, en 1889 el seguro de vejez e invalidez, el de desempleo en 1906 y el Código de Seguros en 1911 (Kusnir, 1996: 30).

### *La seguridad social y la legitimidad política: el modelo Beveridge*

Un ejemplo distinto de interacción entre la política social y la búsqueda de legitimidad política nos lo ofrece la historia de la política social en el Reino Unido. Allí, con el cambio de siglo, la influencia obrera creció primero a través del establecimiento del derecho a votar adquirido por los obreros en 1885 y luego por la aparición del Comité de Representación Laboral, establecido en 1899, que se transformaría en el Partido Laborista en 1906.

Debido a la obtención de derechos políticos y laborales por parte de los obreros, como los derechos al sufragio y a su organización en sindicatos, tanto los conservadores como los liberales se dieron cuenta de que necesitaban competir por su apoyo. Por ello, ambos partidos se mostraron alternativamente dispuestos a aceptar paquetes de nuevas medidas sociales<sup>12</sup> (Hill, 1997:18).

El aspecto más importante de estas reformas fue la introducción del principio de “seguridad social” a la legislación y política social británicas. Principio que se convirtió en una alternativa a las “pruebas de medios o necesidades” características de las políticas asistenciales delineadas por las Leyes de Pobres (Hill, 1997: 19-20)

En el período de entreguerras se consolidaron estas tendencias de la política social británica y fue el antecedente inmediato a la creación de un gran sistema de seguridad social después de la Segunda Guerra Mundial.

El punto culminante en la configuración del modelo inglés de política social se produciría con la aprobación del proyecto delineado por el llamado *Reporte Beveridge*, publicado en 1942. Dicho reporte, producido en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, recomendaba la creación de un sistema de seguridad social por contribuciones, con cobertura para todos los ciudadanos, contra la enfermedad, desempleo y envejecimiento. El nuevo sistema suponía una serie de derechos sociales e incluiría pensiones familiares, beneficios por maternidad y apoyo a las viudas. Sería financiado a través de las contribuciones de los empleados, los empleadores y el Estado, su cobertura sería universal y por ello tendría un carácter solidario, pues el enfrentamiento de los riesgos sociales sería compartido. (Beveridge, 1987).

---

12 Durante el período comprendido entre 1900 y 1914 tanto el Partido Liberal como el Conservador realizaron en Gran Bretaña una serie de reformas sociales encaminadas, cuando menos en parte, a obtener el voto obrero. Entre ellas destacan: el Acta sobre la Educación de 1902, pasada por los conservadores, que legitimaba el gasto en educación secundaria y técnica; la modificación de la Ley de Pobres emprendida por los liberales a través del Acta de Pensiones para los ancianos de 1908 y del Acta de Seguridad Nacional de 1911 (Hill, 1997: 18-19).

Para complementar el modelo, Beveridge proponía la creación de un sistema de asistencia social, basado en la prueba de medios, que funcionara como una red protectora para aquella minoría cuyas necesidades no fueran satisfechas por el sistema de seguridad social. El mantenimiento del pleno empleo era visto en este esquema como el factor fundamental para lograr que la seguridad social alcanzara, eventualmente, a la totalidad de la población e hiciera que la red de protección asistencial se convirtiera en algo innecesario. Finalmente, Beveridge agregaba que haría falta un servicio universal de salud que se hiciera cargo de la provisión de cuidados médicos (Hill 1997: 26).

Como es sabido, la propuesta de Beveridge fue ampliamente aceptada en Inglaterra, y fue complementada con la reforma del Sistema de Seguridad Social y la creación del Servicio Nacional de Salud, ambos aprobados en 1946, así como por la Ley de Asistencia de 1948, iniciativas impulsadas por los laboristas, quienes llegaron al poder después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el electorado le retiró su apoyo a Sir Winston Churchill.

La experiencia británica fue a un tiempo el fundamento de la escuela de la administración social y la base para la concepción desarrollada por T. H. Marshall, la cual sostiene que la ciudadanía social es un añadido indispensable a las ciudadanía política y civil y que supone la complementación de los derechos civiles y políticos con el desarrollo de los derechos sociales que aseguren cánones de bienestar ampliamente compartidos por la sociedad (Marshall, 1965: 71-72).

### *El modelo socialdemócrata*

Este modelo es un producto de la posguerra, ya que antes de ese período el desarrollo de la política social en los países escandinavos no se distinguía del resto de Europa.

De acuerdo con Esping-Andersen y Corpi (1993), el rasgo característico de la función social del Estado escandinavo puede ser expresado en términos de cuatro características esenciales:

- a) El ámbito de acción de la política social es llevado más allá de lo que es común a escala internacional. Abarca un extenso rango de necesidades sociales y su enfoque es holístico e integrado, guiado por la meta de construir un sistema unificado de protección social, cuyo propósito es desmercantilizar<sup>13</sup> el bienestar social.

---

13 Esping-Andersen (1990) señala que la desmercantilización ocurre cuando un servicio es ofrecido como un asunto de derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado (Esping-Andersen, 1990: Capít. 1).

- b) El grado de institucionalización de los derechos sociales no tiene precedente. Esta política ha investido a los ciudadanos de un derecho básico a recibir una gama sumamente amplia de servicios y beneficios que, en general, tienen la intención de construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado.
- a) La legislación social tiene una naturaleza solidaria y universalista, pues apunta a incluir a toda la población más que a enfocar sus recursos hacia grupos específicos con problemas particulares. Lo que se busca es emplear la política social para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 374 y 389).
- d) La política social se relaciona con una combinatoria de política económica keynesiana y de recursos humanos, que ha llegado a conocerse como la “política activa del mercado laboral”, cuya tarea central es impedir el desempleo y ofrecer empleo a todo aquel que esté dispuesto a trabajar<sup>14</sup> (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 394-395).

Cuatro Estados compartirían este enfoque fundamental: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.<sup>15</sup> Las bases del sistema de seguridad social característico de esa región fueron sentadas durante los primeros 15 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En todos estos países, las reformas de la Seguridad Social, que permitieron que los seguros contra accidentes, enfermedades y desempleo, o las pensiones por vejez y jubilación se volvieran universales, obligatorias y financiadas por el Estado a través de impuestos generalizados, se realizaron entre 1948 y 1971. El primer año se estableció la pensión a la vejez en Suecia, mientras el último el gobierno danés aprobó una ley sobre “pensiones sociales”, que contemplaba la formación de ciertos fondos en el sector público para complementos futuros de pensiones, que no serían financiados por empleadores o empleados, sino a través de ingresos públicos por recaudación tributaria (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 381-392).

---

14 Esta política incluye medidas muy diversas, entre ellas: la creación de una autoridad central del mercado laboral (Arbestmarknadsstyrelsen), aprobaciones de leyes de empleo, directorios del trabajo, servicios públicos de empleo, intervenciones selectivas en áreas con problemas de empleo, proyectos de obras públicas, empleo protegido, apoyo a empresas en áreas deprimidas, estímulos a la movilización geográfica y ocupacional de la fuerza de trabajo, etc. (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 395-397).

15 Aunque entre ellos es posible establecer diferencias importantes: Finlandia generalmente ha quedado a la zaga en el desarrollo del Estado Social; Dinamarca es en términos relativos el país más liberal lo que ha supuesto, por ejemplo, que las pensiones a la vejez sean las menores y que hayan proliferado planes de jubilación individuales y por grupos contratados en forma privada. Esto contrasta tajantemente con Suecia (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 391-392).

### *El esquema residual de la política social*

Una de las consecuencias de las vicisitudes que desde los años setentas enfrentan tanto el modelo Beveridge como el escandinavo, ha sido el ascenso de la reputación de otra experiencia histórica que se desarrolló paralelamente a la británica, la alemana o la escandinava, me refiero al desenvolvimiento de la política social en los Estados Unidos.

El estilo de la política social en ese país recuerda la etapa de las leyes de pobres en Europa, por su corte asistencialista y estigmatizante y porque gira alrededor de una visión individualista de la pobreza y el bienestar. Sin embargo, algo que le da un carácter distintivo es su énfasis en el papel del mercado como mecanismo fundamental en la distribución del ingreso, las oportunidades y la riqueza.

Esto es así, a pesar de que la etapa posterior a la Gran Depresión de 1929, conocida como el *New Deal*, suele relacionarse con el *Welfare State*, y de que los célebres programas de combate a la pobreza, conocidos como los *Great Society Programs*, puestos en marcha durante la administración del presidente Lyndon Johnson durante los años sesentas, suele mostrarse en EE. UU. como un ejemplo de reformismo social (Skocpol, 1987: 35-36).

Mientras en Europa entre 1880 y 1930 se establecieron programas discretos de pensiones y de seguro social para trabajadores industriales y clases medias, en EE.UU. no fue hasta 1935, con la entrada en vigor la Ley de Seguridad Social, cuando se instituyeron pensiones modernas y el seguro social. Skocpol habla de una especie de *'big bang'* de reformas administrativas, a partir de las cuales se instauraron los perfiles básicos de los programas de seguridad social nacional y de los programas de asistencia pública (Skocpol, 1987: 37).

En el caso estadounidense, nos dice Skocpol, resulta inapropiado emplear el término "bienestar" como equivalente a programas nacionales de seguridad social. En ese país se considera el bienestar como un asunto de caridad pública, a través de programas dirigidos a pobres. Mientras el seguro social y sus programas (seguros de vejez, viudez, incapacidad o atención médica para los viejos) son vistos como obligaciones gubernamentales sagradas para trabajadores que han pagado por ellas, a través de contribuciones obligatorias durante su vida laboral (Skocpol 1987: 38).

Este sesgo inicial explica que después de casi setenta años de desarrollo en ese país no se haya logrado crear un sistema integrado de previsiones sociales y que la política social aparezca como fragmentada, impulsando una serie de medidas relativamente poco costosas y programáticamente incompletas, que se encuentran dispersas en distintos niveles de gobierno (Jusidman, 1996: 15).

Algunos hablan de una especie de “semiestado de bienestar” (Katz, 1986), de un “Estado de Seguro Social” (Malloy, 1986) o de un *Welfare State* incompleto (Skocpol, 1995), en alusión al carácter dual de la política social en Estados Unidos, que por un lado garantiza seguro social a quien contribuye o paga por él, y por otro, solo ofrece asistencia social a aquellos pobres que escasamente la merecen y por ello son estigmatizados (Katz, 1986, citado por Jusidman, 1996: 17).

Esta conformación de la política social ha llevado a una visión residual, que parte de la hipótesis de que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado solo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de implementar la autoayuda (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 370).

De acuerdo con Titmuss y Mishra en este caso, el Estado no se hace responsable de la identificación de las necesidades de la población, los beneficios aprobados por la ley son limitados, la población cubierta por los programas de bienestar es minoritaria, predominan los programas selectivos, los niveles de beneficios y servicios son mínimos, el tipo de financiamiento dominante son las cotizaciones privadas y la importancia del sector privado o de las prácticas voluntarias es grande (Titmuss, 1963; Mishra, 1992).

Ese punto de vista sigue la taxonomía básica desarrollada por Wilensky y Lebeaux en 1958, quienes dividieron las políticas de bienestar en dos tipos: residual e institucional. En el tipo residual, que correspondería aquí a los Estados Unidos, se asume que la política social se aplica solo a aquellos que no pueden ser ayudados por su familia o no dependen del sistema de mercado, mientras el tipo institucional asume que el bienestar social es la primera línea de defensa contra las calamidades en la sociedad industrial (Citado por Chatterjee, 1996: 12).

#### **1.4.2 De la historia de la política social a los paradigmas**

El recorrido que se ha realizado permite sacar algunas conclusiones importantes para avanzar en la tarea de construir paradigmas de bienestar. La más importante es que esta clase de intervención en la vida social es sumamente variable.

Otra de igual jerarquía es que los esquemas de aplicación de la política social que se han desarrollado a lo largo de la historia (cuyo recuento obviamente no fue exhaustivo), se traslapan unos con otros, pero mantienen relaciones de tensión, porque entre todos ellos existen semejanzas y diferencias. Por ello, no puede asumirse una direccionalidad preestablecida y única.



Una tercera conclusión es que la política social es un asunto fundamentalmente público de competencia estatal, pero no es exclusivo de esta instancia. En ese mismo tenor se destaca el hecho de que esta clase de política es cada vez más un asunto que es responsabilidad de órganos técnicos o burocracias (locales, nacionales o internacionales), que no son inmunes a la influencia de actores sociales organizados.

Algo más que puede inferirse es que los propósitos de la política social pueden ser muy diversos, entre ellos, controlar a una población, ayudar a grupos menesterosos, mercantilizar el trabajo, proteger categorías sociales, legitimar el Estado, regular los riesgos sociales, otorgar seguridad social, igualar o separar categorías, grupos o clases sociales, etc.

Debe subrayarse también que las políticas sociales suelen tener distintos referentes sociales, desde los pobres que a duras penas “merecen” un apoyo, pasando por los asalariados, siguiendo por los ciudadanos, hasta llegar a los pobres extremos y los excluidos.<sup>16</sup>

De igual forma, nuestro recorrido nos muestra que el efecto de la política social sobre grupos e individuos puede ser muy diferente, fluctuando en un rango que incluye la estigmatización, la fijación del estatus social y la liberación de sus beneficiarios.

Finalmente, hay que destacar que las formas de hacer política social pueden entrar en crisis y transformarse, pero que estos procesos siempre son un asunto de grado, cuyo análisis requiere matices. Precisamente para desarrollar instrumentos adecuados para analizar y/ o comparar, distintas formas o momentos diferentes en las trayectorias de la política social, o para ponderar las consecuencias de procesos económicos o políticos amplios como la globalización en la conceptualización o ejecución de dichas políticas, a escala nacional, regional o internacional, es necesario construir paradigmas.

## **1.5 LACENTRALIDAD DE LOS PARADIGMAS EN LAPOLÍTICASOCIAL**

A pesar de que, como veíamos en el capítulo 3 y en la sección anterior, las políticas sociales son instrumentos complejos de intervención estatal, paradójicamente todos los esquemas de prestaciones sociales realizan actividades similares.<sup>17</sup>

---

16 Estos dos últimos referentes serán abordados más adelante.

17 Diversos estudios durante los años setentas y principios de los ochentas señalaban la tendencia a que grupos cada vez mayores se convirtieran en beneficiarios de los servicios y transferencias sociales gubernamentales y a que se desarrollaran programas sociales con funciones similares (v.g. Wilensky, 1975, y Flora y Heidenheimer, 1982).

Durante el siglo XX, y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado-nación ha tendido a asumir como quehacer crucial, que legitima su existencia, algunas de estas tareas, que en conjunto podrían conceptualizarse como su “función social”.<sup>18</sup>

Lo social, como lo señala Bruno Lautier (2001), no se refiere a un lugar distinto a lo económico y lo político o a un conjunto de instituciones paraestatales<sup>19</sup>, sino a un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el doméstico<sup>20</sup> (Lautier, 2001: 95). Estas mediaciones pueden ser de tres tipos: jurídicas, transferencias estatales o domésticas y transferencias mercantiles (Lautier, 2001: 95, y Chatterjee, 1996).

Las mediaciones jurídicas son las leyes o normas que regulan el sistema de bienestar. Se refieren a aspectos como: la identidad de los beneficiarios, su grado de vulnerabilidad social, su estatus como “merecedores” o “indignos” de apoyos, el carácter jurídico de las asignaciones (derechos, beneficencia, caridad, etc.), el proceso a través del cual una entidad se convierte en un agente que realiza transferencias sociales, etc. (Chatterjee, 1996: 7).

Las transferencias son asignaciones de recursos monetarios o en especie (bienes y servicios), que se realizan a través de una unidad de organización social (como una iglesia, la familia, la comunidad, un gremio, un grupo corporativo), el Estado o el mercado. En los dos primeros casos podemos hablar de transacciones unidireccionales, en las cuales las transferencias de ingreso, riqueza, bienes y servicios de un segmento social a otro se realizan sin recompensa identificable para el proveedor. En el caso del mercado, lo correcto es referirnos a transacciones bidireccionales, porque el proveedor es recompensado por la transferencia de bienes y/o servicios, de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda (Chatterjee, 1996: 2-6).

Las transferencias son consideradas “progresivas” cuando se traspasan recursos de grupos o clases sociales más ricos, a grupos más pobres. El proceso contrario se denomina “transferencias regresivas”. También es posible encontrar transferencias

---

18 De acuerdo con Isuani, las acciones de las instituciones sociales del Estado están destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado (Isuani, 1991: 10).

19 Estos enfoques conducen a dos callejones sin salida: por una parte, lo social aparece rápidamente como algo político y económico; por otra, lo social, aunque está siempre ligado al Estado (v.gr. instituciones públicas de seguridad y asistencia social) no forma parte del Estado (Lautier 2001: 94).

20 Por ejemplo: el derecho social es una mediación particular entre el orden económico (las empresas) y el orden político (el Estado); mientras las prestaciones sociales son una mediación entre el orden político (las instituciones públicas de seguridad social y asistencia) y el orden doméstico (los hogares y las familias) (Lautier, 2001: 95).

que no alteran la estructura social o que se producen dentro de un mismo segmento social, esas se les llama “transferencias neutrales” (Chatterjee, 1996: 2).

Las transferencias se pueden realizar entre cohortes de edad (vgr., de adultos jóvenes y personas maduras hacia adolescentes, niños y viejos); entre grupos que ocupan diferentes posiciones en una jerarquía socioeconómica (por ejemplo, de miembros de las clases medias o de la clase obrera a individuos pobres, o viceversa); entre aquellos que forman parte de la población económicamente activa (PEA) ocupada y quienes no forman parte de ella; o entre quienes son aptos para participar en el mercado y quienes no lo son (niños, pobres, jóvenes en edad escolar, minusválidos, ancianos, enfermos, etc.) (Chatterjee 1996: 2, 7).

Las transferencias son directas cuando no hay un agente que intervenga entre el proveedor y el beneficiario, o indirectas cuando sí lo hay. Las transferencias pueden ser universales (un piso básico de ingresos y servicios para todos, sin tomar en cuenta posición social o estatus económico) o focalizadas, fundadas en pruebas de medios (disponibles solo para aquellos en una posición socioeconómica específica comprobable) (Chatterjee 1996: 4).

En prácticamente cualquier caso donde se haya desarrollado un ensamble institucional dedicado de manera conjunta a garantizar seguridad social y ofrecer asistencia pública, encontramos diversas combinatorias de transferencias monetarias directas<sup>21</sup>, indirectas<sup>22</sup>, provisión de bienes<sup>23</sup> y prestación de servicios públicos.<sup>24</sup>

Sin embargo, existe una gran arbitrariedad histórica para determinar cuál mediación histórica entre dos órdenes será considerada social y dependerá de la política social. Por ejemplo, la educación no es parte de la política social francesa, las políticas de vivienda no suelen considerarse parte de la política social mexicana, la provisión de servicios urbanos colectivos (dotación de electricidad, agua, alcantarillado, etc.) suele considerarse parte de la política social en América Latina, mientras la represión policíaca a los “malos pobres” no suele considerarse una intervención social (Lautier 2001: 95).

Por otra parte, es posible observar una gran variabilidad en una serie de aspectos que confieren a cada sistema de prestaciones sociales un carácter específico. Entre estas diferencias destacan, por ejemplo:

---

21 v.gr. pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares.

22 Por ejemplo, subsidios a productos básicos, impuestos diferenciales.

23 1<sup>er</sup>. programas de abasto o de complementación alimentaria.

