

# El tiempo de las Compensaciones

Por Leandro D. de la Mota.

..." Ahora bien, lo que ya se puede evaluar con toda certeza es la escala y el impacto extraordinario de la transformación económica, social y cultural que se produjo en esos años: la mayor, la más rápida y la más decisiva desde que existe el registro histórico."

**Hobsbawm, Eric**  
(1917/2012)  
*Historia del Siglo XX.*

## Introducción:

Si existe algo que ha caracterizado al denominado "Estado de Bienestar" ha sido su activa intervención en distintos ámbitos institucionales; diferenciándose así, de la lógica liberal que consideraba al mercado como el principal agente de asignación y distribución de recursos. En ese sentido, y de acuerdo a la clásica definición de Claus Offe... "el estado de bienestar asume obligaciones de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos" (Offe: 1990, p 135). Este reconocimiento de un nuevo tipo de derechos, los llamados "derechos sociales",<sup>1</sup> significaba mayor presencia del Estado en una gran cantidad de áreas, así como también la elaboración de una vasta gama de políticas y acciones tendientes a efectivizar dicho reconocimiento; entre ellas se puede destacar: introducción de esquemas de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo y establecimiento del salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos, entre otras. Sin embargo, también es necesario remarcar que otro de los puntos centrales que caracterizan al estado benefactor es su acción en el aspecto económico. En este ámbito el Estado funcionaba como un estabilizador interno que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico, promoviendo un ciclo virtuoso que evitaba que la economía cayese en profundas recesiones o acelerando la salida de ellas.

Por lo anterior, podríamos afirmar que el estado de bienestar tiene un carácter multifuncional, en tanto actúa sobre un amplio campo de acción respondiendo a

---

<sup>1</sup> Se refiere a los derechos que surgen en la segunda posguerra, considerados habitualmente como "derechos sociales". Para ver de forma mas desarrollada esta cuestión se recomienda consultar el texto de Marshall, T.H: *Class, citizenship and social development*, Garden City, Doubleday, 1964.

diversas finalidades y motivaciones. En función de esto es que a lo largo del presente trabajo se definirán las especificidades propias del estado de bienestar, teniendo en cuenta las diferentes perspectivas existentes acerca del mismo, tanto aquellas que remarcan la ampliación y el reconocimiento de derechos que se dan en esta etapa, como así también, otras visiones que consideran que lo constitutivo de él tiene que ver con el tipo de política económica keynesiana que surgió luego de la crisis mundial ocurrida en 1929.

### **El Estado benefactor y la expansión de derechos.**

En la introducción caracterizamos al estado de bienestar en función de su intervención activa mas allá de la justicia, lo que significaba una ampliación de las funciones con respecto a la manera en la que actuaba su antecesor: el estado liberal. Siguiendo este enfoque podemos hablar de un “conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la población y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado” (Isuani: 1991, p 10). Esas instituciones, que actuaban como mecanismos redistributivos del ingreso produciendo equidad, se expresaban con diferentes estrategias:

- a) A través de transferencias monetarias, las que pueden ser directas como los seguros de desempleo, pensiones y asignaciones familiares; o indirectas, como los subsidios a productos de consumo básico.
- b) Mediante la provisión de bienes a través de programas de asistencia alimentaria y prestación de servicios de educación y salud.
- c) Estableciendo normas de protección de las condiciones de trabajo, del medio ambiente o de la calidad de productos y servicios.

Por intermedio de estas acciones el Estado reconocía derechos de forma universal a sus ciudadanos, prestando especial atención a los sectores sociales más vulnerables y desprotegidos. Es cierto que lo anterior no es patrimonio del siglo XX, por el contrario podemos encontrar antecedentes de cobertura social incluso en la edad media, pero estas se limitaban a casos extremos como plagas, desastres naturales o hambrunas. Con lo cual se puede afirmar que estas acciones no constituían una permanente política estatal que reconocía derechos sobre los sectores subordinados. Dicha atención quedaba bajo la órbita de instituciones como la iglesia y la caridad. Posteriormente, el capitalismo produce cambios que generan la necesidad de medidas tendientes a evitar la disgregación social. Según algunas corrientes de investigación las primeras medidas de este tipo se remontan a la legislación inglesa sobre pobres de 1601 (García Cotarelo: 1987) pero las mismas fueron abolidas por el surgimiento de

una nueva racionalidad. Es que uno de los puntos nodales es el cambio de enfoque que el avance del capitalismo provoca con respecto a la noción de “responsabilidad”. Durante la época feudal, el señor debía proteger a sus vasallos a cambio de su trabajo y lealtad. Pero esta lógica se modifica; la idea de protección es desplazada por la de responsabilidad personal. En ese esquema, el Estado promueve la generación del mercado de trabajo, pero no garantiza seguridad alguna a los que quedan por fuera del mismo. De esta manera, se explica que la “protección social” se concentre en instituciones tales como los work-houses. No obstante, acogerse a ellas constituía una prueba de no inserción en el mercado de trabajo; debido a que las condiciones de vida que ofrecían eran tan deplorables que sólo alguien que no estuviera en condiciones de subsistir en el mercado de trabajo podía sentirse tentado de recurrir a ellas. (Isuani: 1991, p11). En pocas palabras, podemos afirmar que en un contexto de significativo desarrollo del capitalismo, la noción preponderante en cuanto a la protección social tuvo que ver con la idea de responsabilidad personal, de manera tal que las atenciones a ancianos, marginales y desposeídos seguían quedando por fuera de las agendas políticas estatales.

