

EL FUTURO DEL ESTADO BENEFACTOR*

Anthony Giddens

Para Anthony Giddens el artículo “La crisis de la socialdemocracia”, de Michael Novak, merece una serie de reparos. Entre éstos, que la situación económica del viejo continente no es tan desesperada —como dice Novak— cuando se la compara con la de Estados Unidos. A su vez, Novak trazaría un panorama en el cual el Estado benefactor aparece como el enemigo de la familia auténtica y del orden social. Pero en una sociedad democrática, advierte Giddens, ni el Estado ni los programas de asistencia social pueden determinar la evolución de los patrones familiares. La crisis de la familia no se refiere tanto a su desintegración, sino a cómo hemos de adaptarnos a una serie de cambios profundos que la afectan a ella y a las institu-

ANTHONY GIDDENS. Director de la London School of Economics and Political Science (LSE). Es autor de la conocida obra *Sociology* y ha escrito y editado, a su vez, más de 30 libros en el área de la sociología, la política y la teoría social, los que han sido traducidos a 22 idiomas. Entre sus publicaciones más recientes pueden mencionarse: *The Consequences of Modernity* (1989), *Modernity and Self Identity* (1991), *The Transformation of Intimacy* (1992), *Beyond Left and Right* (1994), e *In Defence of Sociology* (1996). Anthony Giddens fue profesor de sociología y miembro del consejo directivo del King’s College, Cambridge, antes de incorporarse a la LSE a comienzos de 1997.

* Comentario al ensayo de Michael Novak “La crisis de la socialdemocracia” que se incluye también en esta edición. Véanse en esta edición, a su vez, los comentarios de John Lloyd y Paul Ormerod, así como la réplica de Michael Novak a sus comentaristas.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.

ciones que la rodean. Tampoco Novak parece advertir, señala el autor, cuán diferente ha sido la experiencia norteamericana del Estado benefactor de la de los países europeos, ni parece dispuesto a admitir que éste ha tenido importantes logros en Europa.

Con todo, señala Giddens, el Estado benefactor ya no representa una vía para el futuro y Novak tendría razón al afirmar que precisa ser reformulado radicalmente sobre la base de los principios de la ‘devolución de poder’ y ‘subsidiaridad’, y que los programas de asistencia social deberían fomentar la autonomía, la iniciativa y la responsabilidad personal. Es más, plantea Giddens, las políticas sociales deberían aspirar al establecimiento de un nuevo equilibrio entre riesgo y seguridad en la vida de las personas, y el Estado debe reestructurarse siguiendo el movimiento de la globalización, lo cual supone la delegación ascendente de poderes en organismos transnacionales, y la instauración de nuevas formas de gobiernos regionales. El triunfo de Tony Blair no sería, por lo tanto, el triunfo de Margaret Thatcher —como afirma Novak—, sino más bien confirmaría el fracaso del thatcherismo, una mezcla de neoliberalismo económico y tradicionalismo moral, que a su vez fue contrario a la descentralización del poder que el mismo Novak propone.

¿Qué sucederá con el Estado benefactor? Michael Novak tiene mucha razón al hacer hincapié en que ésta es una interrogante política fundamental de nuestro tiempo, aunque por cierto él no es el único que piensa así. La reforma del Estado benefactor es un tema que se propone casi en todas partes. Hay diferentes diagnósticos de por qué es necesario reformarlo, así como hay distintas proposiciones acerca de la forma más adecuada que deberían adoptar en el futuro las instituciones de asistencia social.

Los planteamientos de Novak pueden ser objeto de una serie de observaciones iniciales. El Estado benefactor es percibido de manera muy diferente en Europa y en los Estados Unidos, lo que refleja que éste ha tenido un papel realmente distinto en ambos contextos. En Europa, una generación completa ha visto al Estado benefactor como un trampolín hacia la movilidad social y la prosperidad. La idea de que las instituciones de asistencia social producen inevitablemente una mengua en la iniciativa y en la responsabilidad debe considerarse con cautela. Al analizar ‘el’ Estado benefactor es preciso reconocer que media un abismo entre la experiencia estadounidense y la europea, y que en los países del viejo continente hay una diversidad de sistemas de asistencia social.