24 Servicios de salud, educación, vivienda, etc.

- a) El rango de cobertura de la asistencia o la seguridad social que el Estado brinda, el cual pueden fluctuar desde la atención focalizada hasta la universal.
- b) La historia específica de cada sistema de prestaciones, cuyos momentos de establecimiento, actores más relevantes y patrones de desarrollo han sido diversos (Démier, 1996; De Brunhoff, 1978).
- c) El carácter jurídico de esta clase de intervenciones, que pueden ubicarse entre dos extremos: el asistencialismo y los derechos sociales (De Brunhoff 1978: 30-32).
- d) La naturaleza del control social y la estratificación social inherentes a los programas de bienestar (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 370) .
- e) El referente social de esos sistemas de prestaciones, que puede oscilar entre la atención a individuos, organizaciones o sectores sociales y el conjunto de la sociedad.
- f) El papel que se le confiere al mercado o al Estado en el marco de la política social (Esping-Andersen y Corpi 1993).

Por ello, es necesario desarrollar un mecanismo de observación que permita reducir la complejidad en este campo. La clave de lectura son precisamente los paradigmas, que se pueden reconstruir conceptualmente tomando como punto de partida una perspectiva de la política social que la visualiza como un ámbito complejo donde se articulan tres lógicas distintas: la del poder político, la mercantil y la doméstica, que no necesariamente son coherentes entre sí.

La forma como estas se relacionan determina precisamente cómo se integra un paradigma de bienestar, concebido no sólo como una imagen básica de un objeto de estudio de las Ciencias Sociales, sino como un entramado de reglas para pensar y ejecutar decisiones en este ámbito.

La noción misma de paradigma asume la existencia de posiciones que pueden contraponerse y por ello supone márgenes de variabilidad y comparabilidad.

## **1.6 LA DEFINICIÓN DE LOS PARADIGMAS**

### **1.6.1 Los tres ejes de la política social**

Para definir los paradigmas siempre hay que partir de las tres dimensiones que cruzan y condicionan la política social. La manera específica como estas se jerarquizan a su interior define el núcleo de un paradigma.

En el orden económico, hay que precisar cuánto respetan esas políticas las leyes del mercado o las contravienen. El tema central en este caso es el grado de desmercantilización que supone la ejecución de la política social o, visto en forma inversa, cuan fuerte es el compromiso estatal con la soberanía del mercado (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 370-371)

En la esfera política, lo fundamental es determinar el papel que se les asigna en términos prácticos a las prestaciones sociales en los procesos de legitimación del poder político<sup>25</sup>, del control social y de la gobernabilidad<sup>26</sup>, así como en la relación que se establece entre el Estado y el mercado. A la articulación entre acumulación económica y legitimación política, mediante la articulación sociopolítica, se le denomina “statecraft”<sup>27</sup> (Esping-Andersen, 1990; Malloy, 1986: 29).

En el terreno social, es necesario establecer cuáles aspectos de las políticas sociales responden a demandas o valores sociales. Aunque siempre hay que tener presente que, como lo señala Offe, el proceso de conversión de exigencias sociales en políticas se ve siempre refractado y mediado por las estructuras internas del Estado (Offe, 1991: 89). En este marco, lo primordial es la garantía de titularidades de prestaciones o derechos sociales sobre la base de la ciudadanía, la participación en el mercado o la exclusión social. El concepto de ciudadanía social, elaborado por T. H. Marshall (1975), es crucial porque marca la posibilidad de ofrecer derechos sociales al margen de la situación de cada individuo en el mercado. Este concepto está también íntimamente relacionado con los procesos de estratificación social: la idea fundamental es que el estatus de ciudadano entra en competencia o incluso reemplaza la posición de clase (Esping-Andersen, 1990). También son importantes las nociones

---

25 La legitimidad es uno de los rendimientos de autogobierno del sistema político y es entendida por Max Weber como la creencia en la validez de un orden instituido concreto por parte de un número socialmente relevante de individuos vinculados a él. Max Weber señala que el conflicto de valores humanos es insuperable, por ello para fundamentar el carácter legítimo de un mandato, una legislación o un orden institucional, hace falta apelar a principios ajenos a la arbitrariedad humana, capaces de ser reconocidos como tales por todo sujeto racional. Este enfoque llevó a Weber a centrar su atención en los motivos que llevan a que los hombres acaten un orden establecido y al establecimiento de los tres famosos tipos-ideales de dominación legítima (Weber, 1981: 170-241; Serrano, 1994: 14-20; Habermas, 1981: 271-276 )

26 En términos generales en el campo de la ciencia política se define gobernabilidad como la capacidad de controlar política e institucionalmente el cambio social, esto es, como la posibilidad de dirigir un proceso social transformador (Ansaldi, 1997: 95-96).

27 Proceso complejo por el cual el Estado trata de controlar la tensión entre la acumulación de capital y la legitimación de su autoridad, mediante la integración sociopolítica (Malloy, 1986: 29).

de bloque histórico<sup>28</sup> o de coalición política, porque los alcances de una política social específica suelen estar determinados por el grado de apoyo sociopolítico con que cuentan. (Portelli, 1978; y Esping-Andersen y Corpi, 1993).

### 1.6.2 Las funciones medulares de la política social

Podemos afirmar que la articulación de estas tres dimensiones se traduce, en términos analíticos,<sup>29</sup> en funciones sistémicas.<sup>30</sup>

La primera de estas es la función mercantil, cuya tarea más importante (siguiendo la escuela de la economía del bienestar) es complementar o corregir el juego del mercado, específicamente en tres labores: la distribución, la asignación de recursos y la estabilización. En rigor, el papel de la política social es reasignar, redistribuir y, en menor medida, contribuir a la estabilización de la economía, sin alterar en lo fundamental la marcha del mercado.<sup>31</sup> (Musgrave y Musgrave, 1975). A esta serie de actividades habría que sumar otra, muy importante, la mercantilización de la fuerza de trabajo, que consiste primero en convertir al trabajo en una mercancía y luego en adecuarlo a las modificaciones productivas del sistema capitalista, para incorporar la fuerza laboral a la relación salario- trabajo. A este proceso Claus Offe le denomina proletarización activa (Offe, 1991: 77-87).

Por su parte, las funciones políticas también tienen un rango amplio, pero se pueden reducir a tres grandes rubros: lograr legitimar la autoridad estatal, fortalecer el control social y mantener la gobernabilidad (Malloy, 1986: 29, y Ansaldi, 1997: 95-97).

Finalmente, las tareas sociales son el resultado de la difícil dialéctica existente entre las demandas sociales y la intervención estatal (Offe, 1991). En lo fundamental,

---

28 La noción de “bloque histórico” hace referencia a la manera como un grupo social dirige hegemónicamente al resto de la sociedad, incluyendo y excluyendo a determinados grupos sociales en su proyecto global socioeconómico (Portelli, 1978).

29 En términos reales, las tres funciones están interconectadas de manera muy compleja.

30 Los sistemas sociales se basan en la reducción de la complejidad que les plantean diversos entornos, a través de una especialización funcional que les permite mantener su identidad; es decir, su diferencia frente a todos ellos, en virtud de la función que desempeñan en la sociedad (Luhmann, 1992: 23-27). Para Luhmann, el entorno estimula al sistema, planteándole problemas que éste responde no de acuerdo con las expectativas del entorno, sino atendiendo a sus propios parámetros. Lo que ocurre como consecuencia de la relación entre sistema y entorno es una coevolución, un cambio recíproco a partir del mantenimiento de la diferencia existente entre ambos. Dicha coevolución produce un sentido, que es un logro común ineludible para ambos órdenes. Ello explica por qué la dinámica de un sistema no es teleológica; es decir, por qué los sistemas no operan en función de un fin (v.gr., la justicia social vía redistribución del ingreso), sino siguiendo una historia mutua de cambios concordantes con su entorno. A esto se le llama acoplamiento estructural (Luhmann, 1991 y 1992).

31 A estas tareas se pueden sumar otras, como generar ahorro interno.

lo que busca este tipo de intervenciones puede agruparse en un espectro muy amplio, que oscila desde la respuesta a demandas muy concretas, para evitar conflictos o responder a presiones sociales, hasta la búsqueda de modificaciones sustanciales de la estructura social (Skocpol y Trimberger, 1978; Trimberger, 1978).

La noción básica es la desmercantilización, proceso que, como he dicho, ocurre cuando un servicio público es ofrecido como un asunto de derecho y cuando una persona puede mantener su nivel de vida sin depender para ello del mercado<sup>32</sup>, por ello, la desmercantilización fortalece a los trabajadores y debilita la autoridad absoluta de los empleadores (Esping-Andersen 1990).

En lo social podría hablarse de tres tipos de sistemas de transferencias:

- a) Los que buscan alterar las pautas de estratificación social establecidas por el mercado, a los que se les debe considerar progresivos.
- b) Los que tienden a congelar posiciones de estatus o clase, a los que corresponde denominar neutrales.
- c) Los que refuerzan o agudizan las divisiones sociales producidas por el mercado, a los que se debe calificar como regresivos<sup>33</sup> (Filgueira, 1997: 82, 92; Chatterjee, 1996).

En el primer caso, el modelo dominante de bienestar son los derechos ciudadanos, como ocurre en el diseño Beveridge o en el caso de los países escandinavos, que ofrecen beneficios básicos para todos, sin tomar en consideración ingresos previos, contribuciones o desempeños en el mercado. Esos modelos son universales<sup>34</sup> (Esping-Andersen, 1990).

En el segundo caso, el Estado ofrece derechos (titularidades) al seguro social como contrapartida al trabajo, el empleo y las contribuciones personales. Así, el grado en el que los programas de bienestar ofrecen genuinas alternativas a la dependencia mercantil está determinado no por la mera presencia de un derecho social vigente para todos, sino por reglas y precondiciones. En este caso, las políticas sociales tienden gradualmente a la universalidad (Esping-Andersen, 1990).

---

32 La mera presencia de asistencia social o seguro social no necesariamente significa desmercantilización, si estas no emancipan a los individuos de su dependencia del mercado. La asistencia a los pobres a través de la prueba de medios, pero los beneficios están asociados con estigmas sociales, en ese caso el sistema de alivio obligaría a los más desesperados a participar en el mercado. Otro tanto puede decirse de los programas del seguro social cuando están deliberadamente designados para maximizar el desempeño en el mercado de trabajo (Esping-Andersen, 1990).

33 El carácter social de un Estado se define precisamente a partir de la articulación de esas formas de intervención, de sus objetivos y sus alcances.

34 Aunque el grado de desmercantilización varía entre uno y otro, en el modelo Beveridge los beneficios son mínimos, mientras en los esquemas socialdemócratas escandinavos tienden a maximizarse, lo que permite que la opción de no trabajar para vivir sea realmente posible (Esping-Andersen, 1990: Cap. 1).

En el tercero, los “derechos” no están atados a un desempeño laboral, sino a necesidades demostrables. Las pruebas de medios y los magros beneficios asociados a este esquema asistencial evitan los procesos de desmercantilización. El resultado, por lo contrario, suele ser fortalecer al mercado y estigmatizar la pobreza. En este caso, los beneficios sociales se transfieren focalizadamente (Esping-Andersen, 1990).

## 1.7 LOS PARADIGMAS BÁSICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Siguiendo los criterios mencionados en el punto anterior, podrían definirse cinco paradigmas básicos para la conceptualización y aplicación de la política social, que se desarrollaron durante la larga marcha de la política social en las sociedades modernas, hasta la crisis del *Welfare State*,<sup>35</sup> en los años setentas y ochentas, a saber:

- a) El de la filantropía privada (De Brunhoff, 1978; Foucault, 1983).
- b) El precarista o de las leyes de pobres (Polanyi, 1975).
- c) El liberal- residual<sup>36</sup> (Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen y Corpi, 1993, Skocpol, 1987 y 1995; Titmuss, 1974).
- d) El corporativo o conservador (Esping-Andersen, 1987; Esping-Andersen, 1990; Filgueira, 1997; Lautier, 2001; Malloy, 1986).
- e) El universalista o institucional, en sus versiones laborista y social demócrata (Esping-Andersen y Corpi, 1993; Isuani, 1991; Torfing, 1998; Titmuss, 1974).

Una estrategia adecuada para definirlos con propiedad consiste en compararlos, recogiendo una serie de dimensiones que son frecuentemente empleadas por diversos autores que abordan, directa o tangencialmente, el tema de los modelos de política social, específicamente cuando abordan algún régimen de bienestar particular<sup>37</sup>

---

35 Tras la crisis se ha ido configurando un nuevo paradigma que abordaremos más adelante

36 Titmuss (1974) elaboró la clásica distinción entre Estados benefactores residuales e institucionales. En el primer caso, el Estado asume responsabilidad solo cuando la familia o el mercado falla. Este busca limitar su compromiso en la atención a grupos sociales marginales “que lo merecen”. En el segundo, el Estado se dirige a toda la población, es universal y encarna un compromiso institucional con el bienestar social.

37 En particular: De Brunhoff (1978), Démier (1996), Esping-Andersen (1987, 1990), Esping-Andersen y Corpi (1993), Filgueira (1997), Foucault (1983), Hill (1997), Isuani (1991), Kusnir (1996), Lautier (2001), Malloy (1986), Offe (1991), Polanyi (1975), Raczynski (1999), Skocpol (1987 y 1995), Torfing (1998) y Titmuss (1974).



Esas dimensiones, articuladas alrededor de las tres funciones ejes que he sugerido (la mercantil, la política y la social-normativa), nos permitirán tanto registrar la variabilidad de la política social, como reconstruir los paradigmas que sirven de modelos ideales para pensar y actuar en el marco de la política social.

Entre los aspectos frecuentemente mencionados para delimitar la “identidad” de diversos modelos, destacan los siguientes:

- El rol jugado por la familia, el mercado y el Estado.
- El eje sistémico del paradigma (mercado/ Estado/ sociedad).
- El tipo dominante de solidaridad.
- El carácter público o privado del sistema de prestaciones.
- Los conceptos fundamentales que lo definen.
- El propósito básico de la política social (funciones mercantil, política, social).
- Sus instituciones centrales.
- La lógica de toma de decisiones institucionales.
- La forma predominante de organización institucional.
- Sus referentes sociales.
- Su concepción de la pobreza.
- El tipo de prestaciones ofrecidas por los sistemas de bienestar.
- El tipo de categorías sociales que reconoce, prefigura o construye.
- El grado de desmercantilización que permite.
- Los criterios empleados para seleccionar a la población objetivo.
- Su incidencia o cobertura.
- El tipo de coaliciones políticas en las que se sustenta.
- La clase de regímenes políticos que le dieron origen.
- Las escuelas teóricas, en materia de política social, sobre las que descansa.
- El enfoque económico en el que se funda.
- Su orientación política.
- Su nivel de institucionalización.
- Las escalas de la intervención social.

### **1.7.1 Los primeros paradigmas**

El cuadro 1 nos muestra las características distintivas del paradigma de la filantropía eclesiástica y privada y del paradigma precarista o de las leyes de pobres, vigentes fundamentalmente durante los siglos XVII a XIX.

**Cuadro 1**  
**Los primeros paradigmas de bienestar (siglos XVII a XIX)**

<b>Eje</b>	<b>Filantropía eclesiástica y privada</b> Eclesiástico- mercantil	<b>Precarista (Leyes de Pobres)</b> Mercantil
<b>Carácter del sistema de prestaciones sociales</b>	Privado: respuestas desarticuladas	Público: técnico
<b>Rol de las iglesias, la familia, el mercado y el Estado</b>	Iglesia: central Familia: marginal Estado: marginal Mercado: central	Iglesia: marginal Familia: marginal Estado: central Mercado: central
<b>Conceptos fundamentales</b>	Caridad, control social y disciplina	Protección y mercantilización
<b>Tipo dominante de solidaridad</b>	Eclesiástica	Individual
<b>Propósito de la política social</b>	Hacer frente a la pobreza urbana generada por el capitalismo, establecer la disciplina capitalista y controlar poblaciones potencialmente conflictivas	Primero proteger a los campesinos de los efectos disgregadores ocasionados por el desarrollo del capitalismo. Tras las reformas de 1834 crear un mercado de trabajo
<b>Instituciones centrales</b>	Instituciones de internamiento, reclusión o secuestro, como asilos, guarderías, reformatorios, casas de socorro.	Asilos y casas de trabajo
<b>Lógica de toma de decisiones institucionales</b>	Descentralizada	Estrategia centralizada y aplicación descentralizada
<b>Forma de organización institucional</b>	Iniciativas de caridad privadas o eclesiásticas	Asociaciones de Leyes de Pobres y autoridades locales

Continúa...

<b>Eje</b>	<b>Eclesiástico- mercantil</b>	<b>Mercantil</b>
<b>Referentes sociales</b>	Individuos pobres que formaban parte de la grey de una iglesia	Individuos pobres o excluidos por el mercado debido a sus incapacidades, pero moralmente merecedores de apoyo público
<b>Concepción de la pobreza</b>	Fenómeno de índole individual	Fenómeno de índole individual
<b>Tipo de prestaciones</b>	Satisfacción de necesidades básicas	Satisfacción de necesidades básicas
<b>Categorías Sociales que Construye</b>	Individuos estigmatizados	Individuos estigmatizados
<b>Grado de desmercantilización</b>	Bajo	Bajo
<b>Criterios de acceso a prestaciones</b>	Indigencia	Prueba de medios, criterios de menor elegibilidad
<b>Incidencia o cobertura</b>	Arbitraria	Focalizada
<b>Coaliciones políticas</b>	NA	NA
<b>Régimen político</b>	Monarquía	Monarquía
<b>Escuela teórica</b>	NA	NA
<b>Enfoque económico</b>	Mercantilismo	Mercantilismo
<b>Orientación política</b>	NA	NA
<b>Institucionalización</b>	Baja	Baja
<b>Escala de intervención</b>	Local	Local o nacional

Fuentes: De Brunhoff, 1978; Démier, 1996; Foucault, 1983; Hill, 1997; Polanyi 1975.  
NA= no aplica

### *El paradigma de la filantropía privada*

El eje de este primer paradigma, que emergió en el medioevo<sup>38</sup> y floreció durante los siglos XVII y XVIII (Démier, 1996: 6-8), fue la filantropía eclesiástica y privada. Una de sus características principales fue su carácter desarticulado y local.

El propósito fundamental de esta clase de acciones sociales fue hacer frente a la pobreza urbana generada por el avance de las manufacturas y los grandes desplazamientos de población del campo a las ciudades (Hill, 1997:14; Polanyi, 1975: 67).

La justificación de estas prácticas era de carácter moral, por eso su concepto clave fue la caridad privada y su forma de solidaridad dominante fue eclesiástica. (Démier, 1996: 6) Sin embargo, detrás de esta asistencia caritativa a los pobres nacieron instituciones<sup>39</sup> cuyo objetivo era controlar a los pobres, disciplinarlos e integrarlos al funcionamiento del mercado capitalista. La forma de intervención social más frecuente fue el internamiento, reclusión o secuestro en instituciones totales como asilos, guarderías, reformatorios o casas de socorro (Foucault, 1993: 117-140).

Dichas instituciones compartían una concepción individualista de la pobreza, considerada como un fenómeno negativo, atribuible a defectos personales y morales. Su intención era reformar a los individuos y volverlos útiles a cambio de la satisfacción de sus necesidades más básicas (techo, comida, vestido). Su funcionamiento era definitivamente estigmatizante (Hill, 1997).