Cierto es que estas lógicas de no intervención estatal, vigentes durante un largo período de tiempo, fueron dejadas de lado por insuficientes, fundamentalmente a partir de la maduración de procesos de urbanización en el marco de la segunda revolución industrial, que promovieron la consolidación de los asalariados como fuerza social. En línea con esta visión podemos considerar al nacimiento del seguro social como uno de los hitos constitutivos de las políticas sociales que se asocian al origen del estado de bienestar. El mismo fue establecido en 1883 por el canciller alemán Otto Von Bismarck, y fue denominado en su momento como “Ley de Seguro de Enfermedad”. Entre la legislación social implantada por Bismarck se destacan también la ley de accidentes de trabajo y la ley de enfermedad, jubilación y defunción (ambas de 1884), marcando un quiebre significativo con respecto a lógicas de beneficencia que tenían claros componentes discrecionales y estigmatizantes. Por el contrario, el seguro social poseía reglas automáticas que se centraban en el reconocimiento de la figura del asalariado. Este primer caso, se continuó con la implementación de distintas políticas activas por parte del estado, estableciendo otros cambios significativos respecto a los períodos precedentes. Lo importante aquí es comprender que estas medidas legislativas (cada vez serán más abultadas) perseguirán, siguiendo a Ernesto Isuani, dos lógicas centrales, a saber:

- a) Necesidad de mantener el orden social, ante la existencia de altos grados de conflictividad (la llamada “cuestión social” producto de los enfrentamientos que se

dieron ante la consolidación de la clase obrera como actor, en un contexto de acelerada industrialización, sumada a la generalización de la sindicalización, lo que generó una puja entre los sectores obreros y los sectores ligados al capital).

- b) Necesidades de legitimación y apoyo, en virtud de la extensión del sufragio a amplios estratos de la población, en un proceso que finaliza con el sufragio universal y que tiene como eje central la lógica de la competencia política.

Esto nos indica que las reformas que dieron lugar al estado de bienestar estaban planteadas, en un primer momento, como una manera de contener el malestar de los trabajadores, y también como una forma de generar apoyos en sectores obreros ante la ampliación de los derechos políticos y en el marco de la consolidación de los Estados Nacionales. Es decir, que estas medidas no estaban ligadas a motivaciones económicas, sino que estaban pensadas como una manera de aplacar y encauzar el conflicto social, en un contexto altamente problemático. No obstante, lo destacable es que con estos cambios se quebró la dependencia exclusiva de los trabajadores respecto al mercado, así como también la autonomía total del mercado con respecto al sistema político. La política social paso a ser vista como un conjunto de instrumentos que quedaban bajo la tutela estatal. El principio rector de este compromiso por parte de la sociedad de hacerse cargo del riesgo de grandes sectores de la población, se puede comparar con la idea de la existencia de un sistema asegurador. Al analizar el Estado Providencial (concepto asimilable en gran medida al de Estado de Bienestar) Pierre Rosanvallon lo explica como creado sobre la base de un sistema asegurador en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales riesgos de la existencia (enfermedad, desocupación, invalidez, etcétera). En ese esquema, es clave el concepto de solidaridad y los dispositivos de producción de la misma (Rosanvallon: 1995, pág. 17).

Otros autores también hacen hincapié en la noción de riesgo al explicar el proceso que da origen al Estado de Bienestar. En este sentido, Gosta Esping analiza la génesis del estado de bienestar dejando de lado las consideraciones eminentemente económicas y poniendo el énfasis en las maneras que las distintas sociedades, a lo largo del tiempo, asumen las situaciones de riesgo o vulnerabilidad de los individuos que forman parte de ella, evaluando los cambios producidos con respecto a tres actores centrales; la familia, el mercado y el estado. Su planteo reflexiona acerca de las modificaciones que se fueron dando, fundamentalmente, con el surgimiento de las sociedades industriales, lo que provocó que se pase de una etapa en el cual el riesgo se procesaba en términos individuales o familiares a otra en la cual la resolución de estas situaciones entra dentro de las responsabilidades del estado. Esta última etapa es la

que emerge de forma clara con el origen del estado de bienestar y se desarrolla ampliamente durante la consolidación del mismo. Otro de los aspectos centrales a tener en cuenta cuando nos referimos a la implementación de las políticas de bienestar, es el papel que desempeñaron los sindicatos. En este sentido, Claus Offe remarca que “el Estado del Bienestar se constituye sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que estos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, y equilibran la relación asimétrica entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar luchas paralizantes y contradicciones que constituía el rasgo mas ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de estado” (Offe: 1990 pág. 135).

En síntesis, todas estas distintas perspectivas consideraban al estado de bienestar como una solución eminentemente política a contradicciones sociales acentuadas, sin dejar de resaltar que el reconocimiento en términos universales de determinados derechos para el conjunto de la ciudadanía constituía un enfoque distinto respecto a concepciones precedentes. La solución propuesta por el estado de bienestar a estas situaciones promovía un esquema que cambiaba las condiciones de existencia de los sectores proletarios, eliminando o reduciendo de manera importante, las convulsiones sociales, con lo cual el temor al porvenir que podía depararles el futuro a esos sectores quedaba acotado. Al respecto, los avances sustanciales en lo que tiene que ver con la seguridad e higiene en fábricas y lugares de trabajo, permitía garantizar la reproducción de la clase obrera, cuestión que beneficiaba también a los empresarios en tanto se aseguraban la disponibilidad de mano de obra. De esta manera, el esquema de funcionamiento del estado de bienestar ha servido como una fórmula pacificadora ante las evidentes contradicciones entre democracia y capitalismo, manifestando una gran capacidad de articulación entre estos conceptos. Sin embargo, este no es el único enfoque asociado al análisis de este modelo de estado. A continuación, desarrollaremos otra dimensión cuyas explicaciones ponen el acento en los aspectos económico. Esta corriente se conoce comúnmente como economía heterodoxa o “política económica keynesiana”, y se asocia a las políticas que surgen como consecuencia de la crisis mundial de 1929.