Asimismo, deberíamos estar alertas frente a dos formas de nostalgia que están fuera de lugar, y que yo denominaría nostalgia de la izquierda y nostalgia de la derecha. La nostalgia de la izquierda añora una época de oro en que a un Estado benefactor desarrollado se sumaba una condición de pleno empleo —ahora existe la amenaza de que la situación se revierta. Las cosas nunca fueron tan prometedoras. Como señalan los detractores del ala derecha, el Estado benefactor creó y sigue creando burocracias que no dan cuenta de sus actos y que son, las más de las veces, despilfarradoras e ineficientes. Algunos de los comentarios de Novak me parecen ridículos, como afirmar que “el Estado benefactor nos corrompe” (p. 15), o que los pueblos donde existe el Estado benefactor han vuelto a ser siervos. Sin embargo, la dependencia de la asistencia social, y el fraude para obtenerla, constituyen una realidad que se ha generalizado en todas las formas del Estado benefactor.

Pero la nostalgia de la derecha resulta tan engañosa como la nostalgia de la izquierda. Ésta anhela una familia tradicional que nunca existió y formas espontáneas de solidaridad social que de alguna manera han sido corrompidas por el Estado. El artículo de Novak está saturado de este segundo tipo de nostalgia. El Estado de grandes dimensiones es el enemigo de la familia auténtica y del orden social, los cuales, de no mediar la intervención estatal, de algún modo emergerían espontáneamente desde abajo. No sirve ‘pensar a nivel global, actuar a nivel local’ en este caso, sino sólo ‘pensar y actuar a nivel local’. Se alude a los pequeños pelotones de Burke como si éstos fueran una realidad olvidada. En comparación con la sociedad provinciana, condición a la que se supone debemos retornar, el Estado benefactor traza una ruta de destrucción. Se lo culpa sucesivamente de “un distribucionismo estéril y punitivo” (p. 9), de destruir “nuestro capital humano” (p. 13), de penalizar “la creatividad y el esfuerzo” (p. 16), y de destruir la vida familiar, “la prueba más abrumadora contra el Estado benefactor” (p. 17).

No tendremos muchas oportunidades de reformar eficazmente las instituciones de asistencia social, en Europa o en los Estados Unidos, si aceptamos esas ideas que no tienen, precisamente, un carácter terminante. Para los autores del ala derecha, el Estado benefactor se ha convertido en un ‘fantasma’ tan temible como solía ser el ‘capitalismo’ para la izquierda. Puesto que los países europeos tienen sistemas de asistencia social más completos que el norteamericano, se considera que la situación económica del viejo continente es desesperada. Pero eso no es cierto.

Los Estados benefactores pueden redistribuir el ingreso de dos maneras: a través del ciclo vital y entre grupos socioeconómicos. Las evidencias comparativas sugieren que se ha tenido mucho más éxito con la prime-

ra; pero los Estados benefactores europeos han sido más eficaces que Estados Unidos en las dos. El artículo de Novak da la sensación de que la economía norteamericana estuviera prosperando, pero no así las economías de la Unión Europea. Sin embargo, una economía en la que hay una gran cantidad de pobres entre la población activa, y donde el 25% más pobre ha visto estancarse sus ingresos en términos reales durante los últimos veinte años, no puede considerarse que exhibe un historial completamente exitoso. Entre 1988 y 1995 la economía norteamericana creció con menos fuerza que la de algunos de los principales países de Europa Occidental. Incluso en lo que se refiere al desempleo, el panorama es más complejo de lo que habitualmente se supone. Stephen Nickell ha demostrado que si examinamos la situación de las naciones de la OCDE durante el período que va desde 1983 a 1996, comprobamos que el 30% de ellas ha exhibido, en efecto, tasas de desempleo menores que las de Estados Unidos¹.

La noción de que el Estado benefactor socava la estructura familiar es un cuento viejo al que apelan los críticos derechistas, y del cual hay que hacer caso omiso. La sociedad estadounidense, donde se registra la más alta tasa de divorcios y uno de los porcentajes más altos de niños nacidos de madres solteras, cuenta con las instituciones de asistencia social menos desarrolladas. De hecho, no existe una correlación clara entre los gastos en asistencia social y las tasas de divorcio o de niños nacidos fuera del matrimonio. En todo caso, la crisis de la familia —y yo lo veo así— es un fenómeno mucho más complicado que lo que Novak da a entender. Mientras más nos enseñan los historiadores acerca de las familias tradicionales, más opresivas parecen haber sido en la mayoría de los casos; la expansión de los derechos del niño y el grado cada vez mayor de igualdad jurídica y económica de las mujeres en relación con los hombres, son avances que no pueden ni deben admitir ningún retroceso. La crisis de la familia no se refiere a su desintegración, sino a cómo hemos de adaptarnos a una serie de cambios profundos que la afectan a ella y a las instituciones que forman su entorno: el matrimonio, la sexualidad, las relaciones entre los géneros y la relación entre hogar y trabajo.

No discrepo de la tesis según la cual la elección de Tony Blair en 1997 confirma el fracaso del socialismo como sistema de gestión económica. Eso sí, en lugar de marcar ‘el triunfo de Margaret Thatcher’, confirma el fracaso del thatcherismo y, en términos más generales, del neoliberalismo. Con el neoliberalismo se intentó responder a las nuevas circunstancias en que vivimos: al impacto de la globalización y de la cada vez más intensa

¹S. Nickell, “Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America” (1997).

competencia económica a nivel mundial. Sin embargo, esta doctrina adolecía de profundos defectos, en particular debido a su paradójica mezcla de liberalismo económico y tradicionalismo moral. El thatcherismo procuraba modernizar la economía, pero ‘desmodernizar’ otras áreas, incluida la familia —la misma posición obcecada que adopta Novak. En algunos otros aspectos, el thatcherismo se encontraba completamente reñido con las reformas que Novak propone que se lleven a cabo. Y porque esta ideología era contraria a la devolución de poder, la señora Thatcher le traspasó al Estado central atribuciones de los concejos locales y de otros organismos.

Responder a la globalización, y a un conglomerado de otras fuerzas que se reúnen en torno a ella, es el objetivo dominante de la agenda de fin de siglo. No se trata, como plantea Novak, de sentirse optimista o perturbado frente a la globalización (reacciones que supuestamente corresponderían a la actitud estadounidense y europea ante el problema). La globalización no es sólo una serie de influencias, sino una compleja serie de transformaciones estructurales que afectan a la economía, la política y la cultura. Es necesario comprenderlas adecuadamente si pretendemos afrontarlas y beneficiarnos de ellas. La globalización no se refiere sólo al mercado global y a la expansión de la ‘economía ingrávida’ (la economía de la información mundial). Dice relación con un proceso de cambio en el papel del Estado y, al mismo tiempo, introduce muchas modificaciones en la vida cotidiana, incluidas las que afectan a la familia. La globalización tira hacia arriba, más allá del Estado-nación —el Estado pierde el control de ciertos procesos de toma de decisiones en los que antes era más poderoso. Pero también empuja hacia abajo, presionando en favor de un mayor grado de autonomía local por debajo del nivel estatal —las fuerzas globalizadoras ayudan a promover la descentralización de la que habla Novak. Al mismo tiempo, la globalización presiona hacia los lados. Produce nuevas regiones y alianzas que pueden traspasar las fronteras nacionales, fenómeno que ha sido analizado muy bien por Keniche Ohmae².

En esta red de cambios reside la causa subyacente de la disolución del socialismo y de la obsolescencia de la socialdemocracia. La socialdemocracia en Europa ha tenido más logros que los que Novak estaría dispuesto a admitir. Pero ya no es una vía hacia el futuro, y el Estado benefactor, en sus diversas formas, precisa una reformulación radical. En este caso, ser ‘radical’ ya no significa encontrarse en el ala izquierda, pues, por lo que se refiere a este aspecto, la izquierda, en términos generales, se ha vuelto conservadora. Eso sí, tampoco significa limitarse a buscar maneras de redu-

² K. Ohmae, *The End of the Nation-State* (1994).

cir los gastos sociales. La socialdemocracia tiene mucho de que enorgullecerse. Nuestro objetivo debería ser preservar sus logros y, a la vez, reconocer que los actuales sistemas de asistencia social estaban orientados hacia un mundo que en gran parte ha desaparecido.

¿En qué principios rectores debería basarse la reforma del Estado benefactor? Teniendo en consideración que hay numerosas variantes según los distintos contextos nacionales, me concentraría en los siguientes:

1. Como sostiene Novak, la devolución de poder y la idea de subsidiariedad son fundamentales para reestructurar el Estado y la seguridad social. Con todo, sumergir al Estado en la sociedad civil no conseguirá generar un Estado eficaz o fomentar la integración social. La reconstrucción del Estado tiene que seguir el movimiento de la globalización, lo cual supone la ‘delegación ascendente’ de poderes en organismos transnacionales, lo mismo que la instauración de nuevas formas de gobiernos regionales. Hoy, la Unión Europea debería considerarse tanto una expresión de la globalización como una respuesta a ella.

2. De hecho, las instituciones de asistencia social deberían hacer especial hincapié en el desarrollo de la responsabilidad económica y personal. La reforma de las políticas de asistencia social, como sostiene Tony Blair, debería adoptar este objetivo como criterio de orientación. Allí donde la dependencia de las instituciones del Estado benefactor, y el fatalismo que ésta puede traer consigo, se han convertido en una situación culturalmente arraigada, el objetivo de las instituciones de asistencia social debería ser la promoción de la autonomía y de la iniciativa. Pero al mismo tiempo el principio de la responsabilidad colectiva es igualmente importante. Las prestaciones sociales privadas, ya sea que provengan de personas, de familias o de empresas comerciales, no pueden sustituir del todo las responsabilidades de la colectividad para con el individuo.

3. Cuando Novak afirma que las penurias de la vida familiar son la consecuencia involuntaria de la existencia del Estado benefactor, da por sentado, supongo, que de alguna manera las políticas públicas pueden controlar la vida familiar. Pero en una sociedad democrática ni el Estado como tal ni los sistemas de asistencia social pueden determinar la evolución de los patrones familiares. Es indiscutible la necesidad de contar con familias sólidas, si con ello nos referimos a entornos familiares estables en el largo plazo que ofrecen apoyo y proporcionan cierto grado de felicidad a sus miembros, y protegen los intereses de los hijos. Lo difícil en nuestros días es decidir qué tipos de relaciones reportan estos beneficios y cómo pueden conciliarse con la autonomía personal.

4. En cuanto al tema de la reforma del sistema de pensiones, se necesita aplicar un enfoque más radical que el sugerido por Novak: uno en

el que se aborde el problema del cambio que está experimentando la situación de los ancianos en las sociedades modernas. La edad avanzada no debiera entenderse como un problema sino como una oportunidad, y también habría que distinguir entre las necesidades de los ancianos frágiles de salud y las de los adultos mayores en general. La categoría de ‘pensionado’ puede crear una cultura de dependencia tan gravosa socialmente como cualquiera de las formas de dependencia de los beneficios sociales que se observa en los grupos más jóvenes. Por diversos motivos, sin embargo, los fondos de pensiones privados no pueden hacerlo todo por sí solos³.

5. La reforma de las políticas sociales debería aspirar al establecimiento de un nuevo equilibrio entre riesgo y seguridad en la vida de las personas. La disposición a asumir riesgos es un componente básico de la iniciativa y la responsabilidad personales, como también lo es la evaluación de los riesgos. El Estado benefactor en gran parte es una forma de seguro colectivo, pero, a diferencia de la seguridad privada, en los debates sobre los programas sociales se ha prestado poca atención a la naturaleza cambiante de los riesgos. El Estado benefactor de posguerra fue estructurado en torno a una noción pasiva del riesgo, y a una noción pasiva de la seguridad. Si alguien cae enfermo, es inválido, se divorcia o queda sin empleo, el Estado benefactor intervendrá para protegerlo. Hoy vivimos en ambientes de riesgo mucho más activos —afirmación que abarca todos los ámbitos, desde los mercados globales hasta las relaciones familiares y los sistemas de atención de salud. Es menester que los sistemas de asistencia social fomenten el espíritu empresarial y la flexibilidad necesaria para hacer frente a un mundo de cambios acelerados, pero al mismo tiempo proporcionen seguridad cuando las cosas salen mal. La reforma de los sistemas tributarios y una gama de otras políticas concretas pueden ayudar a hacer realidad este ideal de asistencia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hills, J. *The Future of Welfare*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.

Nickell, S. “Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. II, 1997.

Ohmae, K. *The End of the Nation-State*. Nueva York: Harpe, 1994. □

³ J. Hills, *The Future of Welfare* (1997).