### *El paradigma precarista o de las leyes de pobres*

Este paradigma, que se enmarca en el liberalismo económico, surgió en el siglo XIX, dando inicio al proceso de secularización de la política social, como respuesta a la gran distancia existente entre el proyecto liberal, en teoría coherente y eficiente, y la realidad de los procesos de mercantilización de la tierra y el trabajo (Demier, 1996: 16).

El cambio cultural, a través del cual se sustituyó a la subsistencia como el motivo fundamental que ordenaba la vida social, con el objetivo de la ganancia, fue acompañado por una aguda depauperización campesina, por el auge de un mundo

---

38 Aunque en ese momento las acciones se limitaban a dar respuestas puntuales a desastres naturales, plagas, hambrunas, etc. (Isuani, 1991:11).

39 Con alcances muy inferiores a los de otros paradigmas.

industrial caracterizado por largas jornadas de trabajo, empleo infantil, bajos salarios, etc., y por la aparición de ciudades industriales, con barrios bajos insalubres y hacinados (Polanyi, 1995: 59, 67-68 ).

En un primer momento, las leyes de pobres que se promulgaron en Inglaterra (*Ley Speenhamland*) para proteger a los campesinos empobrecidos por el auge del capitalismo, intentaron crear una especie de capitalismo sin mercado de trabajo (Polanyi, 1975: 117). Después de la reforma de esas leyes, ocurrida en 1834, la intervención estatal se dirigió a mercantilizar el trabajo, a través del apoyo a individuos pobres dispuestos a ingresar en las casas de trabajo y a asumir la disciplina capitalista, esa enmienda fue el punto de partida del capitalismo moderno (Polanyi, 1975: 120) Por eso es correcto afirmar que el Estado y el mercado jugaban un papel crucial en este paradigma.

En ese contexto, la política social se secularizó, perdió su carácter filantrópico, adquirió un carácter público y un control centralizado (aunque su aplicación siguió siendo local). En ese momento surgieron también los primeros procedimientos para focalizar la política social: la doctrina de “menor elegibilidad” y la “prueba de medios”<sup>40</sup>(Hill, 1997: 14-15).

Sin embargo, también se pueden subrayar una serie de continuidades con las leyes de pobres, entre ellas:

- a) Su baja institucionalización.
- b) El que las casas de trabajo, instituciones prototípicas de este paradigma, fueran también establecimientos de internamiento.
- c) Su funcionamiento estigmatizante.
- d) El uso de una concepción negativa e individualista de la pobreza y de la solidaridad.
- e) Su propósito de reeducar a los individuos (Hill, 1997).

### **1.7.2 Los paradigmas del siglo XX antes de la globalización**

Por su parte, el cuadro 2 nos permite apreciar las diferencias existentes entre los paradigmas que se desarrollaron a lo largo del siglo XX, a saber: el residual o marginal, el corporativo o conservador y el universal o institucional, en sus dos versiones.

---

40 Criterios que siguen empleándose en políticas focalizadas.

**Cuadro 2**  
**Los paradigmas de bienestar del siglo XX**

	<b>Paradigma residual o marginal</b>	<b>Paradigma corporativo o conservador</b>	<b>uParadigma Universalista o institucional laborista</b>	<b>Paradigma universalista o institucional social-demócrata</b>
<b>Eje</b>	Mercantil	Político	Social-normativo	Social-normativo
<b>Carácter del sistema de prestaciones sociales</b>	Público/ Privado	Público: corporativo Privado: familiar	Público: democrático	Público: democrático
<b>Rol de las iglesias, la familia, el mercado y el Estado</b>	Iglesia: marginal Familia: marginal Mercado: central Estado: marginal	Iglesia: secundario Familia: central Mercado: marginal Estado: subsidiario	Iglesia: marginal Familia: marginal Mercado: marginal Estado: central	Iglesia: marginal Familia: marginal Mercado: marginal Estado: central
<b>Conceptos fundamentales</b>	Asistencia y estigmatización, <i>versus</i> ética del trabajo	Derechos de acuerdo con criterios de clase o estatus. Control social y paternalismo para reducir iniciativas autónomas. Subsidiaridad respecto a la familia	Protección y riesgo compartido	Desmercantilización
<b>Tipo dominante de solidaridad</b>	Individual, focalizada.	Familiar, Corporativa y Estatista	Universal	Universal

Continúa

	<b>Paradigma residual o marginal</b>	<b>Paradigma corporativo o conservado</b>	<b>Paradigma universalista o institucional laborista</b>	<b>Paradigma universalista o institucional social-demócrata</b>
<b>Propósito de la política social</b>	Mercantilizar a la fuerza de trabajo y complementar al mercado en las labores de asignación y distribución de recursos	Legitimar la acción estatal para lograr la integración nacional y un desarrollo capitalista. Mantener la lealtad política al Estado y conservar la paz social. <sup>41</sup> Consolidar las divisiones entre los asalariados. Reforzar el modelo familiar.	Atenuar diferencias sociales a través de políticas redistributivas y lograr armonía social en el marco del capitalismo	Fusionar bienestar y trabajo. Modificar y hacer más igualitaria la estructura de clases a través de políticas redistributivas, que construyan una alternativa intermedia al capitalismo y el comunismo
<b>Instituciones centrales</b>	Esquema de pensiones privadas (basado en la capacidad de ahorro), combinado con programas asistenciales contra la pobreza	Seguro Social (protección limitada a los trabajadores formales contra accidentes, enfermedades, vejez e invalidez)	Instituciones de seguridad social (protección universal contra accidentes, enfermedades, desempleo, vejez e invalidez, maternidad, apoyos familiares)	Instituciones de seguridad social (protección universal contra, accidentes, enfermedades, desempleo, vejez e invalidez, maternidad, apoyos familiares, etc.)
<b>Lógica de toma de decisiones institucionales</b>	Predomina la descentralización, aunque algunos programas son de corte nacional.	Burocrática y centralizada	Burocrática y centralizada	Burocrática y centralizada

41 En un contexto donde no hay una clase hegemónica en la sociedad civil capaz de dirigir a las demás clases y articularlas alrededor de un proyecto nacional.

Continúa...

	<b>Paradigma Residual o Marginal</b>	<b>Paradigma Corporativo o Conservado</b>	<b>Paradigma Universalista o Institucional Laborista</b>	<b>Paradigma Universalista o Institucional Social-demócrata</b>
<b>Forma de organización institucional</b>	Heterogénea, segmentada, parcialmente mercantilizada: compra de servicios sociales (franquicias)	Instituciones sociales segmentadas	Sistemas nacionales	Sistemas nacionales
<b>Referentes sociales</b>	Individuos pobres que con recursos e información tenderían a ser racionales y maximizadores en lo económico y lo político	Individuos asalariados socializados dentro de organizaciones obreras, gremiales, militares, de empleados públicos o partidarias.	Ciudadanos sujetos de derechos sociales, al margen de su situación en el mercado.	Ciudadanos sujetos de derechos sociales, al margen de su situación en el mercado.
<b>Concepción de la pobreza</b>	Fenómeno de índole individual	Problema de integración social, eje acceso a empleo formal	Problema de integración social, eje acceso derechos sociales universales	Problema de integración social, eje acceso derechos sociales universales
<b>Tipo de prestaciones</b>	Apoyos para corregir externalidades económicas	Derechos basados en los estatus de empleado formal o cliente político	Derechos sociales universales basados en el estatus de ciudadano	Derechos sociales universales basados en el estatus de ciudadano

Continúa



	<b>Paradigma Residual o Marginal</b>	<b>Paradigma Corporativo o Conservado</b>	<b>Paradigma Universalista o Institucional Laborista</b>	<b>Paradigma Universalista o Institucional Social-demócrata</b>
<b>Categorías Sociales que Construye</b>	Los pobres e individuos productores y consumidores, con derechos civiles y políticos, pero no sociales.	Ciudadanía social gradual.	Ciudadanía social, entendida como los derechos sociales a vivir como un ser civilizado de acuerdo con los estándares mínimos prevaletentes en una sociedad	Ciudadanía social, entendida como los derechos sociales a vivir como seres civilizados de acuerdo con altos estándares deseables en una sociedad
<b>Grado de desmercantilización</b>	Bajo	Moderado	Alto	Alto
<b>Criterios de acceso a prestaciones</b>	Prueba de medios	Trabajo formal y pertenencia a organizaciones	Derecho ciudadano	Derecho ciudadano
<b>Incidencia o cobertura</b>	Focalizada	Sectorial-Expansivo	Universal, simultánea	Universal, simultánea
<b>Coaliciones políticas</b>	No coalición, sino capacidad de acción autónoma de los oficiales del Estado. La clase media sospecha de la intervención pública excesiva.	Coalición con organizaciones sociales autónomas de la sociedad civil, particularmente con la clase obrera.	Organizaciones de clase obrera y funcionarios estatales con alta capacidad de acción.	Un partido de izquierda poderoso. Organizaciones obreras, de agricultores, clases medias ("seducidas" por los socialdemócratas) y funcionarios estatales de extracción socialdemócrata.

Continúa

	<b>Paradigma Residual o Marginal</b>	<b>Paradigma Corporativo o Conservado</b>	<b>Paradigma Universalista o Institucional Laborista</b>	<b>Paradigma Universalista o Institucional Social-demócrata</b>
<b>Régimen político</b>	Liberal-democrático	Absolutismo o autoritarismo, sucedidos por procesos de democratización que buscan crear ciudadanía social. La estructura de clases se estabiliza a través de derechos sociales.	Democrático-laborista	Socialdemócrata
<b>Escuela teórica</b>	Economía del bienestar	Corporativismo	Administración social	Economía política
<b>Enfoque económico</b>	Liberalismo con un cierto grado de regulación	Desarrollismo	Keynesianismo	Keynesianismo
<b>Orientación política</b>	Liberalismo y <i>public choice</i>	Corporativismo societal	Democracia laborista	Socialdemocracia
<b>Institucionalización</b>	Baja	Alta	Alta	Alta
<b>Escala de intervención</b>	Local y nacional	Nacional/sectorial	Nacional	Nacional

(1) Ejemplos de esto son el paso del absolutismo a la democracia en Francia y el paso del régimen autoritario bismarckiano alemán a la República de Weimar (proceso interrumpido por el nazismo y reanudado después de la Segunda Guerra Mundial por la democracia cristiana y la democracia social).

Fuentes: Beveridge, 1987; De Brunhoff, 1978; Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen, 1987; Esping-Andersen y Corpi, 1993; Filgueira, 1997; Gough, 1999; Isuani, 1991; Katz, 1986; Kusnir, 1996; Malloy, 1986; Lautier, 2001; Musgrave y Musgrave, 1975; Skocpol, 1987. y 1995; Torfing, 1998; Titmuss, 1974.

### *El paradigma residual o marginal*

El referente histórico obligado de este paradigma es la política social en EE.UU. a lo largo del siglo XX, pero este tipo de esquema está presente en otros países como Australia, Canadá o Nueva Zelanda (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 373).

Como ya lo señalaba, este enfoque parte de la hipótesis de que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado solo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de implementar la autoayuda. (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 370). Detrás de este punto de vista, hay una concepción individualista de la pobreza. Ésta es atribuida a deficiencias personales y no a problemas sistémicos. Por ello, se considera que la pobreza puede ser superada a través de la participación en el mercado.

En este paradigma, el progreso de la reforma social ha sido severamente circunscrito por la ética liberal sobre el trabajo, entendida como aquella donde los límites del bienestar equivalen a la propensión marginal a optar por los programas de bienestar en lugar del trabajo asalariado. Por ello, las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas con procesos de estigmatización y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar (Esping-Andersen, 1990: 26).

El eje del paradigma es también el mercado y el respeto a su libre juego. Sin embargo, en este caso la tarea asumida por instituciones públicas o privadas<sup>42</sup> no es únicamente mercantilizar la fuerza de trabajo, sino corregir o complementar el funcionamiento mercantil (Musgrave y Musgrave, 1975).

En este paradigma el papel fundamental lo realiza el mercado, ya que aún la seguridad social se concibe como un derecho obtenido por los ciudadanos a través de sus contribuciones individuales (Skocpol, 1995: 7).

Las prestaciones propiamente públicas se orientan a corregir *externalidades* de la economía y también a aprovechar economías de escala, u ofertar bienes públicos de los que los individuos no pueden prescindir (Hill y Bramley, 1986: 10).

Su referente social son individuos racionales, en términos económicos, capaces de maximizar, como productores o consumidores, sus beneficios en el mercado si disponen de los recursos necesarios. Los individuos son considerados solo sujetos de derechos civiles y políticos y en consecuencia ciudadanos sin derechos sociales. Su incidencia es dual: seguridad social para quienes han pagado por sus derechos, a través de sus contribuciones; y “Welfare”, en este caso entendido como beneficencia

---

42 Que funcionan como franquicias del Estado, con una lógica de ganancia, (Katz, 1986).

pública, para quienes no lo han hecho (Skocpol, 1987: 38). Se puede hablar de focalización, en la medida en que se definen criterios precisos para determinar quién puede tener acceso a las prestaciones.

El paradigma concibe las transferencias públicas asistenciales como apoyos a individuos pobres que apenas lo merecen, quienes pueden estar intentando evitar un empleo honesto para obtener algo a cambio de nada (Skocpol, 1987: 38). Por ello, para obtener ayuda hay que demostrar que se requiere, a través de pruebas de medios (*test of means*). Las clases medias no están a favor de una acción amplia por parte del Estado, debido a que se sospecha que ello provocaría que algunos grupos sociales dependieran de los programas gubernamentales y que las posibilidades para la generación de relaciones clientelares y de actos de corrupción se incrementarían.<sup>43</sup>

El paradigma no supone un gran desarrollo institucional, debido a que descansa en la premisa de que los apoyos a los pobres deben ser limitados y transitorios. Por ello, no se puede pensar en una verdadera desmercantilización, ya que explícitamente se trata de evitar que grupos sociales o individuos dependan permanentemente de los programas asistenciales.

El enfoque residual de la política social suele relacionarse políticamente con regímenes democrático liberales<sup>44</sup> y ha contado con el apoyo de intereses agrarios, clases medias, organizaciones de mujeres y organizaciones étnicas (Skocpol, 1995: 18-19).

Esta perspectiva se relaciona con la teoría de la economía del bienestar, aunque históricamente ha estado ligado a lo que Theda Skocpol denomina keynesianismo comercial, que asume parámetros de gasto público muy limitados y privilegia la “selección fina” de los ajustes fiscales y monetarios (Skocpol, 1987: 41).

La tendencia del paradigma con respecto a la estructura social es respetar la estratificación social generada por el libre curso de la oferta y la demanda y sus efectos desmercantilizadores son mínimos (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 372).

La escala de esta clase de política social suele ser fundamentalmente local, aunque su diseño puede ser nacional.

---

43 Este punto de vista deriva de la experiencia estadounidense durante el siglo XIX, cuando se creó un sistema de protección social para los veteranos de la Guerra Civil que generó ese tipo de resultados. (Skocpol, 1995: 37-71).

44 Aunque como se verá posteriormente, cuando abordemos la noción de régimen de bienestar, este esquema no es incompatible con gobiernos autoritarios o dictatoriales, como lo prueba por ejemplo el caso chileno (Barba, 1991: 126-128).

### *El paradigma corporativo o conservador*

El eje de esta paradigma es esencialmente político. Algo que lo define claramente, de acuerdo con Esping-Andersen (1987), es que concibe el bienestar de manera corporativa, sin separar economía y sociedad.<sup>45</sup> En consecuencia, para este paradigma la obsesión liberal con la eficiencia del mercado y la mercantilización nunca fue preeminente (Esping-Andersen, 1990: 26).

El problema fundamental para este enfoque es la cohesión social y la preservación de las diferencias de estatus; por ello pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómicos (Malloy, 1986: 34).

Este paradigma surgió íntimamente ligado a la emergencia de la clase obrera como actor social y político y a los conflictos que este hecho implicó en las sociedades capitalistas.<sup>46</sup> En ese marco, la política social se forja como un mecanismo paternalista tanto para disciplinar a los grupos sociales organizados (principales referentes de esta política) y someterlos a la autoridad del Estado, como para legitimar la acción estatal encaminada a lograr la integración nacional y el desarrollo económico (Isuani, 1991: 12; Malloy, 1986:32-33).

Su institución fundamental es el seguro social, cuya cobertura es sectorial e intenta ser expansiva. Para Bruno Lautier (2001), siguiendo la experiencia europea, la protección social se construyó a partir de un núcleo y una serie de coronas.

- a) El primer núcleo fue la función pública (militar y civil).
- b) El segundo núcleo fueron las grandes firmas de ramas estratégicas (siderurgia, minas, ferrocarriles, etc.).
- c) La primera corona fueron los asalariados estables del sector privado
- d) La segunda, los asalariados precarios del sector público y privado.
- e) La tercera los no-asalariados estables, generalmente propietarios (artesanos, comerciantes, agricultores).
- f) La cuarta, los no asalariados inestables (el llamado sector informal).
- g) La quinta, la población económicamente inactiva (estudiantes, rentistas, viudas, discapacitados, ancianos sin jubilación, etc.). (Lautier 2001: 99).

---

45 Se podría afirmar que este paradigma empotra la economía dentro de la matriz del Estado, comunidad y trabajo, que en conjunto son concebidos como la estructura social. En el lugar del individualismo competitivo, lo que se considera fundamental es la disciplina y la integración social a través de principios como la jerarquía, el estatus o la lealtad (Rein, Esping-Andersen y Rainwater 1987: 5-6).

46 Como lo señala Jacob Torfing, las reformas sociales que marcaron el inicio de este paradigma, en la década de 1880, fueron promovidas por el canciller alemán Bismarck para manejar el riesgo de una revolución socialista. El seguro social fue diseñado para prevenir la iniciativa popular y asegurar la lealtad al Estado, (Torfing, 1998: 163).

En este terreno, una diferencia significativa entre el paradigma universalista o institucional y el conservador o corporativo sería que el primero integra a la totalidad de las coronas simultáneamente (modelo beveridgeano), mientras el segundo lo hace paulatinamente, en un proceso gradual de universalización.

Siguiendo la experiencia gradualista europea, otro aspecto significativo de esta topografía sería que la seguridad social se concentra en los dos núcleos, la asistencia cubriría a la segunda y a la quinta coronas, la tercera recurriría fundamentalmente a esquemas privados, mientras la cuarta recibiría un tratamiento represivo (Lautier, 2001: 100).

El criterio de acceso al sistema del seguro social es el contar con un trabajo formal; es decir, contribuir al pago del seguro social y el pertenecer a grupos organizados. Este esquema no intenta eliminar la pobreza, sino estructurar el control de la sociedad y de regular el mercado de trabajo (Malloy, 1986: 34). En este marco, las decisiones se toman por las élites burocráticas de manera centralizada.

Los beneficios constituyen derechos corporativos no universales, referidos a clientelas políticas, que se reparten de acuerdo con criterios de clase o estatus. El paradigma es moderadamente desmercantilizador y tiende a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores. El tipo de regímenes políticos que han desarrollado esta estrategia son autoritarios o democratizados<sup>47</sup> (Esping-Andersen, 1987: 3).

El objetivo no solo es reforzar la estratificación social, sino reforzar el modelo familiar tradicional, androcéntrico, donde el padre es asalariado y es el sostenedor principal, la esposa está en casa atendiendo a dos o tres hijos y realizando todas las labores del hogar que la división sexual del trabajo le asigna. En este modelo, las mujeres no acceden a las prestaciones sociales, sino a través del empleo ajeno. La idea es que existe un salario y prestaciones familiares (Gaviria, Laparra y Aguilar, 1995: 135-136, 141) Por ello, se considera que los efectos redistributivos de este paradigma son mínimos (Esping-Andersen, 1990).