### **Historia de una crisis**

A fines del siglo XIX se arraigaba un orden internacional sostenido en unidades soberanas (estados nacionales) iguales entre sí, que se asentaba en dos pilares; un

modelo político institucional de democracia representativa y otro económico social, llamado capitalismo. Esto sería así, debido a que se establecía que el hombre había alcanzado su máximo nivel de desarrollo y por lo tanto, nada debía ser alterado. Orden y progreso serían las premisas esenciales a seguir comenzando el nuevo siglo XX. La realidad mostrará la otra cara de la moneda: visualizándose dos problemas desde el principio que retrospectivamente llamaríamos estructurales. En primer lugar, los mercados europeos comenzaban a agotarse lo que ya había desencadenado el proceso de colonización de África y Asia con el fin de buscar (o crear) nuevos mercados. Esto era fácilmente reconocible por la aparición de un nuevo fenómeno, los "stock" de productos comerciales. En segundo lugar, la caída natural de la demanda, producto de deterioro del sistema, luego de largos años de crecimiento en el marco de la segunda revolución industrial. En este escenario surgirá una nueva potencia económica (Alemania), que manifestará un desarrollo industrial tardío, lo que a su vez conducirá al concierto de las naciones europeas a la Primera Guerra Mundial. El fin de la guerra profundizará el panorama descrito puesto que como consecuencia producirá un aluvión de hombres mutilados y subsumidos en la miseria. Por lo tanto, la demanda seguirá cayendo a pasos agigantados y a pesar de ello, las elites gobernantes no se inmutarán, haciendo caso omiso a estas cuestiones que solo consideraban como pequeñas desviaciones del sistema. Las empresas acumulaban cada vez más excedentes de productos al tiempo que la demanda disminuía. Así el capital es dirigido a un mercado bursátil que crecía de modo constante dando una falsa imagen de esplendor económico. Las acciones se elevaban de forma espectacular originando nuevos ricos todas las semanas. En ese contexto, ante las dificultades que los empresarios encontraban para vender sus productos, comienzan a invertir de forma especulativa, en bienes suntuarios o del lujo y acciones comerciales. Esto produjo un cambio de rumbo de la economía real hacia la economía de tipo financiero. Las empresas tomaban dinero prestado e invertían en acciones, que tenían rendimientos altísimos, que a su vez no se correspondían con el nivel de productividad de dichas empresas. La compra de acciones generaba ganancias extraordinarias que promovieron un mercado financiero especulativo que terminó de la única forma posible que podía acabar: cayendo abruptamente el 24 de octubre de 1929. Ese día quedará en la historia como el viernes negro y producirá una ola expansiva de tal magnitud que por los próximos tres años avanzará sobre el resto del planeta destrozando el sistema capitalista. Para 1932, los Estados Unidos mostrará las graves consecuencias de la crisis: su producción industrial caerá en un cincuenta por ciento, su PBI un 25 % y la bolsa de valores llegará a una caída continua de 82 % desde 1929. Esta grave situación, sumada al avance exitoso del comunismo en la reciente Unión Soviética

generó un profundo debate en el mundo académico sobre el papel del estado ante la crisis y su relación con los mercados. Será así que en 1936 se publica la obra de un economista británico (proveniente de la más excelsa tradición liberal), su nombre: John Maynard Keynes y su obra, "Teoría General sobre el interés y el dinero". Si nos centramos en las dimensiones económicas, el Estado deberá aparecer como un actor clave frente a crisis de consumo, debido que para su resolución se utilizó como herramienta fundamental el aumento del gasto público. El Estado capitalista saldría de su ostracismo e intervendría en el mercado con el fin de atenuar las crisis cíclicas del sistema. Esto se materializó mediante la creación de una serie de servicios sociales que significaban que el estado financiaba el consumo colectivo, a través del incentivo a la demanda. Así, se contribuyó al relanzamiento de una economía que estaba paralizada por insuficiente capacidad social de consumo, debido a una caída radical de la demanda.

Como ya mencionamos, se puede afirmar que hasta 1914 el sistema se encontraba en una fase de prosperidad económica, que se pensaba como definitiva y permanente. Esta concepción se derrumba luego de las dificultades económicas que surgen tras la primera guerra mundial, y más allá de que durante 1918 y 1919 la mayor parte de los países consideraban posible la superación de la crisis, sus esperanzas no se prolongaron demasiado en el tiempo. Sobre todo, porque a partir de 1920 se vuelve a ingresar en una dinámica compleja y conflictiva, que recién finaliza en 1924, año en el cual se vuelve a atravesar un pequeño período de prosperidad económica, pero que no logra sostenerse y que finalmente, desembocará en la gran crisis de 1929. No cabe duda que esa crisis es de naturaleza distinta a las anteriores, principalmente por su profundidad y por algunas particularidades que describiremos a continuación. Para comenzar es de destacar que las crisis anteriores del capitalismo eran temporarias, y no ponían en riesgo al sistema. Antiguamente las dificultades tenían que ver, principalmente, con crisis de subproducción. Es decir, no se producía lo suficiente para abastecer las necesidades de los consumidores. En cambio, en el caso que describimos, la producción iba a un ritmo creciente, pero no encontraba mercados ni consumidores suficientes. Finalmente, en octubre de 1929 se produce la quiebra de la Bolsa de Valores de Nueva York (Wall Street), dando lugar a lo que se dio en llamar como "Gran Depresión", una crisis profunda e inédita, sin ningún tipo de precedentes y con una extensión a nivel mundial. No es casual de ningún modo que el desencadenante de la crisis haya tenido como epicentro a los Estados Unidos. El rol de este país luego de la primera guerra había ido en constante aumento, transformándose en un gran proveedor de materias primas y productos industriales.

