

## The Welfare State Revisited [El Estado de Bienestar revisado]

José Antonio Ocampo  
Joseph E. Stiglitz, eds.

Columbia University Press,  
New York, 2018

Por THAIS MAINGON\*

pp. 187-191

Este sugestivo libro editado por José Ocampo, codirector del Banco Central de Colombia, presidente del Comité de Política del Desarrollo de las Naciones Unidas y profesor de la Universidad de Columbia, y Joseph Stiglitz, premio Nobel de Ciencias Económicas 2001 y profesor de la Universidad de Columbia, reúne las inspiradoras contribuciones de varios expertos en el estudio del Estado del Bienestar y la política social, como Nora Lustig, Isabel Ortiz y Ana Sojo, conocidas por sus investigaciones y aportes sobre la protección social, la desigualdad y la pobreza en América Latina. La lectura de este libro es esencial para todos aquellos académicos que investigan sobre el bienestar social.

Así como en los años 80 el desempeño del Estado de Bienestar (EB) fue atacado, ahora, 30 años después y bajo otro contexto y otras circunstancias, el EB vuelve a sufrir ataques. Los argumentos principales de estos giran alrededor de la idea de que las políticas derivadas del EB atenúan los incentivos y crean dependencia. Algunos de los críticos del EB han declarado que el modelo social europeo ya no existe (p.xi). Los autores ubican el inicio de estos ataques en el año 2008 y afirman que ahora, más que nunca, los ciudadanos necesitan de una protección social fuerte, ya que es la mejor herramienta para combatir la desigualdad y mejorar el rendimiento económico general.

El EB del siglo XXI es diferente al del siglo XIX y al del siglo XX, cuando se extendió por casi todos los países europeos. Este libro trata dos temas interrelacionados que conforman los principales retos reflexivos sobre ese tipo de Estado. El primero es dar algunas

---

\* Profesora-investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Cendes - UCV. Socióloga, Mg. en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Políticas. Actualmente Fulbright Visiting Scholar en la Universidad de Texas-Austin.  
Correo-e: thelemaz@gmail.com

ideas y sugerencias para emprender la ardua tarea de rediseñar el EB para que sea más consistente y coherente con su papel en el sistema económico y social; y el segundo es la formulación de propuestas para facilitar la difusión del EB en todo el mundo, especialmente en los países en vías del desarrollo, de ingresos bajos y medios.

«El Estado de Bienestar revisado» aborda los principales debates sobre el bienestar, considerando los éxitos alcanzados, conjuntamente, por las políticas universales y las focalizadas; las respuestas a las fallas del mercado; la integración del bienestar al desarrollo económico y también analiza cómo han venido cambiado los EB alrededor del mundo desde que se dio el giro neoliberal. En los distintos capítulos se pueden encontrar prescripciones o normativas para delinear un rediseño del EB que esté en condiciones de responder a las nuevas demandas generadas por los cambios demográficos, las funciones de las familias, los mercados laborales, las tecnologías, los desafíos del envejecimiento de las sociedades y las restricciones fiscales, entre otros aspectos. Las investigaciones realizadas en décadas recientes han proporcionado luces acerca de las nuevas funciones que un EB debería cumplir y cómo rediseñarlo para que sea más eficiente y equitativo.

La idea general de que el EB tiene la responsabilidad de la protección social viene desde el siglo XIX. Fue Von Bismarck quien diseñó el primer programa que les dio seguridad social a los ciudadanos y que tuvo objetivos tanto económicos como sociales. La idea primigenia sostuvo que la seguridad social tiene efectos positivos en el incremento de la productividad lo que evitaría en el futuro realizar reformas más radicales de este tipo.

El primer desafío de los artículos reunidos en este libro se basa, en primer lugar, en negar el argumento de Mario Draghi, jefe del Banco Central Europeo, quien afirmó en una entrevista, que el EB europeo había desaparecido (p. xi); en segundo lugar, en reforzar la idea de que ahora más que nunca es necesario fortalecer al EB y para ello es necesario trabajar en su rediseño. Varios de los capítulos de este libro analizan las diferentes opciones para fortalecer su desarrollo en sociedades cuyos avances han sido incompletos, como, por ejemplo, en los EEUU y en América Latina o en países en donde es más débil a causa de las políticas de austeridad implementadas por décadas, como es el caso de algunos los países europeos.

El segundo reto viene dado por el aumento de la desigualdad que se viene experimentando desde los años 80, con algunas notables excepciones, en casi todos los países que no la han logrado superar y especialmente en América Latina, que sigue siendo la región más desigual del mundo. Este reto está por supuesto relacionado con el primero, ya que el EB ha sido históricamente la institución más eficiente para manejar y eventualmente reducir, las inequidades generadas por el funcionamiento de los mercados y que han sido magnificadas por la globalización.

Este libro está organizado en dos grandes partes. En la primera parte, se analizan los temas conceptuales asociados con los dos retos mencionados y en la segunda parte se muestran experiencias específicas de algunas regiones y países que expresan diferencias y semejanzas para la definición de políticas sociales dirigidas al rediseño del EB. Estos análisis incluyen la India, los Estados Unidos y algunos países europeos, escandinavos, de América Latina.