Es por esto que el principio de subsidiaridad es muy importante para este paradigma, ya que enfatiza que el Estado debe intervenir solo cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado (Esping-Andersen, 1990: 26).

La pobreza no es un asunto que se aborde directamente, pues se concibe como un problema que se puede resolver a través de la integración gradual de los pobres al empleo formal y, consecuentemente, al esquema de protección social.

---

47 Esto es, regímenes que han pasado del absolutismo o el autoritarismo a la democracia.

El ejemplo histórico que se ha tomado como referencia para construirlo es el esquema de política social aplicado durante el gobierno del canciller alemán Otto Bismarck en el siglo XIX. Sin embargo, en opinión de Esping- Andersen y Corpi, los países continentales de Europa Occidental han seguido una ruta semejante, corporativista y gradualista (1993: 373), aunque no autoritaria, sino democratizada.<sup>48</sup>

#### *El paradigma universalista o institucional*

Se trata de un paradigma que se distingue por ser desmercantilizador, que busca alterar significativamente la estructura social generada por el mercado y romper con los privilegios de los grupos sociales organizados. Suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el modelo beveridgeano inglés de la posguerra y el modelo social demócrata escandinavo.

##### **a) El paradigma beveridgeano<sup>49</sup>**

El eje de este paradigma es la sociedad, en varios sentidos, primero al asumir que la pobreza y la desigualdad no son asuntos derivados de limitaciones individuales, sino un producto del funcionamiento del mercado, que afecta sistemáticamente a diversos grupos y que por ello debe considerarse como un problema de naturaleza social. Segundo, porque fija en la agenda de la política social la modificación de esta situación, intentando atenuar las desigualdades sociales a través de políticas redistributivas.

Este paradigma emergió como respuesta a la “cuestión social” en el siglo XIX, que consistía por una parte en la constitución de la clase obrera como un actor político y por la otra, en la extensión del sufragio y la competencia política, que obligaba a los partidos a legitimarse y buscar apoyo electoral (Isuani, 1991: 12; Hill, 1997: 18).

El carácter del sistema de prestaciones sociales que se desarrolló en el contexto de este paradigma es fundamentalmente público, su operación es centralizada y burocratizada y su forma de organización es nacional. La institución por excelencia de este paradigma es el principio de seguridad social, concebido como una alternativa a la prueba de medios características de las políticas asistenciales del siglo XIX (Hill, 1997: 19-20).

---

48 Ese es el caso de Francia y de Alemania e Italia después de la Segunda Guerra Mundial.

49 Esta modalidad debe su nombre al autor del célebre “Reporte Beveridge” publicado en 1942, para evaluar las consecuencias sociales de la Segunda Guerra y planear programas sociales para la paz durante la guerra. Ese reporte sirvió de referencia para desarrollar el modelo inglés de la seguridad social (Beveridge, 1987).

Sus ideas principales son, en primer lugar, el concepto de riesgo social, entendido como una consecuencia sistémica (operación del mercado). En segundo, que el bienestar individual debe ser una responsabilidad colectiva, solidaria, ya que el malestar social no es atribuible a la conducta individual. Las necesidades sociales son vistas como una condición suficiente para recibir asistencia social, lo que se contrapone con la vieja tradición de separar a los pobres buenos y malos, merecedores o indignos de atención. Este enfoque implica la abolición del principio de selectividad de las intervenciones sociales. El nuevo propósito es fijar un nivel mínimo para todas las categorías y grupos sociales, para todos los ciudadanos (Beveridge, 1987; Esping-Andersen y Corpi, 1993: 371).

El alcance universal de esta política se sustenta también en el traslado de las responsabilidades financieras del bienestar social de los individuos (como ocurre en el paradigma residual), a los empleadores, el Estado y el conjunto de la sociedad, ya que el esquema se basa también en impuestos de aplicación general (Hill, 1997: 22-29).

El sistema de transferencias pretende proteger a todos los ciudadanos contra la enfermedad, el desempleo y la vejez, garantizándoles el derecho a un nivel de subsistencia mínimo (Torfing, 1998: 164). A diferencia del paradigma corporativo, éste integra simultáneamente a la totalidad de las categorías sociales, tanto cuando se atiende un riesgo determinado, como cuando se trata de varios riesgos al mismo tiempo (Lautier, 2001: 100).

Este derecho, de acuerdo con Marshall y Titmuss, complementa los derechos civiles y políticos, y establece una nueva dimensión para la ciudadanía: la social, entendida como los derechos a vivir como seres civilizados, de acuerdo con los estándares de bienestar prevalecientes en una sociedad (Marshall, 1975, y Titmuss, 1974).

Por último, habría que decir que este paradigma está íntimamente relacionado con las políticas económicas keynesianas surgidas durante la Gran Depresión. Los propósitos capitales de esta clase de intervención eran regularizar el ciclo económico y evitar grandes fluctuaciones en el proceso de acumulación. La institución central del keynesianismo es el pleno empleo. Se puede afirmar que su búsqueda, junto con la tendencia al crecimiento del salario para elevar al demanda efectiva, complementaron en el terreno de la distribución primaria los objetivos de la política social beveridgeana (Isuani, 1991 14-16).

#### **b) El paradigma institucional socialdemócrata**

Existen grandes semejanzas entre los dos paradigmas. Ambos comparten el mismo eje social. Sus sistemas de prestaciones son públicos, centralizados, burocratizados y de alcance nacional. Sus conceptos medulares son muy semejantes. Su



institución fundamental es la seguridad social universal. Los referentes sociales en uno y otro caso son los ciudadanos pensados al margen del mercado. Sus prestaciones sociales constituyen en los dos casos derechos que sirven como cimiento para construir la ciudadanía social. El grado de desmercantilización que involucra la acción pública en el terreno social en cada caso es alto, pues implica que el Estado limite y suplante parcialmente al mercado en las labores de distribución de ingresos y riquezas.

Su vinculación con políticas económicas keynesianas parece semejante. Sin embargo, en el caso socialdemócrata se debe hablar de una fusión entre bienestar y pleno empleo, que se materializa en programas e instituciones concretas. Esta política incluye medidas muy diversas, entre ellas: la creación de una autoridad central del mercado laboral (*Arbestmarknadsstyrelsen*), aprobaciones de leyes de empleo, directorios del trabajo, servicios públicos de empleo, intervenciones selectivas en áreas con problemas de empleo, proyectos de obras públicas, empleo protegido, apoyo a empresas en áreas deprimidas, estímulos a la movilización geográfica y ocupacional de la fuerza de trabajo, etc. (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 395-397).

Junto a esta intervención masiva en el mercado de trabajo, las diferencias primordiales entre el modelo Beveridge y el escandinavo son de matiz, particularmente en lo que corresponde a los propósitos de las dos políticas sociales. Mientras la versión beveridgeana busca atenuar las diferencias sociales generadas por la operación del mercado, el modelo socialdemócrata intenta modificar la estructura social para establecer un nivel de igualdad social sin precedentes en el marco de las sociedades capitalistas (Filgueira, 1997: 92). Esto se traduce en patrones de gasto social inusualmente fuertes, beneficios y servicios de gran calidad y en un alto nivel de intervención gubernamental (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 373).

Estas diferencias de matiz se traducen en grados muy diferentes de desmercantilización del bienestar social. Mientras en el modelo Beveridge la cobertura y calidad de las prestaciones sociales no permitirían que un individuo optara por vivir al margen del mercado, manteniendo un nivel de vida equiparable al que alcanzaría a través de su participación en el mercado de trabajo (incluso comparables a los “gustos” [*taste*] de las clases medias), en el caso escandinavo esto es perfectamente posible (Esping-Andersen, 1990: Cap. 1).

Las experiencias históricas que suelen usarse como modelo para este paradigma son las de los Estados nórdicos o escandinavos en la era de la posguerra (Esping-Andersen y Corpi, 1993). Estos referentes históricos son muy importantes, pues en cada uno de ellos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) la fuerza que ha encabezado la reforma social ha sido la democracia social.

## **1.8 LAS CRISIS Y TRANSICIONES PARADIGMÁTICAS. EL CASO DEL REINO UNIDO**

El prestigio del sistema británico y con él de los enfoques universalistas empezó a deteriorarse ya a principios de los años sesentas, cuando varios estudios académicos mostraron que el *Welfare State* no había abolido la pobreza, lo que favoreció el reajuste de las políticas de seguridad social, la sustitución de la asistencia social en 1966 por programas de beneficios suplementarios para quienes ganaban bajos salarios, a través de un esquema de prueba de medios, así como la sustitución de apoyos familiares por *tax credits*. (Hill, 1997: 32).

A pesar de ello, el modelo beveridgeano estuvo vigente, sin modificaciones, en el Reino Unido hasta 1974, cuando el gobierno laborista administró un severo tratamiento de choque al sistema de política social, que presagiaba lo que ocurriría en la década de los ochentas, durante la cual los administradores conservadores trasladaron su atención del desempleo a la inflación, atacaron los servicios públicos, que fueron vistos como inhibidores de la recuperación económica y por ello impulsaron su privatización (Hill, 1997: 30).

En 1975 los conservadores, otra vez en el poder, establecieron un sistema mixto de pensiones públicas y privadas, entre 1979 y 1995 extendieron el segundo y disminuyeron los beneficios del primero. Entre 1983 y 1986 realizaron una profunda reforma del sistema de seguridad social que supuso la modificación de las pensiones públicas, el reemplazo de los apoyos suplementarios por apoyos al ingreso, y de los suplementos al ingreso familiar por créditos.

En el mismo tenor, se redujeron los apoyos a vivienda y se abolieron los que se otorgaban por maternidad o muerte, para ser reemplazados por beneficios relacionados con pruebas de medios para los más pobres. De igual forma, se dejó de respaldar a los desempleados y se crearon apoyos para los buscadores de trabajo, etc. (Hill 1997: 32-34)

Podría decirse que poco a poco, desde los años setentas, el modelo universalista de la política social fue alternándose con otro en el que las pruebas de medios se convirtieron en el eje de la política para aliviar la pobreza.

## 1.9 LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LAS MODIFICACIONES DE LOS PARADIGMAS DE BIENESTAR

La tendencia de mezclar paradigmas coincidió con la propensión de la economía capitalista por globalizar los flujos de información, inversión, comercio, desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías. El proceso de globalización que caracteriza las dos últimas décadas del siglo XX y ha proseguido a inicios de siglo XXI, puede ser descrito como una nueva etapa de integración internacional<sup>50</sup> en la que se amplía, intensifica y profundiza la economía de mercado.

La globalización ha tenido una dimensión extensiva y otra intensiva. La primera es la territorial y corresponde a la incorporación de nuevos espacios geográficos a la economía de mercado.<sup>51</sup> La segunda tiene que ver con la privatización de empresas y actividades públicas y con la promoción del individualismo mercantil<sup>52</sup> (Sunkel, 1999: 41-42).

En ese marco, algunos afirman que la dependencia de las finanzas gubernamentales de los mercados globales y del crédito exterior, han erosionado el Estado de bienestar. Algunos autores como Manuel Castells sostienen que el Estado nacional se muestra cada vez más impotente para controlar la política monetaria, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos y cumplir sus compromisos en materia de prestaciones sociales, porque ha perdido una parte significativa de su poder económico (Castells, 1999, Vol II, 282).

---

50 La globalización no tiene un carácter inédito; el colonialismo de los siglos XVI al XVIII, el imperialismo en los siglos XIX y XX son antecedentes importantes. Por ejemplo, hacia fines del siglo XIX el imperio británico llegó a una fase de globalización con abundantes y dinámicos flujos de inversión y de comercio y significativas corrientes migratorias, que bien podrían compararse con el proceso actual. Por ello, algunos autores hablan de una intensificación de ese proceso y no de algo nuevo (Ianni, 1996, y Ferrer, 1996).

51 Por ejemplo, los países que hasta finales de los ochenta eran socialistas, o áreas geográficas de países capitalistas en desarrollo marginadas del mercado.

52 Los aspectos más notables de este proceso han sido la aparición de:

- a) Nuevos mercados globales, como el financiero que opera 24 horas al día, los mercados de servicios bancarios, de aseguradoras y de transporte, y los mercados de consumo con marcas globales, etc.
- b) Nuevas herramientas, como internet, los teléfonos celulares, los faxes, los transporte más rápidos y baratos y las redes de los medios.
- c) Nuevas reglas, como políticas económicas estandarizadas, acuerdos multilaterales, agendas globales para el desarrollo, etc., que reducen el campo para las políticas nacionales.
- d) Nuevos actores, como las agencias internacionales multilaterales, las redes globales de organizaciones no-gubernamentales (ONG) y también la delincuencia organizada a escala mundial (PNUD, 1999: 1; Castells, 1999: 271-272).

Se asevera que existen evidencias muy claras de la incapacidad de cualquier Estado para actuar a solas en el ámbito internacional y aun en el nacional. La política exterior tiende al multilateralismo (Castells, 1999, Vol II, 291). Los estados nacionales individuales son con frecuencia incapaces de actuar por sí mismos sobre temas como la crisis ecológica o la pobreza extrema. El multilateralismo se convierte en un foro de debate y en un ámbito de negociación, más que en una herramienta para ejercer una responsabilidad colectiva (Castells, 1999, Vol II, 294-295).

Una pluralidad de instituciones internacionales, como la ONU, la OMC, la OCDE, el BM, el FMI, etc., comparte la gestión de la economía, de la seguridad, del desarrollo, del medio ambiente y del bienestar social. Podría hablarse de una soberanía compartida en la gestión de todos estos asuntos, de no ser por el hecho de que cada estado tiene un peso diferencial en la comunidad internacional.

En cualquier caso, algo muy evidente es la disminución de la capacidad de intervención estatal unilateral. Las agencias internacionales tienden a suplantar a los Estados que las constituyen, instituyendo *de facto* una burocracia global. Esto no equivale a la desaparición de los Estados nacionales, pero sí se traduce en su constitución en segmentos de una red, que han perdido importancia y legitimidad (Castells, 1999, Vol II, 298).

El proceso de globalización está íntimamente ligado al agotamiento del keynesianismo y de lo que ello implica; es decir, de la promoción del pleno empleo en economías relativamente cerradas donde el control de la demanda agregada era fundamental. La internacionalización de la economía y el cambio de estrategias empresariales orientadas a la flexibilización productiva y laboral son las nuevas coordenadas del mundo moderno.

En este escenario, el papel del Estado, debilitado por el contexto mundial, ha cambiado. Se asegura que se ha producido un desplazamiento en sus objetivos: en lugar de preocuparse por la redistribución de la riqueza o el ingreso o por los derechos sociales, ahora intenta contribuir a optimizar la producción con el ahorro de costos. Su nuevo papel es apoyar la innovación y la competitividad estructural en el ámbito económico, fomentando la competitividad y la flexibilidad en el ámbito social. (Jessop, 1993).

Este cambio, se dice, afecta directamente la política social, empujándola paulatinamente hacia la “residualización”, porque en el centro de la preocupación de la intervención del Estado está cooperar con las funciones del mercado. Otra consecuencia es que los sistemas de transferencias dejan de ser progresivos, porque

en esencia no intenta modificar la estructuración social generada por la distribución primaria realizada por el mercado.<sup>53</sup>

La crisis del Estado del Bienestar y la globalización han llevado a la tesis de la convergencia de todos los modelos, a la supuesta “americanización” o “residualización” de la política social en todo el orbe. Esta postura tiene entre sus principales adeptos a agencias internacionales como el Banco Mundial o la OCDE.

Sin embargo, existen lecturas que matizan esta postura y subrayan lo que algunos llaman *path dependency* o el peso que los paradigmas de bienestar tienen en el impacto y las consecuencias diferenciales de la globalización para la política social. En ese sentido, un trabajo particularmente importante es el realizado por Gosta Esping-Andersen en 1996, que subraya los procesos de adaptación de los esquemas nacionales de política social al proceso de globalización de la economía (Esping-Andersen, 1996).

Es por ello que es necesario abandonar la tendencia a analizar el desarrollo de la política social como un proceso lineal. En esta tarea, los paradigmas son aparatos teóricos muy útiles para comparar las respuestas diferenciales que desde diversas situaciones y experiencias se da al modelo homogeneizante, impulsado por algunas agencias internacionales. Ese es justamente el papel que pueden jugar los paradigmas de bienestar.

---

53 Detrás del nuevo papel social que se le atribuye en nuestros días al Estado está, desde luego, la crítica neoliberal a los modelos universalistas de prestaciones sociales. Algunos aspectos frecuentemente mencionados son los siguientes:

- que los sistemas de seguridad social no redundaron en una mayor equidad, que el aumento de cobertura significaba costos crecientes y menores beneficios,
- que la burocratización de estos sistemas significó un deterioro de la calidad de los servicios,
- que cada vez resultaba más difícil correlacionar contribuciones y contribuyentes con beneficios y beneficiarios,
- que el sistema condujo a la constitución de un oligopolio político que benefició a los grupos más fuertes en detrimento de los más débiles,
- que en este tipo de sistema se aplicaba el axioma “a precio nulo” demanda ilimitada y finalmente, que la protección del empleo desestimulaba el esfuerzo. (Tenti, 1991: 120-121).

## SEGUNDA PARTE

### 1. LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

El surgimiento de distintos paradigmas de bienestar durante el siglo XX, en sociedades capitalistas, muestra que las diferencias han sido la tónica en lo que concierne al bienestar social, las teorías y conceptos que se construyen para definirlo, explicarlo o medirlo, los instrumentos públicos que se diseñan y utilizan para alcanzarlo, así como el papel que se les atribuye al mercado, el Estado y el orden doméstico para su producción.

Un recorrido histórico y conceptual como el que hemos realizado nos permite afirmar que en este terreno las tendencias no han sido unívocas:

- Los ejes de las políticas han sido y son diferentes en momentos y lugares distintos.
- Los sistemas de prestaciones sociales han tenido y tienen características públicas y privadas.
- La política social ha realizado y realiza funciones disímboles. Algunas veces esta es concebida como un complemento del mercado, otras como un factor crucial para la gobernabilidad, el control social y la obtención de legitimidad política, otras más como un ingrediente para atenuar diversas clases de desigualdad o modificar la estructura social.
- Sus instituciones centrales han variado en diversos contextos entre las casas de pobres, los programas asistenciales, el seguro social, la seguridad social universal, los programas focalizados en el combate de la pobreza, etc.
- Los criterios de acceso a las prestaciones sociales han incluido aspectos estigmatizantes como las pruebas de medios o democratizadores como la ciudadanía.
- En algunos casos las prestaciones son derechos universales, corporativos o procedimentales<sup>54</sup>, en otros caridad pública o privada, y algunas veces son empleadas como recursos que se negocian a cambio de apoyo político, etc.

---

54 Esta clase de derechos emergen de acuerdo con Rosanvallon (2000), en la sustitución de los derechos sociales universales, que resultan demasiado costosos, y consisten en derechos condicionales, accesibles para todos aquellos que demuestren necesitar ayuda estatal; es decir, a través de la vieja institución de la prueba de medios (Rosanvallon 2000: 82-84).