También presentaba un extraordinario crecimiento industrial, con sectores destacados como la energía eléctrica, la química, petroquímica y la automotriz entre otras. Este desarrollo económico, con un fuerte avance desde lo tecnológico para la época, generó altos niveles de productividad, pero las mercancías que se producían no podían ser comercializadas ante la falta de compradores suficientes, con lo cual la acumulación de stocks se convertirá en un problema importante. En ese contexto se produce el crack financiero antes mencionado y la posterior depresión a nivel mundial, con niveles de desocupación inéditos, que alcanzaron a vastos sectores de la población en la mayor parte de los lugares del planeta. Es así que a partir de la década de 1930 se describe un escenario de crisis financiera mundial, con máquinas ociosas y altos niveles de desempleo que superaron el 25 %. Las paradojas e irracionalidades eran evidentes, mientras miles de familias morían de hambre, la comida se echaba a perder y las máquinas se arrumbaban. La respuesta ortodoxa planteaba una solución a través del recorte de salarios y beneficios sociales, manifestaba que los problemas provenían, en gran medida, por la negativa de los sindicatos a reducir los salarios. Sin embargo, la receta keynesiana (algunos autores citan como primer antecedente al gobierno socialdemócrata sueco de 1932<sup>2</sup>) optaba por otro tipo de medidas, entre las que se encontraban el desarrollo de planes de viviendas, ayudas al desempleado, introducción de la institución del salario mínimo, impuestos sobre la renta y pensiones hacia la vejez. Estas respuestas de tipo heterodoxas buscaban intervenir sobre los automatismos del mercado. (Fluctuaciones abruptas de los ciclos y sus efectos sobre la producción, el empleo y por lo tanto el crecimiento del conflicto social).

La ecuación apuntaba fundamentalmente, a estimular la demanda a través del establecimiento de una política anticíclica, que acercará la producción a su máximo potencial. ¿De que manera? La clave residía en la necesidad del aumento del consumo. En el diagnóstico keynesiano la causa de la existencia de desempleo era la insuficiencia de la demanda, por lo cual cualquier redistribución de la renta hacia los sectores que más necesidad presentaban y cualquier expansión del gasto público en esa dirección, estimularía la producción, provocando un significativo descenso del desempleo. Los mecanismos utilizados para lograr estos objetivos podían ser variados, como aumentos de salarios, ayudas a los desempleados; en última instancia estas acciones promoverían mayores niveles de consumo, un elemento fundamental para generar la fuerza motriz necesaria para la producción. Estas teorías son también llamadas teorías centradas en la demanda (Saborido: 2002, p.23), y sostienen que la

---

<sup>2</sup> Ludolfo Paramio realiza esta afirmación en "La crisis del Estado Providencia" P.107. Paramio, Ludolfo. 1989. La crisis del Estado Providencial en "Zona Abierta", Buenos Aires. Argentina.

intervención estatal en lo económico tiene que ver con determinado nivel de desarrollo y ciertas necesidades que plantean el desarrollo industrial y tecnológico. Ejemplos de este tipo de intervenciones pueden hallarse en el llamado “New Deal”, implementado por el presidente de los EE.UU., Franklin Delano Roosevelt desde 1933. Un programa de acción estatal amplio y extenso, que contemplaba programas sociales, obras públicas e intervenciones gubernamentales en la economía. En esa línea de análisis, la búsqueda del pleno empleo no era ya una utopía sino una meta a ser alcanzada, mediante la cual se buscaría activar el denominado círculo virtuoso (al estimular la demanda se sucederían mayores niveles de consumo, lo que a su vez también provocaría mayor rentabilidad para los empresarios, que tendrían mas excedentes para invertir y así alimentar el proceso). De esta manera, se consolidaba el papel del estado como regulador de las fluctuaciones abruptas de los ciclos económicos y los efectos que estos provocaban sobre la producción y el empleo; se garantizaba el proceso de acumulación de capital y se intervenía de forma anticíclica. La lógica estatal era necesaria e imprescindible en esos momentos, sobre todo porque los distintos agentes económicos privados solo buscaban maximizar sus ganancias y no tenían una visión de conjunto que permitiera superar las dificultades o afrontar pérdidas para garantizar la sustentabilidad del sistema. Solo el Estado era capaz de asumir la posibilidad de pérdidas económicas, a través de una lógica diferente, que buscaba generar dicho círculo virtuoso que permitiría que el sistema se sostenga y sea viable.