La principal defensa del EB es ética (Stiglitz, capítulo 1) y viene dada por el deseo de alcanzar la justicia social basada en el principio de la solidaridad. Para rediseñar el EB, afirma Stiglitz, lo primero que habría que discutir es sobre la clase de sociedad que se quiere crear y a la que se quiere pertenecer. Ello implica tener en cuenta o preocuparse por aquellos que no pueden cuidarse a sí mismos, como los niños y los ancianos, entre otros, que sin la ayuda del Estado podrían enfrentar severas privaciones. Aparte del argumento ético, los autores de este libro argumentan que un EB bien diseñado también mejoraría el desempeño económico. Hacen énfasis en las persistentes fallas del mercado, incluyendo su capacidad para proveer seguridad a los ciudadanos en contra de riesgos mayores, como enfermedades severas, desempleo y vejez. La premisa de la cual parten los autores es aquella que señala que los mercados no son capaces de mitigar y menos aún, cambiar la tendencia hacia la desigualdad. Los mercados tienen imperfecciones por las que, sin la intervención de los gobiernos, la brecha de la inequidad crecería. El tema de la provisión social para la satisfacción de las necesidades individuales en varias etapas de la vida, desde la educación de los niños hasta el retiro de los ancianos, es central en este libro.

Corregir las fallas del mercado es una cuestión de justicia social, pero también tiene que ver con la mejoría del desempeño económico. La ausencia de un sistema de protección social adecuado contribuye al crecimiento de sentimientos proteccionistas que, en los años recientes, se están expandiendo en diferentes partes del mundo. Los resultados de esta práctica acentúan las críticas hacia el EB, crean una cultura de dependencia y van en contra de los incentivos propios del mercado.

Los EB, frente a los cambios sociales, laborales, culturales y económicos que se han producido en el mundo, están llamados a cambiar o rediseñar sus estructuras sociales, lo que implica, entre otras cuestiones, reconocer que algunas de las instituciones sociales, como la familia, ya no están cumpliendo la función que tenían en el pasado. Asimismo, los trabajadores han venido perdiendo poder en las negociaciones laborales. Las transferencias en efectivo y los diferentes esquemas de micro crédito representan innovaciones importantes en los países en desarrollo. El rediseño propuesto en este libro enfatiza que el EB tiene ventajas comparativas en varias áreas frente al mercado. Una de ellas es en el ámbito de la política fiscal. Estos argumentos están articulados con los debates sobre la desigualdad que señalan, con amplias evidencias, que las sociedades mas iguales o menos

desiguales son aquellas que tienen un mejor desempeño económico. Esta relación se confirma en varios de los capítulos de este libro (capítulo 2 de Polaski, capítulo 7 de Andersen y capítulo 10 de Ocampo y Gómez-Arteaga)

En el capítulo 4, Heyman y Sprague proponen cuatro pilares esenciales a considerar en un rediseño del sistema de bienestar, a saber: un desarrollo saludable, oportunidades económicas, fundamentos para la resiliencia y la no discriminación. El primero incluye políticas para infantes y licencias pagas para sus madres por periodo determinados, así como políticas que apoyen la educación de los niños. El segundo pilar tiene que ver con el acceso a trabajos dignos y de calidad como cuestión necesaria para salir de la pobreza; ello también requiere de salarios justos que les permitan a los trabajadores satisfacer sus necesidades. El tercero implica dar apoyo durante las enfermedades, el desempleo y la vejez. El último pilar se superpone con los dos primeros y viene dado por la garantía de un tratamiento social igual a todos sin discriminación por edad, género, raza, habilidad o discapacidad.

Otro de los debates conceptuales que atraviesa todos los capítulos de este libro es el del universalismo y su función versus la focalización en el diseño de la política social o en áreas específicas de la protección social y de la seguridad social. La visión que impera en este libro se inclina hacia la instrumentación de políticas sociales universales. Un tercer debate, se centra en la discusión sobre la conveniencia de mejorar los ingresos de las familias por la vía del pago directo de los beneficios lo que les permitiría realizar escogencias sobre su futuro.

Los autores discuten otros problemas o temas a incluir en un rediseño del EB, como son: las políticas dirigidas a los niños y a los ancianos, el salario mínimo, el financiamiento y sus efectos redistributivos (ver especialmente el capítulo 5 de Lustig), bajo el argumento de que una política social eficiente mejora la distribución del ingreso y reduce la pobreza. Sin embargo, como asevera Ana Sojo en su capítulo, la estrategia de la universalización de la protección social no puede pensarse exclusivamente en función de un crecimiento de los recursos financieros, sino que debe más bien actuar mediante una arquitectura institucional propia para desarrollar políticas sociales sostenibles: el cambio institucional es una parte crucial del *locus* de la innovación, porque la fragmentación y la segmentación están construidas (incrustadas) dentro de las propias estructuras sociales de los sistemas de protección social (p. 259)

Los autores concluyen que, si bien los EB han tenido progresos significativos desde su creación, la región latinoamericana, específicamente, tiene todavía algunos desafíos importantes que enfrentar, como son, entre otros: la expansión de la cobertura limitada y mejorar la calidad de la protección social, y resolver los problemas para el financiamiento de esta, especialmente para los trabajadores informales. Otro de los desafíos es el de mejorar

los mecanismos de contribución fiscal para optimizar el bajo impacto redistributivo que tiene la política fiscal, lo que impide que se rompa con las estructuras de fragmentación y segmentación de los sistemas de protección social vigentes. Un tercer desafío es el de hacer esfuerzos por mejorar los mecanismos de regulación.

Reducir las desigualdades requiere, entre otras, la adopción de políticas macro-económicas que generen trabajo y brinden la posibilidad de expandir los sistemas públicos de bienestar, lograr que la protección social tenga cobertura universal con calidad, abandonar las políticas de austeridad y apoyar otras políticas redistributivas.