Ante esta evidente heterogeneidad en el manejo de lo social y los grandes cambios económicos que se iniciaron durante los años ochentas, que se suelen sintetizar de manera simplista con el término “globalización”, formular algunas preguntas es obligado, por ejemplo: ¿Cuál es el efecto de la globalización económica en constelaciones de países agrupados alrededor de alguno de los paradigmas que hemos expuesto aquí? y, ¿Qué futuro podemos vislumbrar para la función social del Estado y para el bienestar?

Estas preguntas ha dado pie a debates muy importantes en el campo de la política social. Sin embargo, no son aún suficientemente precisas, porque tienden a olvidar un aspecto crucial de los paradigmas, a saber: estos son tipos ideales, construcciones heurísticas, marcos de referencia para tomar decisiones, recursos a mano que pueden ser empleados por diversos actores, marcos estructurales que son puestos en movimiento una y otra vez en el diseño, operación, discusión, conceptualización y crítica de la política social.

Antes de intentar contestar esas cuestiones, que son evidentemente legítimas, algo indispensable es volver la mirada a la realidad y aceptar las consecuencias y desafíos que implica su complejidad.

## **1.1 EL USO EPISTEMOLÓGICO DEL CONCEPTO DE PARADIGMA DE BIENESTAR: HACIA LOS REGÍMENES CONCRETOS**

Este regreso a lo real, desde los paradigmas, exige reconocer que en casos específicos, de países o regiones internacionales, tenemos que admitir que la política social no se reduce a la repetición serena de paradigmas, que reinan incontestables sobre el mundo de los mortales.

Es por ello que es necesario proponer un concepto que medie entre la abstracción y exageración voluntaria de los paradigmas y el caos aparente de la política social en diversos escenarios.

### **1.1.1 Definición del concepto de régimen de bienestar**

Ese concepto es el de “régimen de bienestar”, cuyo propósito es dar cuenta de situaciones específicas, donde diversos paradigmas se articulan y adquieren modalidades particulares, relacionadas con la historia privativa de la política social en cada lugar.

Una definición interesante de este nuevo término nos la ofrece Peter Taylor-Gooby (1996), quien define ese concepto como una constelación de arreglos sociales, políticos y económicos que tienden a alimentar a un sistema de bienestar particular, que a su vez soporta un patrón también singular de estratificación social que retroalimenta su propia estabilidad (Taylor-Gooby, 1996: 199-200).

Esta conceptualización subraya explícitamente dos aspectos básicos:

- a) La necesidad de pensar la economía, el espacio doméstico, el mundo del trabajo y el Estado como elementos que se articulan para moldear la estructura social.
- b) El carácter específico o singular de esas articulaciones.  
Implícitamente un tercer elemento complementa esta definición
- c) La diferencia existente entre una concepción abstracta<sup>55</sup> y los regímenes concretos de política social.

Por su parte, Goodin y sus colegas (2001) señalan que “Los regímenes de bienestar... representan diferentes maneras de organizar no sólo el sector de transferencias, representado por la política para el bienestar social, sino también el sector productivo de la economía capitalista” (Goodin *et al.*, 1999: 5).

Agregan que:

*El término ‘régimen de bienestar’ se refiere a una larga constelación de instituciones socioeconómicas, políticas y programas todos orientados hacia la promoción del bienestar de la gente. Ciertamente incluye al sector de las transferencias del Estado de bienestar. Pero también incluye a... la economía pública . Y [al] sector productivo de la economía (Goodin *et. al.*, 1999: 5).*

Estas dos lecturas siguen a Esping-Andersen, creador del término, quien señala que “hablar de ‘un régimen’ es denotar el hecho de que en las relaciones entre el Estado y la economía un complejo de características legales y organizacionales se entretejen sistemáticamente” (Esping-Andersen 1990: 2). Por ello, ese autor concibe los regímenes de bienestar como:

---

55 En este caso lo que yo denomino paradigmas, otros los llaman modelos.



*los arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar. Una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocia con una lógica particular de la política social. Los regímenes son definidos en términos de las relaciones entre el Estado y la economía (Esping-Andersen, 1987: 6-7).*

También se refiere a ellos como: “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen 1999: 34-35). Para complementar este punto de vista, este autor señala que “La existencia de un programa social y la cantidad de dinero que se gasta en él pueden ser menos importantes que lo que éste hace [en tres terrenos] la desmercantilización, la estratificación social y el empleo” (Esping-Andersen, 1990: 2-3).

Por ello, afirma que: “Cuando estudiamos las variaciones internacionales en los derechos sociales y la estratificación social producida por el Estado del bienestar, encontraremos arreglos cualitativamente diferentes entre el Estado, el mercado y la familia”. De igual forma, advierte que: “Cada tipo de orden económico moderno requiere de una política social dado que las naciones se han industrializado con variadas estructuras económicas, sistemas políticos y, por consiguiente, con diferentes maneras de distribuir el bienestar” (Esping-Andersen, Rein y Rainwater, 1987: 7).

Estos criterios enriquecen considerablemente el concepto de régimen de bienestar. En primer lugar, le agregan una dimensión diacrónica, porque subrayan las relaciones históricas existente entre el mercado, el Estado y la esfera doméstica, en un país determinado, como los elementos más importantes para definir el bienestar social.

En segundo lugar, estructuran el concepto de bienestar social, en tres dimensiones vividas por los beneficiarios de las políticas sociales: los niveles de desmercantilización que permiten los derechos sociales, entendidos como las posibilidades que la gente tiene de alcanzar determinados estándares de vida independientemente de las fuerzas puras del mercado; las posiciones ocupadas por los ciudadanos dentro del marco de la política social, frente a las posiciones generadas por el funcionamiento del mercado, como consumidores o productores; y la situación que estos enfrentan en los mercados de trabajo, como objetos o sujetos sociales.

En tercer lugar, subrayan la variabilidad tanto de las articulaciones entre economía, Estado y esfera doméstica, como de los resultados de estos arreglos en los ámbitos de los derechos sociales, la estructuración de la sociedad y los mercados laborales; es decir, los efectos de los regímenes sobre el bienestar individual y social.

En cuarto lugar, conciben tres diferentes principios en la asignación del bienestar social. Dentro de la familia, el método dominante es la reciprocidad, que no equivale

a igualdad. Los mercados, por su parte, lo asignan a través del dinero. Mientras el Estado lo redistribuye, sin que eso necesariamente implique igualitarismo (Esping-Andersen 1999: 35-36).

### 1.1.2 Los riesgos sociales y los regímenes de bienestar

Karl Polanyi señala que si los individuos no tuvieran acceso a garantías fuera del mercado, su capacidad para ser agentes mercantiles sin restricciones sería nulificada, pues el principio de libre mercado supone que el actor tiene la posibilidad de retirarse del mercado hasta que el precio del producto sea el adecuado, lo que resulta imposible en el caso del mercado de trabajo si no se cuenta con derechos sociales (Polanyi, 1975).

Esping-Andersen agrega a lo dicho por Polanyi dos razones por las cuales la familia o el mercado no son suficientes para absorber los riesgos sociales:

La primera son las *externalidades*, que ocurren cuando alguien (por ejemplo, un contaminador) impone costos (como el cáncer) en otros inocentes, quienes debido a la distribución desigual del bienestar por parte del mercado pueden no ser asegurables (los viejos, los enfermos, los desempleados, todos sin posibilidades de pagar un seguro). Esas *externalidades* sientan las bases para la intervención residual del Estado a nombre de quienes son discriminados o limitados por el mercado (Esping-Andersen, 1999: 38-39).

La segunda son las fallas de información que exigen una intervención social comprensiva y universal por parte del Estado. Esto, debido a que muy pocos pueden prevenir un ciclo económico, predecir una calamidad, estar preparados para una enfermedad degenerativa en la vejez o para la desaparición de sus ocupaciones, por ello los sistemas de seguridad privados no pueden funcionar de una manera justa y eficiente. (Esping-Andersen, 1999: 39-40). Esping-Andersen habla de tres tipos de riesgos sociales que requieren la intervención estatal:

Los **riesgos de clase** que se distribuyen de manera desigual a lo largo de los estratos sociales<sup>56</sup>. Los estratos de alto riesgo encontrarán grandes dificultades para obtener un seguro que puedan pagar en el mercado y la familia no será una alternativa viable, considerando que los perfiles de riesgo de todos los miembros de una familia tienden a ser semejantes.

---

55 Los mineros son más susceptibles de sufrir lesiones ocupacionales que los profesores. Quienes tienen baja calificación son más vulnerables al desempleo y a los bajos ingresos, las madres solteras corren un riesgo mayor de caer en la pobreza.

Los **riesgos del curso de la vida** que deriva de la noción de “ciclo vital de la pobreza de la clase obrera”, elaborado por Rowntree, quien señalaba que la pobreza tendía a concentrarse en la infancia (particularmente en familias extensas) y en la vejez (debido a la pérdida de ingresos). Este círculo está fuertemente relacionado con la falta de correspondencia entre necesidades específicas relacionadas con la edad y los ingresos.

La familia ha sido tradicionalmente el lugar específico para enfrentar esta clase de riesgos: los jóvenes cuidan a los viejos a cambio de la transferencia o herencia de sus activos. También los seguros mercantiles cubren estas contingencias. Pero esto no ocurre en el caso de las familias con hijos pequeños, cuya capacidad de ahorro se ve severamente reducida. La sociedad posindustrial que se prefigura, subraya la inestabilidad familiar, el desempleo masivo, la existencia de carreras inseguras; todo esto sugiere una mayor vulnerabilidad de los jóvenes y de la primera etapa de la vida adulta (Esping-Andersen, 1999: 41-42)

Los **riesgos intergeneracionales** que hablan de las posibilidades de vida sistemáticamente inferiores de algunos grupos sociales, que aparecen como riesgos de clase, pero son también hereditarios, se transmiten intergeneracionalmente (v.gr., el tipo de ocupación y los logros educacionales siguen siendo fuertemente determinados por el origen social). La pobreza también se hereda fácilmente. Las desventajas heredadas llegan a ser desigualdades de “capital social”. Esos riesgos intergeneracionales difícilmente disminuyen sin una redistribución de oportunidades de vida realizada por el Estado.

Existen diferentes interpretaciones de “igualdad de oportunidades”. La minimalista busca atacar la discriminación sistemática de ciertos grupos, ofreciéndoles oportunidades justas. La visión clásica de la expansión universalista de la educación obligatoria, considera que el factor decisivo para las oportunidades de vida es el acceso igualitario al capital humano<sup>57</sup>

---

57 En los sesentas quedó claro que los logros educacionales seguían siendo desiguales con esta clase de política. Esto produjo en muchos WS una redefinición de su compromiso a favor de igualdad de oportunidades. En EE.UU. se agregó el concepto de programas de *affirmative action* focalizados en grupos en desventaja. Otros, especialmente los Estados nórdicos, desarrollaron un enfoque más comprensivo de la igualdad de oportunidades: la idea era atacar la sistemática reproducción de las desigualdades, lo que equivalía a incluir “las capacidades humanas” en general, el manejo de la gente de un complejo de recursos humanos necesarios para funcionar óptimamente (Esping-Andersen 1999: 42-43).

Hay tres maneras distintas de enfrentar los riesgos sociales, en función de los diferentes tipos de regímenes de bienestar:

- La ayuda residual focalizada a los estratos de malos riesgos (por ejemplo madres solteras, lisiados, demostrablemente pobres). Este enfoque divide la sociedad en “ellos” y “nosotros”; por un lado una mayoría de ciudadanos autosuficiente; por otro, un grupo minoritario y dependiente de clientes del Estado (Esping-Andersen, 1999: 40).
- El enfoque corporativo considera que la familia es el factor crucial para enfrentar los riesgos y que el Estado solo debe intervenir cuando la familia no es capaz de hacerlo. La intervención estatal en este contexto se basa en dos ideas: la primera es que perfiles similares de riesgo corresponden a estatus profesionales específicos; la segunda, es que las ocupaciones son la fuente inicial de grupalidad y movilización social. Esto ha llevado a dividir la atención con diferentes ejes, los trabajadores manuales y no manuales en Alemania, o multitud de planes separados de pensiones ocupacionales como ocurre en Francia o Italia (Esping-Andersen, 1999: 40- 41).
- El enfoque universalista, cuya idea es mezclar todos los riesgos individuales, buenos o malos, bajo un mismo paraguas. Asume que el riesgo es universal y que por ello la solidaridad debe ser también universal (Esping-Andersen, 1999: 41).

### **1.1.3 La utilización del concepto de régimen de bienestar**

Los distintos enfoques sobre cómo generar bienestar social o enfrentar riesgos sociales no debe llevar a asumir que estas formas de concebir y enfrentar los problemas sociales existen de forma pura. La utilización del concepto de “regímenes de bienestar” precisa admitir que los regímenes concretos de la política social, en un Estado nacional o en un conjunto de países de una región, no son paradigmas en estado puro, sino combinatorias de paradigmas, hibridaciones, que los hacen más complejos y contradictorios (Barba, 2001: 14) Esto implica que los paradigmas deben ser vistos como tipos ideales, con una función heurística muy clara: ayudar a reconstruir y a comparar regímenes de bienestar concretos.

Este punto de vista es seguido por Esping-Andersen en su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo (Esping-Andersen 1990) En esta obra, tras estudiar a varios Estados que integran la OCDE, tomando como criterios la calidad de

los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales, argumenta que la mayoría de los Estados del bienestar se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos ideales, que ya hemos reconstruido (el liberal, el conservador y el socialdemócrata)<sup>58</sup>. Sin embargo, Esping-Andersen subraya que ninguno de los casos tratados es puro, porque todos incorporan elementos de otros tipos ideales.

En ese tenor, Esping-Andersen señala que los países escandinavos pueden ser predominantemente socialdemócratas, pero no están libres de elementos cruciales del modelo liberal. Algo semejante ocurre en los Estados Unidos, donde el modelo predominante es liberal, pero el sistema de seguridad social es redistributivo y obligatorio; o en el caso de los regímenes conservadores de Europa, que han incorporado impulsos liberales y socialdemócratas<sup>59</sup> (Esping-Andersen, 1990: 28-29).

A pesar de ello, el trabajo de Esping-Andersen ha sido criticado porque con frecuencia utiliza el concepto de régimen de manera rígida. Por ejemplo, se le ha reprochado que no reconoce la existencia de un régimen que algunos denominan “mediterráneo” en el sur de Europa. Otros le han señalado que su perspectiva no es capaz de dar cuenta de la dinámica o los cambios de los regímenes de bienestar, como el que ocurrió en la Gran Bretaña durante los años setentas y ochentas, cuando su régimen de bienestar socialdemócrata se transformó en un régimen liberal. Algunos más le han señalado su incapacidad para tomar en cuenta las limitaciones crecientes que la economía global y las instituciones supranacionales imponen a los regímenes de bienestar, etc.<sup>60</sup>

Más allá de las respuestas ofrecidas por el propio autor <sup>61</sup>, lo que hay que evitar es aplicar el concepto de régimen de manera ontológica. Por ello, consideramos que la distinción entre paradigmas y regímenes de bienestar es fundamental. Los primeros

---

58 Otros autores aseguran que la tipología de Gosta Esping-Andersen no es exhaustiva aún para Europa, donde habría que incorporar otro modelo, particularmente para los países del sur de Europa. Ese modelo es denominado por algunos “sureño”, por otros “familiarista”. En ese esquema el Estado se hace responsable de garantizar un nivel básico de seguridad social porque se asume la existencia de asistencia informal provista por redes familiares. Como ejemplo se suelen poner los casos de España o Italia (Hillmert, 2000: 2).

59 Esping-Andersen encontró que algunos Estados se agrupaban alrededor del modelo liberal del *Welfare State* (Estados Unidos, Canadá y Australia); otros alrededor del conservador (Austria, Francia, Alemania e Italia); y un grupo pequeño alrededor del modelo socialdemócrata (los países escandinavos). (Esping-Andersen 1990)

60 Para un recuento de las críticas, véase Gough (1999).

61 Esping-Andersen (1999) acepta que los países mediterráneos forman un subgrupo persistente del régimen conservador, pero no está dispuesto a aceptar que se trate de otro régimen. También acepta que Japón es un tipo híbrido que combina elementos del régimen liberal y el conservador.

son tipos ideales, que son empleados siguiendo la lógica de los descubrimientos, la búsqueda de lo que ignoramos, la comprensión y explicación de los problemas que detectamos, por ello se utilizan epistemológicamente, empleándolos como características contra las que se comparan casos particulares. Ese procedimiento permite acceder a los segundos, a los regímenes concretos, que son construidos heurísticamente, a través de comparaciones conceptuales y casuísticas, así como de la producción de datos pertinentes.

La distinción entre paradigmas y regímenes de bienestar no ha sido desarrollada por Esping-Andersen y sus seguidores porque esa distinción solo puede ser pensada en una tradición teórica distinta a la economía política: el enfoque weberiano de los tipos ideales.<sup>62</sup>

## **1.2 EL DEBATE SOBRE LA CONVERGENCIA O LA DIVERGENCIA PARADIGMÁTICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL *WELFARE STATE* Y LA GLOBALIZACIÓN**

El grado de complejidad de los regímenes de bienestar y su singularidad hace difícil aceptar que la crisis del *Welfare State*, la globalización y la modificación concomitante de la economía política de las sociedades modernas puedan tener los mismos efectos sobre regímenes de bienestar discordantes.<sup>63</sup>

En este marco se produce precisamente el debate actual sobre la fusión o discrepancia de los modelos de política social en economías abiertas.

La crisis del Estado del Bienestar y la globalización han generado una disputa intelectual, ideológica y política sobre el futuro de la política social. En un extremo se sitúan quienes sostienen que las consecuencias de los dos fenómenos serán desiguales en diferentes contextos nacionales; en otro, aquellos que piensan que el futuro ineludible es la convergencia de todos los regímenes en el paradigma residual.

Esta discusión ha sido suelo fértil para realizar estudios concretos. Los más celebrados son, sin duda, los trabajos realizados por el propio Gosta Esping Andersen y sus colegas en 1996 y 1999, quienes a partir de la teoría de los tres mundos del *Welfare State* han intentado averiguar cuáles han sido los efectos de la globalización

---

62 Este tema ya fue abordado en el capítulo correspondiente a la metodología de este trabajo.

63 Me parece, por ejemplo, que el fin del pleno empleo o propuestas como la privatización de la seguridad social, la focalización de la acción del Estado o la descentralización de la política social enfrentan diversos grados de resistencia social y política, significan cosas diferentes y tienen consecuencias disímiles en distintos regímenes.

sobre los modelos corporativo, liberal y socialdemócrata. Más allá de sus hallazgos, estos estudios han abierto un espacio para una discusión seria sobre el tema (Esping-Andersen, 1996 y 1999).

El eje de la discusión es si los efectos de la modificación de las coordenadas básicas de los viejos paradigmas serán uniformes en cada régimen de bienestar. Las modificaciones más significativas de los viejos arreglos institucionales para la producción del bienestar son las siguientes:

- El Estado nación se ha debilitado
- La economía se ha globalizado
- La esfera doméstica ha cambiado debido a que, ante la crisis de la sociedad industrial y el auge de la “sociedad de la información”, la vieja división sexual del trabajo se ha desmoronado como consecuencia tanto de los grandes niveles de desempleo de los viejos trabajadores industriales descalificados, como del acceso masivo de las mujeres y los jóvenes al mercado de trabajo. Esto no solo ha minado el papel proveedor masculino, sino que ha provocado cambios profundos en la estructura familiar.<sup>64</sup>

### 1.2.1 El mapa de la batalla

En ese contexto, tiende a prevalecer la idea de que los aspectos centrales de todo el proceso son la globalización de la economía y concomitantemente el debilitamiento o la redefinición del rol jugado por el Estado nacional y particularmente por el *Welfare State*.