La caracterización realizada permite pensar al “gasto público” como un elemento claramente reactivador. Así es como quedo planteado el llamado “compromiso keynesiano” que consistía en la asunción de un rol activo por parte del Estado en la gestión de la macroeconomía, legitimándose como regulador del mercado y dejando atrás la creencia en la famosa mano invisible de la que nos hablara Adam Smith. Por ello es que los distintos gobiernos pusieron en marcha programas ambiciosos en los distintos campos como salud, educación, empleo, vivienda, infraestructura y obra pública; con acciones directas o indirectas. Mediante estas políticas se garantizaban un nivel de consumo y productividad elevado, una tasa de empleo casi cercana al cien por ciento en algunos países y un crecimiento económico constante y duradero. Teniendo en cuenta el contexto de crisis en el cual se introdujeron estas políticas, se puede señalar que no solo los sectores obreros se beneficiaron (en tanto se generaban oportunidades de empleo o ayudas en el caso de los desempleados) sino que también fue beneficioso para los empresarios, puesto que la intervención del estado recomponía niveles de rentabilidad. En ese esquema y luego de la segunda Guerra Mundial (sobre todo en Europa) la ecuación tuvo un funcionamiento casi ideal

en los ámbitos en los que el modelo se aplicó, generando un período que muchos autores definen como el ciclo económico más exitoso del sistema capitalista en toda su historia, en términos de un crecimiento duradero y constante, sin las fluctuaciones que eran habituales anteriormente, durante el predominio del modelo liberal. Dicho período fue denominado la edad de oro del capitalismo (Hobsbawm: 1994, pag.18).

## **Ruidos de tormenta**

Más allá de las distintas visiones acerca del punto de partida y la dimensión constitutiva del estado de bienestar, es posible plantear que este tipo de estado se desarrolló y consolidó hasta mediados de la década del '70 conjugando aspectos políticos y económicos. La posible unión entre el sistema capitalista y el ideario democrático, tan conflictiva de poder materializarse, parecía viable a través de un estado que atemperaba las desigualdades que generaba el mercado y asumía un rol neutral, mediando entre las distintas clases y actuando como juez entre el capital y el trabajo. Este estado se sostenía en una alianza policlasista, que mitigaba el conflicto de clases, y parecía encontrar la forma de acabar con los deseos revolucionarios de la clase obrera, a través de un estado que se correspondía con las necesidades de una etapa diferente del capitalismo. En este esquema, el pacto o compromiso keynesiano generaba la idea de que era posible lograr la existencia de una sociedad al margen de las necesidades, consiguiendo que los individuos estuvieran protegidos de los principales riesgos que existían en las sociedades industriales, sin tener que modificar la lógica central del sistema capitalista. Es cierto que no se puede dejar de tener en cuenta que el grado de presencia y desarrollo del estado de bienestar no fue un fenómeno uniforme en todo el mundo, sino que habitualmente se asocia a lo ocurrido en Europa Occidental y a los Estados Unidos. Al respecto, cabe mencionar que la discusión acerca de la presencia o no de Estados de Bienestar en América Latina y otras partes del mundo es un debate abierto. Sobre la base de la obra de Esping Andersen, "Los tres mundos del Estado de Bienestar"<sup>3</sup>; enfoques posteriores han hecho análisis y estudios específicos sobre los sistemas de protección social en países que se desarrollaron más tardíamente como Japón y otros países del este de Asia y también, aunque en menor medida, los países latinoamericanos<sup>4</sup>. Pero más allá de la discusión acerca de los alcances en términos regionales del estado de bienestar, lo destacable es la consolidación del mismo durante un largo período de tiempo. Dicho

---

<sup>3</sup> En dicha obra se describen tres modalidades centrales de Estado de Bienestar; la "liberal", la "conservadora-corporativista" y la "socialdemócrata".

<sup>4</sup> Se puede consultar a autores como Abrahamson, Powell, Barrientos y en lo que respecta a los países latinoamericanos se puede mencionar a Draibe, Barrientos, Filgueira.

período se ha caracterizado por el pleno empleo (o al menos por muy bajos niveles de desempleo) y el incremento de la población trabajadora, signada también por la incorporación masiva de las mujeres al trabajo asalariado. A su vez, también significó la paulatina pero constante ampliación de los derechos ciudadanos. Los beneficiarios de este esquema fueron los sectores ligados al trabajo, pero también los empresarios, quienes usufructuaban períodos de alta rentabilidad sin vaivenes considerables desde lo económico. No obstante, a mediados de los años '70 los indicadores económicos, nuevamente como décadas atrás, comenzaron a mostrar señales preocupantes, fundamentalmente ligadas a caídas en los niveles de producción, productividad y empleo, sumadas a la inestabilidad en los precios. Estos indicios constituyeron el inicio de lo que se dio en llamar "la crisis del Estado de bienestar".

Existieron diferentes hipótesis acerca de las causas y los significados de esa crisis. Algunas de los más comunes señalaban que las problemáticas estaban relacionadas con las rigideces estructurales, y el peso fundamental que los trabajadores ocupaban en ese esquema. Ese andamiaje, (siempre siguiendo con algunas de las hipótesis planteadas), sostenía un estado que, con el fin de satisfacer las abultadas demandas generadas por la clase trabajadora, sobrecargó la legislación laboral a tal punto que terminó desincentivando el trabajo. En cuanto a lo fiscal, la alta carga impositiva produjo desincentivos a la inversión por parte de las empresas. Siguiendo con esta línea de análisis, se puede plantear que estas perspectivas destacaban que en situaciones habituales de pleno empleo, la capacidad de negociación de los trabajadores era significativa y excesiva, lo que provocaba que se generaran disfuncionalidades que afectaban el nivel de ganancia de los empresarios y también atentaban contra las posibilidades de reinversión de las utilidades. En suma, se puede hablar de un estado de bienestar gigante e ineficaz, introductor de rigideces y disfuncionalidades que afectaban el funcionamiento de la economía e impedían el desarrollo de las fuerzas vitales de la sociedad, generando malformaciones. Hecho el diagnóstico, la solución estaba al alcance de la mano, y consistía en la reducción del tamaño de este estado y en la aplicación de políticas de reducción del gasto público. La lógica keynesiana perdía fuerza y en su lugar se producían procesos de regresión, que planteaban como imperativo el retorno a las viejas recetas liberales. Los sectores en los cuales se debía aplicar este tipo de políticas eran amplios y diversos, y se pensaban en términos de reducción de subsidios, recortes en salud, educación y del gasto público en general.

Se dio así una ola de políticas establecidas por diversos países en la década de 1980, que recuperaban muchos de los aspectos del ideario liberal en lo económico.

Habitualmente se las denomina como “políticas neoconservadoras”, cuyos ejemplos más claros fueron los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, entre otros. La revolución conservadora de los años ‘80 reivindicaba la no intervención del estado (o el llamado “estado mínimo<sup>5</sup>), y las recetas centrales eran la reducción del gasto público y las políticas de control de la demanda, cuestionando la naturaleza misma del estado de bienestar. Más allá de las ejemplificaciones, planteadas como los casos más emblemáticos, la oleada “neoconservadora” se extendió a buena parte del planeta y en todo el mundo se vieron retracciones marcadas de las políticas que se asociaban al bienestar social, dando comienzo a una nueva etapa. Una etapa de clara reforma estatal en el marco de firmes restricciones presupuestarias.

### **Reflexiones en torno a la crisis del paradigma del Estado de Bienestar.**

La expansión del Estado de Bienestar ha sido indudablemente uno de los rasgos más destacados en la evolución del mundo capitalista durante el siglo XX. Junto a esta expansión surgió una nueva sociedad en donde se llevó a cabo una transformación estructural en las relaciones de producción, en las relaciones de poder y en las relaciones sociales producto de la peor crisis económica del mundo occidental. Los nuevos derechos reconocidos durante esta etapa modificaron conceptos anteriores y promovieron marcados cambios. Sin embargo, esta fase de extraordinario crecimiento y prosperidad económica se detuvo, y el modelo del estado de bienestar comenzó a ser cuestionado. Algunos autores, como Isuani, consideran que la crítica debería apuntar a la faceta keynesiana del estado de bienestar y no a sus cimientos políticos, planteado que la reversión de los derechos sociales que reconoció el estado de bienestar pondría en problemas el mismo funcionamiento de los estados en las complejas sociedades contemporáneas. Lo cierto es que más allá del análisis que se haga sobre la crisis muchos países recurrieron a recetas tradicionales y desempolvaron la lógica económica liberal. Sin embargo, el fracaso de la denominada oleada neo-conservadora tampoco produjo un retorno a los esquemas ligados al antiguo estado de bienestar, no por lo menos en los términos preponderantes durante el apogeo del mismo. Es importante tener en cuenta que los contextos sociales, culturales, económicos y políticos han cambiado considerablemente a lo largo del tiempo, erosionando el ideario asociado con el estado de bienestar. Y aquí es donde se hace necesario retomar una cuestión que tiene que ver con los principios mismos

---

<sup>5</sup> El llamado estado mínimo tiene que ver fundamentalmente con la concepción que apunta a que la intervención del estado solo tiene que darse de forma muy acotada. Esta cuestión está desarrollada en GARCÍA RAGGIO, Ana María. “La dinámica de los derechos en el pensamiento político moderno” Rousseau y el pensamiento liberal del siglo XIX. Editorial Eudeba. Bs. As. 1996.,

en los que se fundamenta esta forma de Estado. Al inicio del texto señalamos las diferentes posiciones con respecto a cuál es la dimensión constitutiva del Estado de bienestar. Recapitulando, podemos resaltar dos tipos de enfoques; unos que ponen el énfasis en las cuestiones económicas y otros que resaltan los aspectos ligados a la ampliación de derechos que se dio en este período.

Partiendo de los análisis que resaltan lo económico, podemos considerar a la crisis del estado de bienestar como el agotamiento de un modelo que fue exitoso pero inviable en el largo plazo. El eje central de la crítica en lo económico apuntaba sus cañones hacia el gasto público como generador de gastos sociales que hacían que la economía se vuelva menos productiva, con menor capacidad de inversión, con pérdida de capacidad de innovación. Pero junto a esta crítica, había otra, para algunos mucho más profunda, y tenía que ver con la afirmación acerca de que el estado de bienestar ponía en manos del estado lo que debían ser responsabilidades individuales, creando una sociedad parasitaria, de personas sin iniciativa, que no velaban por sus propios intereses; que descargaban en el estado lo que eran responsabilidades de la sociedad civil convirtiéndolo así, en un estado providencial que debía velar por los individuos sin que ellos hicieran nada por ellos mismo. El mensaje lanzado por los neoconservadores era claro: “la crisis fiscal del estado no era un puro problema técnico o accidente de recorrido, sino que obligaba a replantearse la propia filosofía en la que se basaba el estado de bienestar” (Paramio: 1989, p.110). Este enfoque implicaba (desde lo práctico) que cuestiones tales como sanidad, educación, ingresos durante la vejez debían dejar de ser garantizados por el estado y pasaban a ser responsabilidades individuales, por lo que las instituciones y prestaciones del Estado de Bienestar debían ser privatizadas. También significaba mayores niveles de descentralización, mercantilización de las relaciones sociales y subsidiariedad del estado. (García Raggio: 1996, p.45).