El punto de vista de algunos autores es que la globalización erosionará los sistemas de protección social, por ejemplo Hans-Peter Martín (1997) afirma que:

*Alrededor del mundo los propietarios del capital y la riqueza están contribuyendo cada vez menos al financiamiento del gasto público. En el otro frente, aquellos que manejan los flujos globales de capital están reduciendo los niveles salariales de los empleados que sí pagan impuestos. Los salarios como proporción del PIB están declinando en todo el mundo; ninguna nación es capaz de resistir la presión. El modelo alemán [cuyo eje es el paradigma conservador] será realmente adelgazado por la competencia global”. (Martín 1997, citado por Deacon, 1999, Capít. 1: 2).*

---

64 Para una descripción pormenorizada de estos cambios, véase Esping-Andersen (1999).

En otro extremo, algunos subrayan que la eficacia de los sistemas de protección social depende fundamentalmente de la voluntad gubernamental, por ejemplo Frank Vandembroucke (1998) señala que:

*Aparte de la deshabilitación de la cooperación internacional y la regulación financiera los obstáculos cruciales para políticas de empleo exitosas giran a) sobre la voluntad de redistribuir recursos de los ricos (frecuentemente muy calificados) a los pobres (frecuentemente sin calificación), de financiar políticas de empleo focalizadas. Los principios de reciprocidad y eficiencia en la implementación de programas de empleo y políticas sociales tienen que apuntalar la voluntad de redistribuir. No hay argumentos convincentes de que la 'globalización' ha hecho imposible remover estos obstáculos. (Vandembroucke, 1998, citado por Deacon, 1999, Capít. 1: 2).*

Algunos otros autores, como Merrien (2000), consideran que los informes internacionales de agencias como la OCDE o el BM (BM, 1994) evidencian una visión negativa de los Estados benefactores y la consecuente necesidad de aplicar un recetario liberal para resolver su crisis. Merrien señala que:

*Los informes de los expertos dibujan un retrato negativo de los estados-providencia. Insisten en la extensión desmesurada y sin evaluación de las prestaciones sociales, la crisis fiscal de los estados, la escasa eficacia de los programas comparados con los objetivos, los efectos perversos como la desmotivación del trabajo. Por último preconizan soluciones a la crisis: privatización, políticas de objetivos en las prestaciones sociales, asociación de los actores públicos y privados, retroceso del Estado-providencia y liberación de las energías individuales. Finalmente, afirman que los países que han emprendido esta vía han obtenido resultados significativos mientras que los otros se hunden en la crisis. La acción pública ya no es la respuesta adecuada se ha convertido ella misma en el problema (Merrien, 2000: 3).*

Entre estas fronteras hay posiciones intermedias, como la Deacon (1999) o Esping-Andersen (1996), quienes, sin embargo, no coinciden en lo que concierne a la convergencia o divergencia de los regímenes de bienestar.

Esping-Andersen, como ya lo he señalado, argumenta que las diferencias institucionales en los regímenes nacionales de bienestar aseguran que los procesos de reestructuración económica se realicen de acuerdo con los límites que establece cada



sistema de transferencias. Así, los efectos de la globalización sobre diferentes regímenes de bienestar serán a su vez heterogéneos (Esping-Andersen, 1996).

Por su parte, Deacon, en abierta oposición con agencias internacionales como el BM o el FMI, sostiene que es posible una globalización socialmente responsable a través de reformas que “proyecten en el nivel global las políticas de redistribución social, regulación social y empoderamiento (*empowerment*) social que los gobiernos realizan cuando se ocupan de la política social a escala nacional” (Deacon, 1999, Capít. 2: 2).

Como se puede apreciar, algunos predicen que las presiones de la globalización no les dejarán a los distintos regímenes de bienestar otra alternativa que seguir un proceso semejante de reducción del bienestar, porque, en su opinión, el único modelo viable de bienestar en una economía abierta es el residual o liberal. Otros apuestan al voluntarismo estatal. Otros más sostienen que las diferencias institucionales entre los diversos paradigmas de bienestar asegurarán caminos diferentes para la política social, mientras otros hablan de una convergencia redistributiva de carácter supranacional (Annesley, 2000: 1).

En esta encrucijada es difícil dilucidar, en términos puramente teóricos, cuál será el camino que diversos países seguirán. Es por ello que antes de abordar el significado de este debate en el escenario de América Latina y México, tema fundamental de este trabajo, y con el propósito de establecer un marco para realizar comparaciones, analizaré lo que ha estado ocurriendo en dos ámbitos, que suelen tomarse como referencia en América Latina y México, el de la Unión Europea y el de los Estados Unidos.<sup>65</sup>

Para acometer esa tarea, primero hay que dar otro paso, establecer cuáles son los parámetros económicos, políticos y sociales que la globalización está alterando, que implican presiones sobre los regímenes de bienestar conservadores y universales.

---

65 Bruno Lautier señala que en materia de política social Europa sirvió de modelo a América Latina, por lo menos en los discursos gubernamentales y también sirvió de referencia para elaborar categorías y conceptos y modeló la óptica de políticos e investigadores en este terreno (Lautier, 2001: 98) Por su parte, James Malloy afirma que los Estados Unidos se asemejan a la mayor parte de América Latina por cuanto una gran proporción de sus esfuerzos en el campo de la política social se centran en un complejo sistema de seguro social contributivo y la otra parte en programas de asistencia social, por lo que a ambos casos se les puede denominar “estados de seguro social” y a ambos modelos se les puede considerar dualistas (Malloy, 1986: 31).

## **2. LA GLOBALIZACIÓN Y LA TESIS DE LA CONVERGENCIA PARADIGMÁTICA**

Hablar a profundidad de la globalización de la economía capitalista es una tarea compleja y polémica que rebasa los objetivos de este trabajo. Lo que haré en este apartado es abordar algunas de las consecuencias de este proceso, subrayadas por autores importantes<sup>66</sup>, que son relevantes para la política social y que pueden funcionar como conjeturas o hipótesis sobre el destino que aguardaría a los regímenes de bienestar si la globalización hiciera tabla rasa de las diferencias entre regímenes de bienestar.

### **2.1 GLOBALIZACIÓN Y JUSTICIA: EL PUNTO DE VISTA DE AMARTYA SEN**

El tema de la globalización es sumamente polémico, Amartya Sen (2002) señala que para algunos se trata de un proceso de occidentalización del mundo a través del cual la civilización occidental contribuye con sus valores y grandes logros al resto del planeta; mientras para otros, se trata de una imposición de reglas en las relaciones comerciales del capitalismo contemporáneo, movido por la codicia y la avaricia de las naciones de Europa Occidental, que deprivan a los más pobres del orbe (Sen, 2002).

Sin embargo, la globalización no es ni nueva ni occidental ni necesariamente nociva. Durante miles de años, la globalización ha contribuido al progreso del mundo a través de viajes, el comercio, la migración, las mutuas influencias culturales y la diseminación del conocimiento y el saber. Por otra parte, los agentes de la globalización aparecen frecuentemente fuera de Occidente, como en el caso de la expansión de la ciencia, la tecnología y las matemáticas desde China, la India y Arabia hacia Europa Occidental, durante el milenio pasado. El Renacimiento, la Ilustración y la Revolución Industrial serían impensables sin las matemáticas, la geometría, el papel, la imprenta, la pólvora, el acero, los puentes colgantes, la brújula magnética y las ruedas de molino inventadas fuera del mundo occidental. Por ello, es equivocado tanto sostener el carácter occidental de la globalización, como su carácter necesariamente imperialista y nocivo.

---

66 Entre ellos: Sen (2002); Manuel Castells (1999) Ulrich Beck (1999), Alain Touraine (1997) y Anthony Giddens (1993).

Desde este punto de vista, es simplemente imposible, como sostiene Sen, revertir la penuria económica de los pobres a lo largo y ancho del mundo, manteniéndolos al margen de los avances de la tecnología contemporánea. Sin embargo, de acuerdo con ese autor, el reto principal no es cómo frenar o impulsar la globalización, sino cómo lograr que la distribución de las ganancias potenciales de esta, entre países ricos y pobres y entre grupos sociales al interior de un mismo país, sea equitativa (Sen, 2002).

De acuerdo con Sen (2002), en las relaciones globales la economía de mercado, que es una poderosa maquinaria de progreso económico, no funciona por sí misma, como tampoco ocurre siquiera en un país dado. Esta afirmación no alude solamente al hecho de que un sistema de mercado pueda generar resultados muy diversos en función de las condiciones que hacen posible su existencia (como la distribución de los recursos naturales, el desarrollo de los recursos humanos, las normas empresariales, los niveles de seguridad social, etc.). Se trata más bien de que estas condiciones dependen a su vez de instituciones políticas, económicas y sociales que operan a escala nacional y global, ya que, como lo han demostrado múltiples estudios empíricos, los resultados del mercado obedecen esencialmente a la existencia de determinados tipos de políticas en materia de salud, educación, seguridad social, reforma agraria, etc. En consecuencia, afirma Sen: “En cada uno de estos campos, todavía hay trabajo que hacer para que la acción pública pueda transformar el resultado de las relaciones económicas locales y globales” (Sen, 2002).

El punto de vista de Sen respalda la idea de que el bienestar no depende exclusivamente del mercado, sino de los arreglos institucionales que contextualizan y acotan su funcionamiento, tema central de este trabajo. Sin embargo, antes de abordar esta temática es conveniente revisar cuáles son las características más significativas de la globalización en nuestra época.

## **2.2 PUNTOS DE VISTA SOBRE LA GLOBALIZACIÓN**

Lo primero que habría que señalar es que la globalización ha sido conceptualizada de diversas maneras, entre otras como “la segunda modernidad” (Beck, 1999); “la sociedad red en la era de la información” (Castells 1999); “la desmodernización” (Touraine, 1997) o “la modernidad tardía” (Giddens, 1993) .

Cada una de estas imágenes subraya algún aspecto que me parece fundamental del proceso. Cuando la globalización es vista como el cruce de la primera modernidad a la segunda, se resaltan los riesgos que enfrentan instituciones características de la primera modernidad, como los estados nacionales, el sistema capitalista, la

industrialización, el trabajo asalariado, el pleno empleo, la conexión entre ciencia y tecnología, la organización formal de todas las dimensiones de la vida social, etc., durante el paso de sociedades encerradas dentro de los límites del Estado nación, a sociedades y economías abiertas (Beck, 1999).

Cuando la globalización es interpretada como la instauración de la sociedad red en la era de la información, lo que se subraya es el proceso de expansión y rejuvenecimiento del capitalismo, conectado con la revolución de la tecnología que se gestó a partir de la década de 1970, centrada en la acumulación de conocimiento y la generación, procesamiento y transmisión de la información, que conecta y hace interdependientes a una gran cantidad de economías en el mundo, genera grandes desigualdades sociales y es la fuente básica de la productividad, el poder y la separación creciente entre la economía y las identidades culturales, entre la red y el yo (Castells, 1999).

Cuando la globalización es descrita como una desmodernización, lo que se quiere es evidenciar la ruptura de la correspondencia entre el individuo y las instituciones modernas, principalmente el Estado y el mercado (Touraine, 1997).

Cuando se habla de modernidad tardía, se afirma que la globalización ha radicalizado y universalizado las consecuencias imprevistas de la modernidad, y se subrayan particularmente: el “desenclave” de las instituciones o relaciones sociales de sus contextos locales, su emplazamiento en espacios y tiempos abstractos o “deslocalizados”; y la instauración de la reflexividad generalizada<sup>67</sup> (Giddens 1994).

En mi opinión, este recuento que no pretende ser exhaustivo, muestra que las interpretaciones pueden complementarse si las concebimos como acervos de conceptos que nos ofrecen, de manera sintética y abstracta, una relación de consecuencias de la globalización para la vida social, que son pertinentes para observar la política social.

---

67 Giddens entiende “reflexividad” como la revisión continua de las prácticas sociales a la luz de nueva información (Giddens, 1994).

## 2.3 LA GLOBALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

De manera muy puntual, las consecuencias sociales de la globalización que analizaré en este trabajo se agrupan en cuatro dimensiones:

- El surgimiento de una nueva economía política internacional.
- La ruptura entre actores y sistemas.
- La deslocalización de las relaciones sociales y la pérdida de capacidades del Estado.
- La desinstitucionalización, desocialización y despolitización de la vida social.

### 2.3.1 La economía política posindustrial y la crisis de la sociedad de pleno empleo

La primera consecuencia que quiero abordar es lo que Ulrich Beck (2000) denomina la “brasileñización” de Occidente, entendida como la extensión de la multiplicidad, complejidad e inseguridad del trabajo y los modos de vida del Sur hacia los centros neurálgicos del Norte (Beck, 2000: 9).

En lo fundamental, esta tendencia supone la irrupción de lo precario, discontinuo, flexible, impreciso e informal en el fortín de las sociedades del pleno empleo del siglo XX, que conduce, dice Beck (2000), a la instauración de la “economía política de la inseguridad”, o la “economía política posindustrial”, como es denominada por Esping-Andersen (1999).

En nuestros días, afirma Esping-Andersen, parecería que, uno después de otro, cada uno de los elementos constituyentes de las economías del *Welfare State* que alguna vez, durante la “era dorada del capitalismo”, aseguraron “armonía y felicidad”, se están deslizando hacia una crisis irreversible y hacia la decadencia. Por ello, Europa recibe el nuevo siglo con aproximadamente 15 millones de desempleados, mientras los Estados Unidos lo recibe con aproximadamente el mismo número de trabajadores con bajos salarios (Esping-Andersen, 1999: 1).

Las nuevas características de la economía política en los países avanzados serían las siguientes:

- 1) La sociedad de pleno empleo ha tocado su techo desde el punto de vista tecnológico y productivo, porque por primera vez en la historia la tasa de paro no debe verse como producto de crisis económicas cíclicas, sino como resultado de los éxitos del capitalismo tecnológicamente avanzado<sup>68</sup>. (Beck 2000: 3, 20-24)
- 2) La economía política tiende a dejar de ser organizada por el Estado benefactor, porque se han deslocalizado la producción, las finanzas, el consumo y la cooperación (Beck 2000: 29).
- 3) El nuevo juego de poder tiene dos actores principales: los agentes vinculados a un territorio, como el trabajo, los gobiernos y los sindicatos; y los agentes económicos desvinculados de todo territorio, como el comercio, el capital y las finanzas (Beck 2000: 10).
- 4) La tendencia es la “flexibilidad”, entendida como la posibilidad de que los empresarios puedan despedir más fácilmente a sus trabajadores, que los contratos sean de corta duración y fácilmente rescindibles y que el Estado traspase los riesgos, cada vez menos calculables, a los individuos (Beck 2000: 11).

### 2.3.2 La ruptura entre actores y sistemas

La segunda consecuencia que quiero mostrar es la separación creciente entre actores y sistemas, subrayada tanto por Alain Touraine (1997), como por Manuel Castells (1999) y Ulrich Beck (1999).

Para Touraine, el desarrollo de la democracia industrial y del *Welfare State* hicieron posible que el bienestar personal, el respeto a las libertades individuales y la economía de mercado se combinaron gracias a la intervención del Estado (Touraine 1997: 27-31) Esta intervención permitió, parafraseando a Marshall, el paso de los derechos civiles y políticos a los derechos sociales.

En el marco de la globalización, ese modelo de organización social, que Touraine llama “clásico” y que en buena medida corresponde al paradigma universalista o institucional, se estaría quebrando. Esto ocurriría porque las fuerzas económicas escapan cada vez más a las reglamentaciones y prioridades impuestas por

---

68 Debido a una paradoja: por una parte consideraba al trabajo como el eje de la sociedad, entendido como el instrumento decisivo para ligar a los individuos al orden social y para combatir la pobreza y la criminalidad; por otra, promovía la innovación tecnológica para incrementar la productividad para permitir la expansión del capitalismo, lo que supone supresión de trabajo humano debido a la introducción de tecnologías inteligentes.

los Estados. Así, el Estado se mostraría crecientemente incapaz para unir la racionalización económica<sup>69</sup> y el individualismo moral<sup>70</sup>, lo que redundaría, nos dice Touraine, en una separación entre el universo de las técnicas, los mercados, los signos y los flujos en donde estamos sumergidos y nuestro universo interior, que es el de las identidades (Touraine, 1997: 31-34).

Touraine afirma que cada vez somos más ajenos a las conductas o roles que los aparatos económicos, políticos o culturales que organizan nuestra experiencia, nos hacen representar. Esto supone una ruptura entre libertad personal y eficacia colectiva (Touraine 1997: 33).

Este mismo fenómeno es conceptualizado por Ulrich Beck como el fin de la sociedad laboral, aquella cuyo eje habría sido la articulación entre trabajo y ciudadanía (visión que corresponde al paradigma corporativo), y su reemplazo por una sociedad de riesgo, en la que la inseguridad y la precariedad laboral, como modo de vida social, es predominante (Beck 1999: 11-29).

Castells también da cuenta del hiato que se está produciendo y señala que nuestras sociedades se estructuran cada vez más en torno a la oposición bipolar entre la red y el yo. Afirma que esto ha generado una tensión creciente entre:

- el instrumentalismo abstracto y universal y las identidades particularistas de raíces históricas,
- las funciones y los significados sociales,
- el mercado y las personas,
- los sistemas políticos y los ciudadanos (Castells 1999, t.1: 28-29).

Esta visión corresponde en buena medida a la vida social en el marco del paradigma residual.

---

69 Tendencia a organizar la vida social en términos de medios-fines y de costo- beneficio (Weber, 1981).

70 Cada individuo, concebido como un ser racional, consciente de sus derechos y deberes y amo de sí mismo, sometido a leyes que respetan sus intereses legítimos y la libertad de su vida privada y que aseguran al mismo tiempo la solidez de la sociedad (Touraine, 1997: 29).

### **2.3.3 La deslocalización de las relaciones sociales y la pérdida de capacidades del Estado**

De acuerdo con Giddens, la columna vertebral de la globalización es la “deslocalización”, entendida como la posibilidad de separar las relaciones sociales de sus contextos locales y reestructurarlas en intervalos espacio- temporales indefinidos (Giddens, 1994: 32).

Este concepto presupone un cambio de sentido de dos coordenadas fundamentales para pensar y organizar la vida social: el tiempo y el espacio. De acuerdo con Giddens, los procesos de desanclaje son posibles porque en las sociedades modernas de finales del siglo XX y principios del XXI, que él llama “tardías”, se ha producido una doble separación: entre tiempo y espacio y entre espacio y lugar. Estas separaciones provocaron el “vaciamiento” de espacio y tiempo, su deslocalización (Giddens, 1994: 29).

En lo sucesivo, el espacio de las relaciones sociales dejó de implicar presencia física e hizo posible la relación entre ausentes. Este es un elemento crucial para comprender la globalización. La vida social queda sometida a una dialéctica de anclaje y desanclaje de los actores, las instituciones y los sistemas sociales. La globalización económica, por ejemplo, favorece la coordinación de agentes ubicados en distintos lugares, con historias particulares, reubicándolos en un espacio abstracto y un tiempo “atemporal”.