De esta manera, (siempre siguiendo con el planteo neoconservador) se establecía que el estado debía dejar de sostener a individuos que no tenían motivaciones en aumentar sus ingresos ni sus ahorros, individuos perezosos, carentes de iniciativa y creatividad. Que con poca propensión a progresar, se manifestaban con una dinámica en todo opuesta a la sociedad capitalista inicial, que tenía como motor a la ética del trabajo, el espíritu de empresa y el esfuerzo individual. Esta crítica pone el foco en el tipo de ciudadano que produce el Estado de Bienestar, el cual es perjudicial para la sociedad en general. Analizando otras perspectivas podemos tomar en cuenta la visión de Pierre Rosanvallon, quien también considera que la problemática central de la crisis del Estado de Bienestar es de carácter filosófico, pero relacionada

fundamentalmente con la pérdida de lazos solidarios como valor estructurante de las sociedades.

El planteo del autor francés se focaliza en tres cuestiones:

- 1) En primer lugar, plantea la existencia de una crisis financiera, desencadenada en los años setenta por el aumento de los gastos sociales (principalmente en salud) y un descenso marcado de los ingresos que sostenían al Estado de bienestar, lo que desembocó en una situación insostenible.
- 2) En segundo lugar, nos habla de una crisis ideológica, en tanto se cuestiona el papel y la eficacia del estado para hacerse cargo de los problemas sociales, generando una crisis de legitimidad. Esta crisis está asociada a los años 80.
- 3) En tercer lugar, se menciona la existencia de una crisis filosófica, que constituye el problema mayor, en tanto el principio organizador de la solidaridad se va desintegrando. Al respecto, menciona como preocupante la existencia de gran cantidad de excluidos y desocupados, que atentan contra cualquier principio solidario vigente en las sociedades actuales.

Como vimos en estos dos análisis, si bien lo económico es un aspecto a tener en cuenta, la explicación de la crisis tiene raíces más profundas. Siguiendo a Pzeworzky, podemos decir que “las teorías económicas son racionalizaciones de los intereses políticos de las clases y grupos en conflicto, y hay que entenderlas como tales. Detrás de las alternativas económicas se agazapan visiones de sociedad, modelos culturales y luchas por el poder. Los proyectos económicos llevan consigo proyectos políticos y sociales” (Pzeworzky: 1990. p.234). En esos términos podemos pensar que el éxito del Estado de Bienestar expresaba la existencia de un pacto o contrato entre las distintas clases, que permitió resolver las crisis económicas que se suscitaban, y constituyó un paraguas a través del cual las pujas políticas (que emergieron con fuerza en un contexto de industrialización) fueron resueltas. Asimismo, también significó una fórmula de paz importante en la época de posguerras europeas.

El modelo fue exitoso y se extendió, con las particularidades propias de cada país, a una buena parte del mundo. Expresaba el compromiso entre la democracia y el capitalismo, en un esquema socialdemócrata que planteaba como posible la cooperación entre las distintas clases y la articulación entre el capital y el trabajo teniendo como juez al Estado. Llegado a este punto considero que es posible retomar

la cuestión planteada anteriormente acerca de la conjunción entre los conceptos de democracia y capitalismo. Según Adam Pzeworzky “el keynesianismo fue lo que proporcionó las bases políticas e ideológicas al compromiso de la democracia capitalista”. Sostenía la esperanza de que el estado pudiera reconciliar la propiedad privada de los medios de producción con la dirección democrática de la economía (Pzeworski: 1990, p. 234). En términos de Keynes: “Lo importante no es que el estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si es capaz de determinar el aumento de los recursos que se han de destinar al incremento de esos instrumentos y la tasa básica de rédito para sus propietarios, habrá realizado todo lo necesario” (1964: 378). Las instancias fundamentales fueron la reducción de los altos niveles de desempleo y la redistribución de la renta.

A tono con ese planteo, podemos considerar al modelo del estado de bienestar como un esquema que negaba la concepción marxista de la lucha de clases. Al Estado no se lo veía como el guardián de los intereses de la clase burguesa sino como un árbitro imparcial que resolvía los diferentes conflictos y permitía un desarrollo económico importante, beneficioso para vastos sectores de la población, sin cuestionar la propiedad privada de los medios de producción. Sin embargo, en algún momento el modelo evidenció sus límites y no fue sostenible, con lo cual el pacto o compromiso que permitió el surgimiento y desarrollo del estado de bienestar se quebró. Anteriormente planteamos algunas de las visiones acerca de las causas de este fracaso, por un lado, la visión de los neoliberales que ponían en el eje en el gigantesco tamaño del estado, por otro lado el enfoque de Rosanvallon centralizando la problemática en la producción de los lazos de la solidaridad en términos societarios. Nos resta mencionar a las teorías neo-marxistas, que fundamentan este quiebre considerando que el estado nunca dejó de representar el papel de servidor de los intereses de la clase dominante, solo que por las condiciones específicas debió asumir un rol diferente para permitir que sobreviva el sistema capitalista y se adapte a nuevas etapas en el modo de producción, pero en última instancia la lógica mercantil inherente al sistema iba a terminar generando una nueva crisis.

### **A modo de cierre.**

Una de las lógicas centrales del estado de bienestar consistió en el amparo a desprotegidos, a través de políticas específicas que generaban pertenencia y los incorporaban a la condición de ciudadanos sin cuestionar la naturaleza capitalista del

sistema, pero reconociendo derechos que llegaron a formar parte de la cultura general de las sociedades modernas.