Esto ha permitido, entre otras cosas:

- Liberar a las instituciones y los actores de las restricciones impuestas por hábitos y prácticas locales.
- Desarrollar engranajes para que las instituciones o sistemas sociales organicen la vida social simultáneamente a escala local y a escala global.
- Estandarizar la experiencia social, creando un pasado unitario mundial y construyendo un presente global que sirve de marco mundial para la acción y la experiencia (Giddens, 1994: 31-32).

Este cambio de contexto tiene consecuencias muy importante para el bienestar y la integración sociales. Por una parte, el Estado nacional deja de ser el único territorio donde se articulan las esferas doméstica, mercantil y estatal para producir empleo y bienestar; por otra, los actores sociales pierden su carácter puramente local.



*El ascenso del “Workfare State”.*<sup>71</sup>

Manuel Castells (1999) sostiene que el control estatal sobre las economías y sociedades locales se ve desbordado por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder (Castells 1999 T.2: 271) Esto obliga a pensar el Estado en el contexto de la sociedad mundial, donde ha disminuido significativamente su relevancia porque los procesos cruciales de la economía y la política se han deslocalizado.

De acuerdo con ese autor, la capacidad instrumental del Estado-Nación resulta decisivamente debilitada por la globalización, debido a múltiples factores, entre ellos:

La transnacionalización de las principales actividades económicas, que conduce a un descenso de la capacidad de los gobiernos para asegurar en sus territorios la base productiva para generar ingresos. (Castells 1999 T.2: 274).

La creciente interdependencia de los tipos de cambio, de las políticas monetarias y de las políticas presupuestarias, que provoca que los Estados-Nación pierdan paulatinamente control sobre los elementos fundamentales de sus políticas económicas (Castells 1999 T.2: 273).

La progresiva dependencia de los gobiernos respecto de los mercados globales de capitales, pues a pesar de todo una parte importante de su gasto sigue siendo financiada con deuda externa. (Castells 1999, T.2: 275).

La amenaza que la globalización de la producción y la inversión supone para los estados de bienestar, porque para las empresas transnacionales resulta contradictorio operar en mercados globales e integrados donde se experimentan importantes diferenciales de costes de las prestaciones sociales y grados desiguales de regulación estatal. (Castells 1999, T.2: 281).

En ese contexto, advierte Castells, después de la Guerra Fría presenciamos una creciente interdependencia multilateral entre los Estados nacionales, que no lleva a la supranacionalidad, sino a la constitución de “cárteles políticos” que expresan en una geometría variable los intereses agregados de los miembros que los constituyen, y en los que los Estados miembros se reparten beneficios y pueden mantener un cierto grado de soberanía.<sup>72</sup> El multilateralismo significa una especie de sesión de soberanía en multitud de áreas, a cambio de acceso a recursos, posibilidades de participación, preferencias, etc. Para Castells, ese es el precio que pagan los Estados-nación por su supervivencia como segmentos de redes internacionales (Castells, 1999, T.2: 290-298).

---

71 Podría traducirse como Estado productivista.

72 Para Castells ese es precisamente el caso de la Unión Europea.

En ese entorno aparecen agencias y/o entidades internacionales para negociar diversos asuntos, por ejemplo:

- 1) La Organización Mundial del Comercio (OMC), para hacer compatibles comercio libre y restricciones comerciales.
- 2) La ONU, como fuerza de vigilancia legítima de la paz internacional y como foro para discutir y proponer soluciones a problemas sistémicos, como el deterioro del medio ambiente, la violación de los derechos humanos, la exclusión social, la exclusión de género, etc.
- 3) El Grupo de los 7 (G-7) y la OCDE, que junto al FMI y el BM, se han convertido en los supervisores de la economía global, cuya función es mantener la disciplina en los mercados financieros y de divisas, tanto global como localmente.
- 4) La OTAN, que después de la Guerra Fría ha surgido como el núcleo de una poderosa fuerza militar para vigilar el nuevo desorden mundial y que en la práctica ha actuado como un instrumento en manos de la hegemonía militar estadounidense.
- 5) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el MERCOSUR, que han permitido importantes grados de integración económica en América del Norte y América del Sur.
- 6) La Unión Europea (UE) que ha permitido la integración no solo económica sino monetaria entre sus miembros, etc.

Paralelamente, el rol del Estado tiende a cambiar y cada vez se orienta más hacia lo que Jessop denomina el “workfare”, que puede describirse como la tendencia a impulsar la innovación de productos, procesos, organizaciones y mercados, a buscar el mejoramiento de la competitividad de economías abiertas, y la subordinación de la política social a las demandas de flexibilización de los mercados, de mejoramientos de capacidad empresarial y de competitividad estatal. Este nuevo papel emergente, afirma Jessop, no es compatible con el pleno empleo, la expansión de derechos ciudadanos, la planeación, el consumo masivo, etc.<sup>73</sup> (Jessop, 1993).

---

73 En mi opinión este punto de vista es muy radical, pues como veremos en el capítulo VI, el Welfare State no se ha extinguido, ni hay una convergencia absoluta en las tendencias aquí enumeradas.

#### **2.3.4 La desinstitucionalización, desocialización y despolitización de la vida social**

Touraine señala que otra de las consecuencias de la desmodernización es la desinstitucionalización, entendida como el debilitamiento de los juicios de normalidad, que se aplicaban a las conductas regidas por instituciones. Afirma además que esta tendencia es acompañada por la desocialización, a la que se refiere como la desaparición de los roles, normas y valores sociales mediante los cuales se constituía el mundo vivido. Esto, en la actualidad, significaría que el orden doméstico, las normas de producción, las de consumo y las de los sistemas políticos tenderían a disociarse e incluso a entrar en oposición (Touraine, 1997: 44-49).

Por otra parte, Touraine señala también que la desocialización genera asimismo despolitización, pérdida de confianza, de representatividad, que se ha acentuado en la medida que los partidos se han convertido en empresas políticas para lograr que candidatos sean elegidos gobernantes. Detrás de esta crisis estaría la erosión del Estado nacional, demasiado pequeño, se dice, para los grandes problemas globales y demasiado grande, para los pequeños y locales (Touraine 1997: 49). El Estado nacional estaría entonces siendo desgastado desde arriba por una economía global que no puede controlar y por la transferencia de poder y atributos a entidades supranacionales; y desde abajo por su incapacidad para hacer frente a los problemas que se presentan en espacios subnacionales (Hobsbawm, 1998: 568).

#### **2.4 LAS CONSECUENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA EL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Desde el punto de vista del bienestar y las políticas sociales, las tendencias que hemos ilustrado, hacia la separación entre actores y sistemas, la desinstitucionalización, desocialización y despolitización de la vida social, y la aparición de una nueva economía política internacional, también tendrían consecuencias.

- La más señaladas serían las siguientes:
- Una creciente exclusión social.
- El repunte de la pobreza.
- La aparición de infraclases (*the underclass*).
- La pérdida estatal de algunas capacidades sociales y el predominio del nuevo rol macroeconómico del Estado.
- La subordinación de la política social a la lógica mercantil.

- La crisis de la ciudadanía y los derechos sociales.
- La tecnocratización de la política social.
- La crisis de los paradigmas de bienestar socialdemócrata y conservador.

La crisis de la economía política industrial, centrada en el *Welfare State*, la producción y el consumo local, que buscaba el pleno empleo y permitía la presencia de fuertes actores vinculados al territorio nacional; y su reemplazo posterior por una economía política global, caracterizada por su deslocalización, por la participación de poderosos actores desvinculados del territorio y porque gira alrededor de la flexibilización de la producción, los mercados y las finanzas, han tenido consecuencias muy importantes para el bienestar y las políticas sociales.

De acuerdo con Beck, en este nuevo escenario, el complemento entre el pleno empleo, pensiones seguras, ingresos fiscales elevados, márgenes de maniobra amplios para las políticas públicas, están recíprocamente en peligro. Se puede hablar de una especie de entropía: el empleo se torna precario, los cimientos del *Welfare State* tienden a venirse abajo, la pobreza repunta, los ingresos fiscales son insuficientes para pagar la asistencia pública y, consiguientemente, crece el desamparo social (Beck, 2000: 10-11).

El dilema para los Estados nacionales sería ahora “pagar” la creciente pobreza y exclusión social (alternativa abierta para los países que cuentan con seguro del desempleo) o tolerar índices escandalosos de pobreza, a cambio de un desempleo moderado (como ocurre, por ejemplo en los EE.UU.).

En ese contexto, la inseguridad endémica se convierte en la tendencia distintiva en términos sociales.

#### **2.4.1 Consecuencias del hiato ente sistemas y actores**

Si consideramos que lo social es un espacio de confluencia entre lo doméstico, el poder del Estado y el funcionamiento del mercado, se puede conjeturar, como muchos lo hacen, que la separación entre actores y sistemas tendría para los regímenes de bienestar universalistas o conservadores, un efecto letal.

La escisión entre la economía y las identidades sociales se traduciría en la atomización de intereses sociales y en la disociación de cultura y economía que tendería a:

- Desmembrar las viejas formas de organización social, como los sindicatos, la división sexual del trabajo o las familias patriarcales, etc.
- Desgastar instituciones como el seguro social, la seguridad laboral, el consumo masivo, el pleno empleo, etc.
- Inducir un proceso de liberalización o residualización de la política social.
- Empujar a los grupos sociales a un repliegue egoísta en la vida privada y el consumo (individualización).
- Y por último, pero no menos importante, favorecer la aparición de fundamentalismos.<sup>74</sup>

En Europa se debate alrededor del concepto de exclusión social y en Estados Unidos y Europa en torno al concepto de infraclase<sup>75</sup> (*the underclass*), que se oponen al viejo concepto de ciudadanía social.

Por una parte, en Europa se afirma que las nuevas tecnologías, la reestructuración productiva, la desregulación, la flexibilización de la producción y del trabajo (y su consiguiente precarización) han exacerbado la exclusión social de amplias categorías sociales que han quedado al margen de la ciudadanía. Se trataría particularmente de minorías étnicas, inmigrantes, minorías religiosas, mujeres, ancianos y jóvenes (Schierup, 2001; Dahrendorf, 1994; Gaviria, 1995).

Por otra, en Estados Unidos se atribuye a las actitudes, valores y patrones de conducta grupales el que segmentos de la población pobre se sitúen al margen del resto de la sociedad y se encuentren imposibilitados para integrarse a la corriente principal (*main stream*) de la sociedad, situación que, desde esa perspectiva, es reforzada por los programas de asistencia social a los pobres que provocan pérdidas de incentivos para trabajar, hábitos de dependencia de las instituciones públicas, indisciplina y desmoralización entre los pobres (Murray, 1984).

---

74 Entendidos no como una vuelta al pasado, sino como la manipulación política de creencias religiosas, para establecer espacios culturales cerrados.

75 Si bien es conveniente reconocer que el tratamiento que se da a este concepto en los dos lugares es radicalmente distinto, pues mientras en Estados Unidos se considera a la infraclase (fundamentalmente norteamericanos de raza negra) un grupo compacto que comparte valores, patrones de conducta, etc., que los excluyen de la sociedad (Murray 1984), en el caso europeo se concibe a esta infraclase como una categoría social integrada por los desempleados durante períodos largos, grupos étnicos pobres, aquellos que han caído a las redes de asistencia a los pobres. Para este punto de vista, las infraclasses son víctimas y no constituyen grupos sociales compactos cuyos valores los excluyen de la sociedad (Dahrendorf, 1994) .

La exclusión social ha sido acompañada, nos dice Touraine, por la aparición de una renovada concepción decimonónica de la vida social, en cuyo eje estaría el mercado, entendido como un campo de acción estratégico, cuyos actores se esfuerzan por utilizar un entorno no controlado. En esta nueva concepción, el individuo es definido por su posición en el mercado, por sus posibilidades, oportunidades y riesgos en ese terreno y no por su lugar dentro de sistemas de garantías y previsiones estatales. En ese espacio ideológico se exige poner fin a todas las formas de intervencionismo económico: del nacionalismo poscolonial a los regímenes nacional populares de América Latina, y del comunismo al *Welfare State* (Touraine, 1997: 34-35).

El correlato de esta renovada ideología sería, en términos de la política social, el subrayar el paradigma liberal o residual como la única alternativa viable en un contexto de economía abierta de libre mercado.

#### **2.4.2 La deslocalización y subordinación de la política social a la lógica del mercado y al nuevo rol macroeconómico del Estado**

Por su parte, los procesos de deslocalización de las relaciones sociales o desanclaje de las instituciones y actores sociales se reflejarían, en el caso de la política social y también en el de la política económica, en la presencia cada vez más significativa de agencias internacionales que juegan un papel crucial en el diseño, financiamiento y evaluación de programas y políticas, que impactan significativamente a las economías locales, a los sistemas de prestaciones sociales y tienen efectos específicos sobre el bienestar, los derechos y la ciudadanía sociales, así como sobre la pobreza y la exclusión social.<sup>76</sup>

El *empoderamiento* de las agencias internacionales, la erosión del poder del Estado nacional y su cambio de rol, serán elementos muy importantes para comprender las nuevas tendencias de la política social, entre ellas:

---

76 En América Latina, por ejemplo, a partir de la década de los ochentas, agencias internacionales como el BM, el FMI o el BID han llegado a ser actores centrales en la definición de las políticas económicas, a través de las célebres políticas de estabilización y los programas de ajuste estructural, y también en el cambio de rumbo de los sistemas de prestaciones sociales, porque dichas agencias, particularmente las financieras, tienen el poder y los recursos para influenciar con notable efectividad la definición e instrumentación de políticas sociales domésticas (Véase Filgueira, 1997)

- 1) La deslocalización o traslado de funciones de la política social a agencias internacionales multilaterales, que determinan en buena medida el derrotero y la agenda de los sistemas de prestaciones sociales en el mundo<sup>77</sup> (Deacon 1994, citado por Filgueira, F. 1997: 68).
- 2) El debilitamiento de las acciones redistributivas del Estado y de los derechos y ciudadanía sociales.
- 3) La subordinación de la política social a las demandas de flexibilización de los mercados, de mejoramientos de capacidad empresarial y de competitividad de la economía (Jessop 1993: 18).
- 4) La aparición de un nuevo paradigma de bienestar, impulsado por agencias internacionales, que aspira a ser hegemónico y que empuja a la política social hacia una paulatina “residualización” o liberalización, porque asume ahora que ninguna intervención legítima del Estado debe alterar el funcionamiento del mercado (Barba, 2001: 22).
- 5) Este nuevo paradigma impulsaría la acción estatal hacia el productivismo, porque cada vez más se concebiría a la política social como un instrumento para maximizar y movilizar el potencial productivo de la población, con el fin de reducir al mínimo sus necesidades y dependencia del subsidio del gobierno (Esping-Andersen, 2001: 3) A este enfoque, como veíamos, se le suele denominar *workfare*.
- 6) Otra consecuencia de esta tendencia sería que la intervención pública tendería a ser regresiva, porque en esencia no buscaría ya modificar la estructuración social generada por la distribución primaria realizada por el mercado.<sup>78</sup>

---

77 De acuerdo con Bob Deacon, la pobreza y las políticas sociales se han convertido en un tema de debate y conflicto global y han llegado a ocupar un lugar central en las agendas de los organismos financieros internacionales (Deacon, 1994, citado por Filgueira, F., 1997: 68)

78 Detrás del nuevo papel social del Estado en el nuevo paradigma, podemos encontrar también, desde luego, la crítica neoliberal al paradigma institucional. Algunos aspectos frecuentemente mencionados son los siguientes: que los sistemas de seguridad social no redundaron en una mayor equidad, que el aumento de cobertura significaba costos crecientes y menores beneficios, que la burocratización de estos sistemas significó un deterioro de la calidad de los servicios, que cada vez resultaba más difícil correlacionar contribuciones y contribuyentes con beneficios y beneficiarios, que el sistema condujo a la constitución de un oligopolio político que benefició a los grupos más fuertes en detrimento de los más débiles, que en este tipo de sistema se aplicaba el axioma “a precio nulo” demanda ilimitada y finalmente, que la protección del empleo desestimulaba el esfuerzo (Tenti, 1991: 120-121).

### **2.4.3 La crisis de los derechos y la ciudadanía sociales y la tecnocratización de la política social**

Por otra parte, para la política social las tendencias a la desinstitucionalización ya mencionadas, tendrían importantes consecuencias, particularmente en el terreno de los derechos sociales y la construcción de la ciudadanía social. Diversos autores señalan que la globalización de la economía ha tenido efectos sociales negativos, como:

- 1) La desigualdad creciente entre países y en el interior de ellos, así como un incremento en la pobreza.
- 2) La creciente vulnerabilidad de la gente a los riesgos sociales como el desempleo o el crimen.
- 3) Las posibilidades en aumento de que individuos, grupos, comunidades, países o regiones sean excluidas de los beneficios de la globalización (Deacon, 1999, Cap. 1: 1).

En un escenario como este, categorías como “ciudadanía social” y “derechos sociales” aparecen como entidades metafísicas para un número abrumador de individuos que pueden ser clasificados como pobres extremos, infraclases, vulnerables, etc. Es por eso que diversos autores señalan la necesidad de más medidas de protección social: disposiciones redistributivas contra la desigualdad; el fortalecimiento de los derechos sociales, las titularidades y los sistemas de protección para frenar la vulnerabilidad; la construcción de estrategias para “empoderar” a los excluidos contra la exclusión social (Deacon, 1999, Cap. 1: 1).

Ahora bien, desde el punto de vista de la política social, la despolitización puede relacionarse con la crítica conservadora a la movilización social impulsada por agencias sociales gubernamentales, a través de mecanismos corporativos o clientelares, y encaminada a dotar de una amplia base de legitimidad al Estado. El ataque se ha concentrado en tres asuntos:

- los sesgos de los sistemas de prestaciones sociales universalistas que no redundan, se dice, en mayor equidad social;
- la burocratización de esos sistemas que se traduce en el deterioro de la calidad de los servicios; y
- fundamentalmente, la constitución de un oligopolio político que beneficia a los grupos más organizados y más fuertes en detrimento de los más débiles (Tenti, 1991: 120-121).



Como puede apreciarse, estas críticas corresponden sobre todo al paradigma conservador, pero se han hecho extensivas a todos los sistemas de seguridad social.

Tras estas invectivas, no resulta sorprendente que prospere una visión de que la política social debe convertirse en una tecnología social, neutra, concebida por tecnócratas, especialistas o peritos que no intentan construir objetos de estudio –siguiendo alguna tradición científica–, sino objetos de intervención, para aplicar conocimientos técnicos y científicos en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de programas sociales.<sup>79</sup>

Anthony Giddens (1994) señala que los sistemas expertos<sup>80</sup> son mecanismos para desenclavar las relaciones sociales de sus contextos locales y reestructurarlas en intervalos espacio-temporales indefinidos y abstractos (Giddens, 1994: 36). El desanclaje de los problemas sociales de sus contextos locales equivale a su despolitización y a su expropiación como asunto que compete a los propios interesados.

Un ejemplo muy claro de cómo este proceso de despolitización afecta también al campo de la política social es el tratamiento que se suele dar a la pobreza. En nuestros días, esta es abordada con frecuencia como un problema técnico, que se considera puede ser resuelto si se siguen los criterios adecuados. Esta visión manejada por agencias como el Banco Mundial tiende a desanclar la pobreza de sus contextos específicos y a hacerla aparecer como un problema abstracto compartido por grupos sociales definidos por algunas características sociodemográficas como la edad, el género o el origen étnico. Esta clase de perspectivas separa los problemas culturales y los sociales, las identidades sociales y el funcionamiento del mercado.

## 2.5 LATESIS DE LA CONVERGENCIA

En conjunto, las tendencias señaladas son leídas por algunos autores e instituciones internacionales como indicios de una crisis irreversible del *Welfare State*, derivada fundamentalmente de su incompatibilidad con las nuevas tendencias económicas globales.

---

79 Se puede hablar de una interpenetración de la comunidad científica y los tecnócratas de las agencias internacionales y los gobiernos de los estados nacionales.

80 Entendidos como sistemas de logros técnicos o profesionales que organizan grandes áreas del entorno material o social donde vivimos, en los que ponemos nuestra confianza porque creemos en la autenticidad del conocimiento experto que se aplica, dada nuestra incapacidad para verificar por nosotros mismos (Giddens, 1994).

En particular, en América Latina poco a poco se ha vuelto hegemónica la tesis de que en el nuevo contexto económico el único marco adecuado para pensar el bienestar social es el paradigma residual. Cada vez más se asume que el funcionamiento del mercado es o debe ser el núcleo para la superación de la pobreza y las desigualdades sociales <sup>81</sup> (Valier, 1996: 1).

En ese mismo orden de ideas, la constatación del hiato creciente ente actores y sistemas ha sido coronada con la tesis de que el único enfoque que se puede oponer a una sociedad fragmentada<sup>82</sup>, en términos nacionales o internacionales<sup>83</sup>, es el residual, porque desde este punto de vista en un contexto multicultural y de grupos culturales autorreferenciales el único sistema que puede unificar a la sociedad, a una escala individual; es decir, al margen de diferencias culturales, es el mercado.<sup>84</sup>

Por otra parte, ante la evidente pérdida de capacidades estatales y la creciente deslocalización de procesos y decisiones económicas, se ha argumentado que se requiere un cambio de sentido de la política social que concuerde con el nuevo rol estatal. Se habla, por una parte, de un Estado preocupado fundamentalmente por la

---

81 La tesis clásica es que las políticas de estabilización y los ajustes estructurales basados en la liberalización económica suscitan un crecimiento económico durable y que este es el mecanismo fundamental para reducir la pobreza y las desigualdades. En consecuencia, como señala Jaques Valier (1996: 1), lo social es visto como un simple subproducto de la economía.

82 El concepto de “fragmentación social” o de “sociedad fragmentada” hace referencia a los procesos de desintegración social que han acompañado a la modernización neoliberal y la globalización económica en muchos países, particularmente en América Latina. El término suele emplearse para articular una serie de fenómenos como la crisis de la movilidad social ascendente, el empobrecimiento de las clases medias bajas, la agudización de la pobreza y el crecimiento de la pobreza extrema, la polarización laboral existente entre los trabajadores calificados y los descalificados, la fragmentación de las clases medias en tres capas: la competitiva, la no competitiva y la empobrecida; así como la fragmentación de los pobres en varias capas: los pobres urbanos y los rurales, los pobres moderados y los extremos, los hogares pobres monoparentales etc. (Mora y Araujo, 2001: 1-3). Un elemento que suele agregarse a esta perspectiva es que la fragmentación social facilita la gobernabilidad neoliberal porque una sociedad dividida en diferentes grupos minoritarios no logra constituirse en una mayoría cuestionadora del orden vigente (Harnecker, 2000).

83 Castells (1995) habla de una sociedad dual, en la que las diferencias entre grupos sociales se harán cada vez mayores y en la que el Estado de bienestar perderá progresivamente su papel redistribuidor. Una sociedad fragmentada a escala internacional, con diferencias entre países y entre grupos, incluso en el interior de las naciones más desarrolladas.

84 En cierto sentido, esta tesis se asemeja al punto de vista de Amartya Sen (2000), para quien las identidades canónicas de grupo hacen abstracción de que cada individuo tiene identidades alternativas. Así señala que “Por ejemplo, al considerar un problema del transporte en Londres, las lealtades de la persona en cuanto londinense deseosa de mejorar el transporte de la ciudad pueden entrar en conflicto con sus convicciones como gente conservadora en asuntos fiscales”. En ese sentido, para él en última instancia lo importante es que los individuos tienen posibilidades de elegir con que valores identificarse. Este individualismo embona bien con el mercado.

estabilidad macroeconómica, para asegurar la viabilidad de cada país en el contexto de los mercados globales<sup>85</sup> y por otra, de un diseño de programas sociales estandarizados para hacer frente a la pobreza, sin distorsionar el funcionamiento del mercado, a cargo de agencias internacionales que cuentan con grandes recursos financieros, técnicos y de pericia profesional.

Se afirma también que el cambio de rol del Estado, el nuevo diseño de la política social y el predominio del mercado se complementan entre sí e implican tanto un proceso de remercantilización de los servicios sociales, como la tecnificación del diseño, aplicación y evaluación de los programas sociales, para evitar el despilfarro, la corrupción, el clientelismo, la influencia de oligopolios políticos, así como la baja calidad y pertinencia de los servicios ofrecidos. Este enfoque, como puede apreciarse, está totalmente en línea con la despolitización de las sociedades modernas en el marco de la globalización.

Se asevera además que frente a la desinstitucionalización del pleno empleo o la ciudadanía social y el ascenso de la pobreza y la desigualdad extremas, carece de sentido mantener posturas universalistas, y que en lugar de ello hay que apostar por la flexibilidad, la descentralización, la focalización de los programas sociales, para que complementen las oportunidades generadas por el mercado.

Esta nueva lectura está montada de manera explícita en una concepción esquizofrénica de la pobreza, que es explicada como un producto de las crisis del *Welfare State* y la sociedad industrial, pero es manejada como un producto de la conducta individual que tiene que reformarse.

La interpretación podría hacerse en los siguientes términos: un número creciente de individuos se encuentra al margen del mercado y por ello se han desocializado. Esta inferencia asume que el vínculo social más poderoso es el mercado y no la familia o la comunidad, ni los derechos o las prestaciones sociales.<sup>86</sup> Poco importa si esta falta de participación en los roles del mercado se debe a problemas de orden estructural, lo verdaderamente importante es resocializar a los individuos para que

---

85 Este nuevo rol del Estado deriva fundamentalmente de las políticas de ajuste estructural que, tras la crisis de la deuda de principios de los años ochentas, el FMI empezó a aplicar en los países subdesarrollados más endeudados con el exterior.

86 Punto de vista con el que no coincido en absoluto, porque considera a los actores sociales como individuos racionales que buscan maximizar sus beneficios en el contexto del mercado y no como individuos socializados, interpretativos y reflexivos que buscan comprender el sentido de lo social, que no solo reproducen el orden social, sino que son capaces de modificarlo. Sobre este particular, véase Alexander (1994).

sean aptos y estén dispuestos a participar en el mercado<sup>87</sup>. En eso consisten, en esencia, las nuevas políticas de *workfare* o inclusión en los mercados laborales.

Este tipo de lectura, que bien podría catalogarse como “neoliberal”<sup>88</sup>, ha desembocado o cristalizado en un nuevo paradigma, o si se prefiere, en la suposición de que el paradigma residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por:

- La globalización de la economía.
- La desregulación y flexibilización de los mercados, particularmente del laboral.
- Las innovaciones tecnológicas relacionadas con la sociedad de la información.
- La aparición de una economía posindustrial.

Y la nueva división internacional del trabajo, que ha favorecido la reindustrialización de algunos países periféricos, a los cuales se les ha denominado economías emergentes o países recientemente industrializados.<sup>89</sup>

Esta lectura asume que el futuro de todos los regímenes de bienestar, a pesar de sus diferencias, es la convergencia en el paradigma residual.

---

87 Resulta sorprendente la semejanza entre este punto de vista y el de las tareas de reforma moral que se le asignan a las prisiones (Véase: Foucault, 1979 b).

88 Si bien, tendríamos que reconocer que si el aspecto central del neoliberalismo es el respeto irrestricto a la lógica del mercado, esta perspectiva no es seguida rigurosamente por nadie.

89 Esto a pesar de que algunos de ellos como México o Corea empezaron a industrializarse en los años cincuentas y sesentas respectivamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, Jeffrey (1989). “¿Qué es la teoría?”. En *Las Teorías Sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial. Análisis multidimensional*. Barcelona: Gedisa.
- Alexander, Jeffrey y Bernhard Giesen (1994). “De la reducción a la vinculación: la visión a largo plazo del debate micro-macro”. En Alexander, J. [et. al] *El Vínculo Micro- Macro*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Gamma Editores, pp. 9-58.
- Annesley, Claire (2001) “UK Social Policy: Between Europeanisation and Americanization”. Manchester: University of Manchester.
- Ansaldi, Waldo (1997). “Gobernabilidad democrática y desigualdad social”. En *Leviatán*. II Época. Núm. 7, invierno.
- Barba, Carlos (1991). “Mercado y democracia en la nueva Europa Central: las enseñanzas de América Latina”. En Barba, Carlos [et. al.] *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*. México: Miguel Angel Porrúa, FLACSO, U de G, pp. 119-139.
- Barnes, Barry (1986). *T. S. Kuhn y las Ciencias Sociales*. Breviarios 390; México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (1999). *Un Nuevo Mundo Feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beveridge, W. H. (1987) *Las Bases de la Seguridad Social*. Colección Biblioteca de la Salud; México: Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (1999) *La Era de la Información*. Tomos 1-3. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Chatterjee, Pranab (1996). *Approaches to the Welfare State*.  
[http://www.naswpress.org/publications/books/ethics/approaches\\_welfare\\_state/2626chapter.html](http://www.naswpress.org/publications/books/ethics/approaches_welfare_state/2626chapter.html)
- Dahrendorf, Ralf (1994) “The changing quality of citizenship”. En Vansteenberg, Bart (Ed.). *The Condition of Citizenship*. Londres: Sage.

- Deacon, Bob. (1999). *Socially Responsible Globalization: A challenge for the European Union*. Ministerio Finandés de Asuntos Sociales y Salud. ISBN 952-00-0732-6  
<http://www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>
- De Brunhoff, Suzanne (1978). *The State, capital and Economic Policy*. Londres: Pluto Press Ltd.
- Démier, Francis (1996). *Historie des Politiques Sociales. Europe, XIXe- Xxe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dreyfus, Hubert y Rabinow, Paul (1988). *Michel Foucault : más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. México: UNAM, 1988.
- Eisenstadt, S.N. y Curelaru, M (1976). *The Form of Sociology: Paradigms and Crises*. Nueva York: Wiley.
- Esping-Andersen, Gosta (1987). "The comparison of policy regimes: An introduction". En Esping-Andersen, Gosta Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- \_\_\_\_\_ (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB.: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). "After the golden age. Welfare State dilemmas in global economy". En Gosta Esping-Andersen (ed.). *Welfare States in Transition. National adaptations in global economy*. Londres: Sage Publications, pp.1-31.
- \_\_\_\_\_ (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Londres: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2001) "El Estado de bienestar europeo para el siglo XXI". En *La Factoría*. Núm. 13. Octubre- Enero 2001.  
<http://lafactoriaweb.com/articulos/gosta13.htm>
- Esping-Andersen, Gosta y Walter Corpi (1993). "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección". En Klinsberg, Bernardo. *Pobreza un Tema Impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica, PNUD, CLAD, pp. 369-420.
- Ferrer, Aldo (1996). *Historia de la Globalización: Orígenes del Orden Económico Mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Filgueira, Fernando (1997). "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, Andrés. *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.) (1982). *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.

- Foucault, Michel (1976). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. México: 1976.
- \_\_\_\_\_ (1979). “Verdad y Poder”. En *Microfísica del Poder*. Madrid : Las Ediciones de la Piqueta, pp. 175-189.
- \_\_\_\_\_ (1979 b) “Entrevista sobre la prisión: el libro y su método”. En *Op. Cit.*, pp. 87-101.
- \_\_\_\_\_ (1983). *La Verdad Y las Formas Jurídicas*. México: Gedisa.
- Friedrichs, Robert (1977). *Sociología de la Sociología*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gaviria, Mario, Laparra, Miguel y Manuel Aguilar (1995). “Aproximaciones teóricas al concepto de exclusión”. En Fernando Álvarez Uría [et. al.]. *Desigualdad y Pobreza Hoy*. Madrid: Talasa.
- Giddens, Anthony (1994). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Alianza Universidad.
- Goodin, Robert, Headey, Bruce, Muffels, Ruud y Henk-Jan Dirven (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Gough, Ian (1999) “Welfare regimes: on adapting the framework to developing countries”. Documento presentado en la Reunión del Programa de Investigación de Política Social del Departamento de Desarrollo Internacional en Londres.
- Habermas, Jürgen (1981). *La Reconstrucción del Materialismo Histórico*. Madrid: Taurus.
- Hacking, Ian ( 1985). *Revoluciones Científicas*. Breviarios No. 409; México: Fondo de Cultura Económica.
- Harnecker, Marta (2000). *La izquierda en el umbral del Siglo XXI. Haciendo posible lo imposible*.  
[http://www.rebellion.org/izquierda/harnecker\\_estrategia060800.htm](http://www.rebellion.org/izquierda/harnecker_estrategia060800.htm)
- Hill, Michael (1997). *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hill, Michael y Glen Bramley. (1986) “Social policy analysis”. En Hill y Bramley. *Analysing Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers, pp.1-21.
- Hillmert, Steffen (2001). “Welfare State regimes and life-course patterns: An introduction”. En  
<http://www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>
- Hobsbawm, Eric J. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori.
- Ianni, Octavio (1996). *Teorías de la Globalización*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Isuani, Ernesto (1991). “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación”. En Ernesto Isuani, Ruben Lo Vuolo y Emilio Tenti. *El Estado Benefactor un Paradigma en Crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP, pp. 9-26.

- Jessop, Bob (1993). "Towards a schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy". En *Studies in Political Economy*. Núm. 40, Primavera, pp.7-39.
- Jusidman, Clara (1996). *La Política Social en Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Katz, Michael (1986). *In the shadow of the Poorhouse*. Nueva York: Basic Books.
- Kuhn, Thomas (1971). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Breviarios No. 213; México: Fondo de Cultura Económica.
- Kusnir, Liliana (1996). *La Política Social en Europa*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lautier, Bruno (2001). "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo". En *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*. Vol. VIII, núm. 22, pp.91-130.
- Luhmann, Niklas (1991) *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. México: Universidad Iberoamericana/ Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Sociología del Riesgo*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana/ Universidad de Guadalajara.
- Malloy, James (1986). "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos". En Mesa-Lago, Carmelo. *La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica, pp.29-68.
- Marshall, T.H. (1975) *Social Policy*. Londres: Hutchinson.
- Mishra, Ramesh (1992). *Society and Social Policy*. Londres: MacMillan Press.
- Mora y Araujo, Manuel (2001) "La fragmentación social". En *La Nación*. Buenos Aires: 12 de diciembre, pp. 1-3.  
[http://www.lanacion.com.ar/01/12/12/do\\_358551.asp](http://www.lanacion.com.ar/01/12/12/do_358551.asp)
- Murray, C. (1984). *Losing Ground*. Nueva York: Basic Books.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. (1975). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Offe, Claus (1991) "La política social y la teoría del Estado". En Offe, Claus. *Contradicciones del Estado del Bienestar*. México: CONACULTA y Alianza Editorial.
- Polanyi, Karl (1975) *La Gran Transformación*. México: Juan Pablos Editor.
- Raczynski, Dagmar (1999). "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza". En V. Tokman y G. O'Donnell (comp.). *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Piados, pp. 171-202.



- Ritzer, George (1993) "Metateorización sociológica y esquema metateórico para el análisis de la teoría sociológica". En Ritzer, G. *Teoría Sociológica Contemporánea*. Madrid: McGraw Hill, pp.585-612.
- Rosanvallon, Pierre (2000). *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*. New French Thought. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sen, Amartya K. (2002). "How to judge Globalism". En *The American Prospect*. Invierno, pp. A2-A6.
- Serrano Gómez, Enrique (1994). *Legitimación y Racionalización, Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Madrid: Editorial Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Skocpol, Theda (1987). "Americas incomplete Welfare State: the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis". En Esping-Andersen, Costa y Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc., pp. 35-58.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Social Policy in the United States. Future possibilities in historical perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, T., y Trimberger, Ellen (1978). "Revolutions and the world historical development of capitalism". En Barbara Jockey (comp.) *Social Change in the Capitalist World Economy*. Beverly Hills: Sage.
- Sunkel, Osvaldo (1999). "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina". En Carlos Contreras (coord..) *América Latina en el Siglo XXI. De la esperanza a la equidad*. México: Fondo de Cultura Económica y Universidad de Guadalajara, pp. 29-82.
- Taylor-Gooby, Peter (1996). "The response of government: fragile convergence?". En George, Vic y Taylor-Gooby, Peter (Eds.). *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. Londres: Mcmillan Press Ltd.
- Tenti, Emilio (1991). "Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo". En Isuani, E., Lo Vuolo, Rubén y Emilio Tenti. *El Estado Benefactor un Paradigma en Crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP, pp.89-136.
- Titmuss, R.M. (1963). *Essays on the Welfare State*. Londres: George Allen y Unwin.
- \_\_\_\_\_ (1974). *Social Policy*. Londres: George Allen y Unwin.
- Torring, Jacobo (1998). *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*. Londres: MacMillan Press Ltd.
- Touraine, Alain (1997). *Podremos Vivir Juntos. Iguales y diferentes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Trimberger, Ellen (1978). *Revolutions From Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

- Valier, Jaques (1996). "Banque Mondiale 1995-1996: Du Nouveau Sur Les Politiques Sociales?" Paris: Universite Paris-Nord, GREITD (*mimeo.*), 16p.
- Weber, Max (1981). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality*. Los Angeles: University of California Press.

## OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

126. Rojas Conejo, Daniel. *El conflicto entre tradición y modernidad: constitución de la identidad cultural indígena Bribri*. Agosto 2002.
127. Araya Umaña, Sandra. *Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión*. Octubre 2002.
128. Cunill Grau, Nuria. *Responsabilización por el Control Social*. Enero 2003.
129. Cocco, Madeline. *La identidad en tiempos de globalización Comunidades imaginadas, representaciones colectivas y comunicación*. Marzo 2003.
130. Daniel Zovatto G. *Dinero y política en América Latina una visión comparada*. Mayo 2004.
131. Minor Mora Salas, Juan Pablo Pérez Sáinz, Fernando Cortés. *Desigualdad social en América Latina, viejos problemas nuevos debates*. julio 2004.
132. Roxana Hidalgo, *Historias de las mujeres en el espacio público en Costa Rica ante el cambio del siglo XIX al XX*. setiembre 2004.
133. Jorge R. Sanabria León. *Autonomía y prospección en adolescentes víctimas de explotación sexual*. Octubre 2004.
134. María de los Ángeles Pozas, Minor Mora Salas, Juan Pablo Pérez Sáinz. *La Sociología Económica: una lectura desde América Latina*. Diciembre 2004.
135. Mauricio Menjívar Ochoa, Ricardo Antonio Argueta, Edgar Solano Muñoz, *Historia y Memoria: Perspectivas Teóricas y Metodológicas*. Febrero 2005.
136. Priscilla Carballo Villagra, Onésimo Gerardo Rodríguez Aguilar, Mario Castañeda, Mario Zúñiga Núñez (Compilador), *Culturas Juveniles Teoría, historia y casos*. Abril 2005

---

MAYOR INFORMACIÓN SOBRE NUESTRAS PUBLICACIONES

**<http://www.flacso.or.cr>**

Distribución de Publicaciones: [libros@flacso.or.cr](mailto:libros@flacso.or.cr)