En la actualidad, las grandes transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que se dieron en los últimos años, en un contexto de globalización<sup>6</sup>, hacen poner en duda las capacidades de los estados para intervenir de forma activa. En este contexto de pérdida de autonomía y soberanía, los postulados centrales del estado de bienestar parecen haber caído en desuso, y las lógicas que explicaban su vigencia son cuestionadas. Por ejemplo, su baja eficacia en resolver los problemas de monopolios y oligopolios empresariales en un mundo cada vez más globalizado y con un capital de carácter internacional. A esto se le suma la considerable presencia de desocupados y excluidos, generando un escenario complejo, diferente del que se planteó en momentos de vigencia del estado de bienestar. El pacto social entre las distintas clases, que significó uno de los pilares del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos parece imposible de ser reeditado, sobre todo por las indudables modificaciones que se dieron en las sociedades actuales, como aquellas que tiene que ver con su composición, producto de una profunda estratificación social. En primer lugar, es claro que la idea de una sociedad dividida en dos clases, una que representaba al trabajo y otra que representaba al capital, (vigente durante la existencia del estado de bienestar) no es sostenible en el nuevo escenario descrito, propio de las sociedades postindustriales, diversificadas y complejas. En segundo lugar, podemos considerar que resulta también difícil establecer una comparación desde lo económico, dada la gran distancia que existe entre las economías actuales y las economías de las posguerras que dieron origen al estado de bienestar. Al respecto, las características económicas del funcionamiento de los mercados financieros, la preponderancia de empresas multinacionales y la movilidad de los capitales son aspectos a tener en cuenta.

Ante este panorama resulta difícil pensar en los escenarios que podrían plantearse de acá en adelante, mas teniendo en cuenta el contexto mencionado y lo difícil que resulta la intervención de los estados; sobre todo, en un marco internacional complejo e inestable, agravado por la crisis financiero mundial del año 2008, que tuvo su origen en la crisis de las hipotecas “subprime” en los Estados Unidos. Los alcances de dicha crisis son todavía difíciles de precisar, pero en muchos casos las consecuencias parecen haber llegado hasta Europa, una de las cunas del Estado de Bienestar, y en la actualidad los cuestionamientos hacia esquemas de bienestar o las políticas de

---

<sup>6</sup> No es el objetivo del presente el desarrollo del concepto de globalización. Para un análisis del mismo se recomienda: HELD, David. La democracia y el orden global. Barcelona. Editorial Paidós. 1997

recortes de beneficios o gastos sociales tienen plena vigencia. En ese contexto, los debates o disputas en torno al rol del estado y el papel que debe asumir son de gran actualidad. Por todo esto es que no caben dudas que el alto nivel de desempleados y excluidos que existen en las sociedades contemporáneas generan desafíos que no pueden ser obviados por los actuales Estados. Estos desafíos implican, en última instancia, redefiniciones y disputas con respecto a la manera en la que se generan procesos de inclusión y pertenencia, y sobre todo, a la forma en la cual los principios organizadores y estructurantes de la solidaridad (en términos de Rosanvallon) son procesados nuevamente de forma colectiva.

### **Bibliografía:**

- Draibe, Sonia. Riesco, Manuel. (2006). *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie estudios y perspectivas, Unidad de Desarrollo Social. México, D.F. Cepal.
- Espina, Alvaro. (2002). *La Sociología del bienestar* de Gosta Esping-Andersen y la Reforma del Estado de Bienestar en Europa. En <http://www.ucm.es>.
- Esping-Andersen, Gosta. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia. España. Ediciones Alfons El magnanim.
- Esping-Andersen, Gosta. (2001). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. España. Editorial Ariel.
- García Cotarelo, R. (1987). *Origen y desarrollo del Estado del bienestar*, en Sistema. Madrid. 80-81.
- García Raggio, Ana María. (1996). *La dinámica de los derechos en el pensamiento político moderno*. Rousseau y el pensamiento liberal del siglo XIX. Buenos Aires. Argentina. Editorial Eudeba.
- Hobsbawm, Eric. (1994). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires. Argentina. Editorial Crítica (Grijalbo Mondadori, S.A.)
- Isuani, Ernesto Aldo. (1991). *Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?* Notas sobre la crisis de acumulación”, en Isuani Ernesto, Lo Vuolo Rubén, Tenti Emilio, El estado de Bienestar, crisis de un paradigma. Buenos Aires. Argentina. CIEPP-MIño Dávila Editores.
- Keynes, J.M. (1963). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, Luis. (2001). *La vía media española del modelo de bienestar*. Mediterráneo. En Papers 63/64, [digital.csic.es](http://digital.csic.es).
- Moreno, Luis & Sarasa S. (2005). *Génesis y desarrollo del estado del bienestar* de España. Instituto de Estudios Avanzados, España.
- Offe, Claus. (1990). *Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar*. México. D.F. Editorial Alianza.

- Paramio, Ludolfo. (1989). *La crisis del Estado Providencia* en "Zona Abierta", Buenos Aires. Argentina.
- Przeworski, Adam. (1990). *Capitalismo y socialdemocracia*, México. D. F. Editorial Alianza.
- Rosanvallon, Pierre. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires. Argentina. Ediciones Manantial.
- Rosanvallon, Pierre. (1995). *La crisis del Estado providencia*. Madrid. España. Editorial Civitas.
- Saborido, Jorge. (2002). *Consideraciones sobre el Estado de Bienestar*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Biblos.
- Sunkel, Guillermo. (2006) *Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina*, CEPAL. En [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl).