

Espinas Andersen, Costa

Fundamentos Sociales de las economías
post-industriales

Barcelona, 2000

CAPÍTULO 3

RIESGOS SOCIALES Y ESTADOS DEL BIENESTAR

Introducción

Los diferentes estados del bienestar nacionales se adhieren a unas nociones de igualdad distintas, pero también en el seno de un mismo estado coexisten diversos conceptos de igualdad. Algunos estados del bienestar (o programas) hacen hincapié en la equidad individual. Esto resulta evidente en la seguridad social tradicional, basada en cuotas: lo que uno recibe es proporcional a lo que paga. La seguridad social segmentada en función del estatus, que constituye la norma en toda la Europa continental, sigue una lógica corporativista. Los subsidios que requieren la denominada «prueba de medios», o «prueba de ingresos» (es decir, la comprobación de la falta de recursos económicos del solicitante) provocan fácilmente estigmas y dualismos, mientras que los programas universales aspiran deliberadamente a eliminar cualquier tipo de distinción de estatus. Algunos estados del bienestar, especialmente los nórdicos, afirman que luchan contra las desigualdades de sexo con la ayuda de servicios sociales y planes de permisos con sueldo; otros persiguen un objetivo similar a través de cuotas o de una discriminación positiva. No es probable que el resultado «igualitario» sea similar.

También varía qué es lo que se ha de igualar. Los socialdemócratas escandinavos han definido como su objetivo para las próximas décadas la equiparación los recursos sociales, un esfuerzo programático generalizado y multidimensional para nivelar el capital social; en contraste, el planteamiento liberal anglosajón es selectivo, eligiendo a los grupos más desaventajados para «promover su movilidad».

Hay que argumentar que el igualitarismo es una consecuencia derivada de lo que es —y ha sido siempre— el principal objetivo subyacente a la política social; a saber: asegurar la población contra los riesgos sociales. Cómo, en qué medida y qué tipos de riesgos se comparten colectivamente son decisiones que tendrán consecuencias inmediatas

—aunque secundarias— para la pobreza, la distribución de la renta, las oportunidades económicas y, de modo más general, para las solidaridades sociales y la estratificación resultante. Es útil, pues, empezar por los riesgos sociales. De hecho, la polémica cuestión de la desmercantilización del estado del bienestar, así como el debate sobre los modelos de solidaridad, se hallan, en última instancia, intrínsecamente ligados a la gestión de los riesgos sociales.

La distribución de los riesgos sociales varía en función de la clase social, el sexo y la edad, por mencionar sólo algunos factores. También cambia a lo largo de la historia. El estado del bienestar de la posguerra ha tenido un éxito notable a la hora de minimizar muchos de los riesgos que atormentaron a la generación de nuestros padres, especialmente los relacionados con la vejez. Como veremos, la sociedad postindustrial está alterando drásticamente la estructura de riesgos, debido en parte a la aparición de nuevas desigualdades, y en parte al mercado de trabajo y la transformación demográfica. Para abordar estas cuestiones, empezaremos con una visión retrospectiva.

El estado del bienestar es una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales; las otras dos son la familia y el mercado. En realidad, el modo en que se comparten los riesgos define a un régimen del bienestar: se puede definir el papel del estado como residual y minimalista, o, alternativamente, como global e institucional, en relación al abanico de riesgos que haya que considerar «sociales», o a la colectividad o personas a las que se considere objeto de protección. Hasta el siglo XX, la mayoría de los riesgos no se consideraban sociales (es decir, asunto del estado). Por una parte, la sociedad del siglo XIX era todavía predominantemente rural. Y además, la infraestructura de la administración pública, los registros estadísticos y la tributación seguían siendo insuficientes para abordar la tarea de colectivizar los riesgos sociales a gran escala (Wilemsky, 1975).

Puede que lo que denominamos *estado del bienestar* tenga sus raíces en el reformismo social de finales del siglo XIX, pero ciertamente empieza con él. El estado del bienestar es una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1950. Su promesa no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino un esfuerzo por reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía. Así, cuando hoy debatimos los pros y los contras del estado del bienestar resulta absolutamente necesario que tengamos en cuenta que éste se creó para atender a una distribución de población históricamente concreta, con una estructura de riesgos históricamente concreta.

El estado del bienestar de la posguerra se basaba en una serie de supuestos relativos a la estructura familiar y el comportamiento del

mercado de trabajo que hoy, en gran parte, ya no resultan válidos. Los riesgos que en las décadas de 1950 y 1960 se suponía desaparecidos hoy están pasando a ser predominantes. Y a la inversa: al ser el estado del bienestar de la posguerra hijo de la depresión de la década de 1930 y de la «cuestión obrera», se moldeó en una sociedad en la que el cliente prototípico era el trabajador industrial masculino. Hoy, este cliente resulta más bien difícil de encontrar. Un primer paso hacia la comprensión de la crisis del estado del bienestar contemporáneo debe empezar por: a) una diagnóstico del cambio en la distribución y la intensidad de los riesgos sociales, y b) un exhaustivo examen de cómo se comparten y distribuyen los riesgos entre el estado, el mercado y la familia.

El estado en la red del bienestar

La investigación sobre el estado del bienestar suele adolecer de confusión conceptual. Algunos hablan de estados del bienestar; otros, de regímenes del bienestar, y otros, simplemente de política social, como si el contenido fuera el mismo. Pero no lo es. Puede haber política social sin estados del bienestar, aunque no al revés. La política social ha existido en tanto ha habido algún tipo de acción política colectiva a la hora de abordar los riesgos sociales. Había política social, no estado del bienestar, cuando los romanos repartían comida a los pobres; cuando la Iglesia, los gremios o la nobleza distribuían caridad y limosna; o cuando los nacientes estados nacionales y los monarcas absolutistas legislaban la beneficencia para los pobres (y planes de asistencia social para los funcionarios públicos).

Normalmente situamos el origen de la política social moderna (y, con frecuencia, también del estado del bienestar) en las leyes de seguridad social de Bismarck, a finales del siglo XIX. Pero ¿realmente la existencia de un plan de pensiones, aunque se complemente con los seguros de enfermedad y de desempleo, implica el nacimiento del estado del bienestar? El propio Bismarck probablemente habría respondido que no, debido a que su ideal declarado era una monarquía de súbditos serviles, y no de ciudadanos dotados de derechos democráticos.

El estado del bienestar es algo distinto de cualquier menú de prestaciones sociales que se le ocurra ofrecer a un estado. Muchos sitúan el advenimiento de los estados del bienestar en el momento en el que se pone en marcha un repertorio básico de políticas sociales. En este caso, Gran Bretaña pasó a ser un estado del bienestar en 1920, así como la Alemania nazi, mientras que la España de Franco lo fue en la década de 1960. Pero, si pretendemos que tenga algún sentido, el esta-

do del bienestar ha de ser algo más que política social: se trata de una construcción histórica única, de una redefinición explícita de todo lo relativo al estado.

Sin pararnos a pensarlo demasiado, normalmente tendemos a equiparar el estado del bienestar con el capitalismo de la posguerra: desde el final de la guerra vivimos en un «estado del bienestar». El término llevó a un nuevo compromiso político, a una reescritura del contrato social entre el estado y el pueblo. Como señala T. H. Marshall (1950), esto implicaba el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y la promesa de acortar las divisiones de clase. No podemos separar el ideal del estado del bienestar de su contexto histórico.

El «New Deal» de Roosevelt y la «Patria de los Pueblos» de la socialdemocracia sueca fueron intentos paralelos de reescribir la relación entre el ciudadano y el estado, una afirmación de que el bienestar y el capitalismo no tenían por qué ser incompatibles. Los países occidentales pasaron a autoproclamarse estados del bienestar en las décadas de la posguerra quizás para subrayar el entusiasmo de su reformismo social, pero, ciertamente, también porque las rivalidades de la guerra fría requerían prestar una visible atención a la igualdad, el pleno empleo y el bienestar social.

Limitarse a estudiar el *estado* del bienestar deja sin explicar un enorme «remanente de bienestar». Durante la década de 1980, surgió una gran cantidad de literatura especializada comparativa que aspiraba a remediar esto examinando la interrelación de las medidas públicas y privadas.¹ Al hacerlo, la expresión *estado del bienestar* se hizo engañosa, ya que lo que se estudiaba era el paquete, más amplio, de toda la producción y distribución del bienestar. De ahí surgió la práctica de utilizar expresiones como *regímenes del bienestar*. Se puede definir un régimen del bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia.² En la perspectiva de la economía política comparativa,

1. Entre los representantes de estas investigaciones sobre el estado del bienestar, denominadas «de segunda generación» se cuentan Stephens (1979), Korpi (1980b, 1983), Mylre (1984), Castles (1986, 1993), Palme (1990), y Kangas (1991). Entre los esfuerzos explícitos y sistemáticos para identificar la mezcla público-privado se incluyen los de Rein y Rainwater (1986), Esping-Andersen (1990), West Petersen (1994) y, más recientemente, Shalev (1996).

2. A esta tríada se debería añadir legítimamente el «tercer sector» de fuentes de bienestar: las voluntarias, o que actúan sin ánimo de lucro. En algunos países, el sector voluntario (a menudo dirigido por la iglesia) desempeña un papel significativo, e incluso importante, en la administración y distribución de servicios. Así, en Austria y Alemania, una gran parte de la asistencia sanitaria carece de fines lucrativos, como ocurre con el programa *Blue Cross-Blue Shield* en Estados Unidos. En realidad, las comparaciones entre los distintos países no abundan, y obviamente esto dificulta cualquier intento de realizar un examen sistemático. Salomon y Anheier (1996) sugieren que en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania su papel es mayor, mientras que en Italia resulta muy reducido; que típicamente más

sin embargo, esta última tiende a desaparecer. La economía política tiene que hacerse más sociológica.

LA FAMILIA MAL ENTENDIDA

Cojamos cualquier libro de texto de sociología, y la familia aparecerá definida como una institución social nuclear, como el micro-fundamento de la sociedad. Muy probablemente, el mismo libro de texto nos informará de que, antaño lugar principal de la producción, el consumo y la reproducción, el papel productivo de la familia se eclipsó con el industrialismo. Su función más importante hoy es proporcionar una integración emocional: se ha convertido en «un refugio en un mundo despiadado», por citar a Lash (1977). Si esta fuera una descripción de la realidad adecuada, el planteamiento estándar de la economía política seguiría siendo válido. Sin embargo, la crítica más convincente, que proviene del entorno feminista, afirma que en todas partes el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres sigue constituyendo una importante —y, en algunos países, predominante— fuente de bienestar; que la familia nunca ha dejado de ser productora. De hecho, el sesgo del estado del bienestar de la posguerra en favor del varón como fuente de ingresos se pudo mantener gracias al servicio social que prestaban las propias familias.³

LA TRÍADA DEL BIENESTAR

Así, no se puede dejar a un lado la familia, considerándola meramente un refugio de intimidad y un lugar de consumo. Es, más bien, un actor de suma importancia, cuyas decisiones y comportamiento influyen directamente en el estado del bienestar y el mercado de trabajo, al tiempo que se ven influidos por ellos. Los regímenes del bienestar se deben identificar, de manera mucho más sistemática, en términos de la tríada interrelacionada del estado, el mercado y la familia.

Es fundamental reconocer que éstos representan tres principios radicalmente distintos de gestión de riesgos. En la familia, el método

de la mitad de su mano de obra la constituyen trabajadores con sueldo, y que la parte del icón de los ingresos proviene de cuotas y subsidios públicos. Sin embargo, los servicios sociales generalmente representan sólo una pequeña parte de sus actividades totales (como media, el 20 %).

3. Por «tercera generación» aludo aquí a la literatura especializada que floreció en la década de 1990, en cierta medida dominada por feministas críticas con lo que denominaban la anterior visión masculina «predominante». Más adelante nos referiremos con mayor detalle a esta literatura especializada. Para una visión general, véase O'Connor (1996).

de asignación predominante es, presumiblemente, el de la reciprocidad. Sin duda, esto no implica necesariamente una «igualdad» plena en la asignación de recursos en el seno de la unidad familiar.⁴ Los mercados, en cambio, están gobernados por la distribución a través del nexo monetario; y en el estado, el principio de asignación predominante adopta la forma de la redistribución autorizada (la cual tampoco implica el igualitarismo).⁵

Sería fácil suponer que los tres pilares del estado del bienestar son equivalentes funcionales y, en consecuencia, mutuamente sustituibles: los mercados llegarán allí donde no lleguen el estado y la familia, y viceversa. Pero se trata de una suposición arriesgada. Los mercados pueden fallar, y de hecho fallan; sólo los románticos más ingenuos creerían que se puede resucitar el monopolio histórico de la familia en relación a la asistencia y la ayuda mutua; y ni siquiera Stalin supuso que el estado podía hacerlo todo. La razón básica tiene que ver con la capacidad variable de las tres instituciones a la hora de gestionar y compartir los riesgos sociales.

En el nivel macro, la producción de bienestar de cualquiera de los tres componentes se halla obviamente relacionada con lo que ocurre en los otros dos. Y en el nivel micro, el bienestar de los individuos depende de cómo logren «agrupar» los *inputs* procedentes de los tres. Por poner un ejemplo, un varón cabeza de familia tradicional generará una menor demanda de servicios sociales, públicos o privados, que una familia donde ambos miembros de la pareja trabajen. Pero cuando las familias se autoabastecen, el mercado resulta directamente afectado, ya que habrá una menor oferta de mano de obra y menos puntos de venta de servicios. A su vez, si el estado proporciona guarderías baratas, tanto las familias como el estado se transformarán: habrá menos personas de casa, mayor participación de la población activa y un nuevo factor multiplicador de la demanda causado por la mayor tendencia de las familias con doble fuente de ingresos a contratar servicios.

La unidad familiar es el destino último del consumo y el reparto de bienestar. Es la unidad «de riesgo». El modo de gestionar y distribuir los riesgos sociales entre el estado, el mercado y las familias establece una enorme diferencia.

4. Tampoco la reciprocidad implica que el intercambio sea una cuestión de generosidad. Resulta igualmente posible que la reciprocidad represente obligaciones inevitables, una inversión con vistas a una recompensa futura, o que se perciba como una obligación de saldar «deudas».

5. Como ya hemos dicho, algunos insisten en que, en justicia, la tríada se debería presentar como un triángulo, con un cuarto lugar reservado al «tercer sector», integrado por las asociaciones de caridad, cooperativas y voluntarias. En principio no tengo ninguna objeción, pero en la práctica podría haber una pequeña diferencia empírica. Como veremos más adelante, cuando el papel de estas asociaciones es de ser meramente marginal es porque están subvencionadas por el estado, es decir son organismos de asistencia semipúblicos.

Fundamentos de los regímenes del bienestar: gestión de los riesgos

Política social significa gestión pública de los riesgos sociales. Algunos riesgos son perennes; otros vienen y van con el flujo de la historia. En toda la civilización moderna, la gente se ha enfrentado a la pobreza, la falta de techo, las discapacidades, la violencia y la muerte súbita, pero no siempre al desempleo o la radiación nuclear. Algunos riesgos, como los achaques de la vejez, son «democráticos» debido a que nos afectarán a todos; otros, como el desempleo y la pobreza, se hallan estratificados socialmente; y aún otros son específicos de las diversas fases de la vida, como, por ejemplo, la pérdida de ingresos en la vejez.

No hace falta ser funcionalista para reconocer por qué la gestión de los riesgos se ha hecho cada vez más colectiva. Un riesgo individual se convierte en «social» por tres razones. En primer lugar, ocurre cuando el destino de un individuo (o, mejor, de muchos individuos) tiene consecuencias colectivas; cuando se halla en juego el bienestar de la sociedad. Aquí radica, de hecho, la razón más convincente por la cual la protección social constituye una condición previa de la eficacia económica. Si, por ejemplo, las personas sin seguridad social se arriesgan al desempleo, es más probable que se opongan a cualquier tipo de cambio tecnológico que pudiera aumentar dicho riesgo.

En segundo término, los riesgos se hacen sociales simplemente porque la sociedad los reconoce como mercedores de atención pública. Y en tercer lugar, la creciente complejidad de la propia sociedad significa que una parte aún mayor de los riesgos se originan en fuentes que escapan al control de cualquier individuo. Esta es una explicación convincente de por qué, en el siglo XIX, el poder político luchó para «desindividualizar» y «desfamiliarizar» las cargas asociadas a los riesgos.

La dependencia de los ingresos del mercado constituye un importante catalizador de los riesgos generalizados, ya que la propia supervivencia se halla a merced de condiciones sobre las que los individuos tienen muy poco que decir; los mercados no pueden garantizar unos ingresos; ni tampoco un puesto de trabajo. Dado que las economías de mercado son dinámicas, es posible que los trabajadores resulten tecnológicamente superfluos; y dado que son competitivas, puede que los menos dotados se vean marginados. El desempleo masivo es un fenómeno exclusivo de las sociedades de asalariados.

«FALLOS» DE LA FAMILIA Y DEL MERCADO

Cuanto más generalizados son los riesgos, más probable resulta que la familia y el mercado «fallen», volviéndose incapaces de absorber los riesgos de manera suficiente. La familia preindustrial internalizó la mayoría de los riesgos sociales compartiendo los recursos a través de las distintas generaciones. El punto de partida de la historiografía funcionalista del estado del bienestar es que el industrialismo hizo aquel modelo impracticable. Fue esto, pues, lo que dio lugar al estado del bienestar.

Pero en este razonamiento causal hay un problema; a saber: que parece presuponer que el mercado nunca fue una alternativa efectiva a la familia. Pero ¿por qué no? Si el capitalismo implica el triunfo de todos los tipos de mercados, ¿por qué no también en el caso de los riesgos sociales? Obviamente, nadie negaría que los mercados han desempeñado siempre un papel en la protección social. Sin embargo, hay una serie de razones teóricas bien conocidas por las que los mercados resultan problemáticos y, en última instancia, insuficientes.⁶

En primer lugar, y como señaló vigorosamente Polanyi (1944), un mercado de trabajo sin restricciones puede poner en peligro la supervivencia social. No es probable que el mercado puro se «equilibre» a menos que todos los participantes se hayan mercantilizado eficazmente, ~~de modo que se ajusten perfectamente a la oferta y la demanda.~~ Aparecerán distorsiones si la gente dispone de fuentes de bienestar alternativas, como unos ingresos garantizados. La *contradicción* es que, si los individuos no tienen acceso a garantías ajenas al mercado, su capacidad de ser agentes del mercado libres y sin restricciones se verá reducida, e, incluso, anulada. Uno de los primeros principios del intercambio libre es que el actor tiene la posibilidad de retener el producto hasta que el «precio sea apropiado». Sin embargo, esto no resulta posible cuando está en juego la existencia básica. En consecuencia, el mercado de trabajo sólo puede ser un auténtico mercado cuando, paradójicamente, ha sido distorsionado, reducido y domesticado; cuando los participantes tienen acceso a fuentes de bienestar distintas a sus ingresos.

El sindicalismo y la negociación colectiva ha constituido históricamente el principal instrumento para domesticar el mercado y liberar a los trabajadores, pero no para asegurar una garantía de bienestar independiente del mercado.⁷ La negociación colectiva sólo resulta poderoso

6. La siguiente exposición se basa en la obra de Barr (1993).

7. Hasta la década de 1930, los sindicatos (y, de manera más general, los movimientos socialistas) actuaban a sí mismos como dispensadores de protección social, y en muchos países (incluyendo Estados Unidos) su papel era bastante importante. Sin embargo, la depresión económica de la década de 1930

sa cuando sus miembros individuales pueden permitirse el lujo de ser solidarios, y eso significa que el coste de oportunidad de hacerlo no puede ser demasiado elevado. Hay, de hecho, tres razones teóricas fundamentales por las que los mercados resultan insuficientes: la competencia imperfecta, el fallo del mercado y el fallo de la información.

La competencia imperfecta, debida generalmente a las prácticas monopolistas o colusorias, distorsionará los precios. Es posible, por ejemplo, que los clientes de los servicios de asistencia social, atención sanitaria o planes de pensiones privados se vean forzados a adoptar el papel de meros receptores sin ninguna influencia en el precio (o en la calidad) cuando la oferta esté controlada o los precios fijados. Del mismo modo, los sindicatos monopolistas que negocien en representación de sus afiliados pueden excluir a los no afiliados. Un caso parecido lo constituye la difusión entre los empresarios de «listas negras» de, pongamos por caso, sindicalistas u otros «elementos indeseables». La competencia imperfecta por sí sola fundamenta la regulación pública de los precios, pero no el estado del bienestar.

La necesidad del estado del bienestar resulta mucho mayor cuando consideramos el fallo del mercado. Un ejemplo muy citado es el de las externalidades que se producen cuando alguien (por ejemplo, una empresa que contamina) impone unos costes (como el cáncer) a personas inocentes. Una fuente más grave de fallos del mercado proviene de la distribución desigual de los riesgos. Algunos riesgos son «buenos», o aceptables, mientras que otros son *de facto* no asegurables. Las compañías de seguros privadas suelen estar bien dispuestas a la hora de asegurar a un ciudadano joven, sano e instruido contra casi todo a un precio razonable. Sin embargo, a los ancianos, los discapacitados y los trabajadores no cualificados les resultará más difícil encontrar un seguro que puedan pagar. O pensemos lo que ocurre en el caso de los riesgos privados de índole laboral: es muy probable que un seguro de desempleo privado voluntario para programadores informáticos resultara muy barato; en cambio, uno parecido para mineros requeriría unas tarifas desorbitadas, y, aun así, podría llevar a la aseguradora a la bancarrota. El problema es que precisamente los riesgos «malos», o «inaceptables», suelen ser los que se necesita cubrir más desesperadamente.

Los liberales ortodoxos, y los maltusianos en particular, defienden la «autoayuda»: los sujetos de «riesgos inaceptables» deben valerse por sí mismos. Esto no constituye necesariamente una prueba de la cruel-

puso de manifestó su fragilidad. Esencialmente, las mutualidades laborales sólo pueden funcionar bien cuando los riesgos de sus miembros son escasos. El desempleo masivo lleva fácilmente a la bancarrota. Para un análisis de esta cuestión, véase Esping-Andersen (1990).

dad humana, sino únicamente de la estricta adhesión a una teoría que cree que la ayuda pública a los indigentes sólo produce más indigencia. Pero una cosa es que la ayuda social cree, o no, encasillamiento en la pobreza e incentivos de trabajo negativos; y otra distinta es que produzca también una desutilidad que afecte a toda la sociedad. En esencia, esto es lo que comprendieron los «liberales reformados», como John Stuart Mill. Un ejemplo revelador fue el triste papel de los británicos en la guerra de los bóers, cuya principal razón fue el carácter de grupo oprimido de los reclutas de clase trabajadora.

De ahí que, aun dejando de lado la ideología, existan razones puramente racionales en favor de una solución en forma de estado del bienestar. Pero ¿de qué tipo? Barr (1993) sostiene que, si el fallo del mercado consiste únicamente en que se excluyen los riesgos inaceptables, una solución suficiente sería simplemente un estado del bienestar de carácter residual, que representara a aquellos que han sido excluidos del mercado o discriminados por él. A priori no hay ninguna razón por la cual la política social debería preocuparse de los riesgos aceptables. Tal es, en la práctica, la filosofía que subyace a los regímenes del bienestar liberales anglosajones, y, especialmente, al norteamericano.

Sin embargo, el problema del fallo de información, si se toma en serio, sólo se puede resolver con un estado del bienestar integral y universal. ¿Por qué? La teoría económica de los mercados presupone un conocimiento perfecto, pero el mundo real de los riesgos excluye este tipo de conocimiento casi por definición. Pocos individuos tienen los medios necesarios para pronosticar los ciclos económicos, predecir una calamidad o comparar precios hasta encontrar la mejor oferta en un trasplante de hígado. Debemos recurrir al consejo de los expertos. Y los expertos, como los médicos o los agentes de seguros, suelen ser los mismos que tratan de vendernos su producto asistencial. ¿Cómo podemos, pues, fiarnos de su consejo, a menos que también nosotros seamos expertos?

Sin embargo, expertos o no, el margen de error en el cálculo de la vida social es enorme. Aunque sea del dominio público que el divorcio va en aumento, no se puede culpar a los jóvenes recién casados de creer en la felicidad matrimonial eterna. Pocos adolescentes se pueden imaginar a sí mismos padeciendo la enfermedad de Alzheimer al cabo de los años. Ningún tipógrafo de la década de 1960 podría haber imaginado que, unos años más tarde, los ordenadores iban a eliminar completamente su profesión. Si a una quinta parte de los norteamericanos adultos les resulta difícil entender las instrucciones impresas en el prospecto que acompaña a las cajas de aspirinas —como muestra un informe de la OCDE (1996a)—, el fallo de información no es simplemente un problema individual, sino nacional.

Si, como responsables de la política social, suponemos que a la mayoría de los ciudadanos les falta (y no pueden obtener) el tipo de información necesaria para que los mercados del bienestar privados funcionen de manera justa y eficaz, nos veremos abocados a un diseño de estado del bienestar que sea universal e integral.

Distribución de los riesgos y modelos de solidaridad

Los riesgos sociales son los bloques de construcción de los regímenes del bienestar. Algunos riesgos son puramente aleatorios, pero la mayoría de ellos se dan con cierta regularidad sociológica. Éstos se pueden clasificar en función de tres ejes distintos: «riesgos de clase», «riesgos de la trayectoria vital» y «riesgos intergeneracionales». Pueden estar internalizados en la familia, asignados al mercado o absorbidos por el estado del bienestar, pero se puede demostrar fácilmente que los riesgos de clase e intergeneracionales requieren una solución en forma de estado del bienestar. Allí donde el estado absorbe los riesgos, la satisfacción de la necesidad resulta tanto «desfamiliarizada» (es decir, extraña de la familia) como «desmercantilizada» (es decir, extraña del mercado).

RIESGOS DE CLASE

La noción de «clases de riesgo», por seguir a Baldwin (1990), implica que la probabilidad de un riesgo social se distribuye de manera desigual en los diversos estratos sociales. Los mineros son más propensos a padecer enfermedades laborales que los profesores de universidad; las personas menos cualificadas resultan especialmente vulnerables a los salarios bajos y al desempleo; las madres solteras corren un mayor riesgo de pobreza. A los estratos de alto riesgo les resultará, casi por definición, más difícil obtener seguros asequibles en el mercado, y no es probable que la familia resulte una alternativa efectiva si consideramos que el perfil de riesgo de los miembros de una misma familia tiende a ser similar. Por tanto, el modo en que el estado del bienestar gestione las desigualdades de riesgo es también una política de solidaridad, de estratificación social.

Podemos diferenciar aquí tres modelos distintos de solidaridad del estado del bienestar. Dichos modelos reflejan las constelaciones de movilización política colectiva históricamente dominantes (Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990). Uno es el planteamiento residual, que limita su ayuda a unos estratos de riesgo específicos (riesgos inacepta-

bles); por ejemplo, las madres solteras, los discapacitados o las personas demostrablemente pobres. El planteamiento residual a la hora de compartir riesgos divide a la sociedad en «ellos» y «nosotros»: por un lado, una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden obtener los seguros adecuados por medios privados; por otro lado, una clientela del estado del bienestar minoritaria y dependiente. Los programas residuales suelen estar sujetos a la comprobación de las necesidades y, en general, destinados a ser poco generosos, ya que no es probable que el votante medio proporcione un gran respaldo a unos subsidios de escasa relevancia personal.

El segundo modelo es el planteamiento corporativista, en el que los riesgos se comparten en función de la pertenencia a un estatus. La diferenciación profesional constituye la expresión más típica del corporativismo, y ello por dos razones: en primer lugar, porque el estatus profesional suele agrupar perfiles de riesgo similares; en segundo término, porque las profesiones constituyen una fuente primaria de «clausura» social y de movilización colectiva. Para asegurar dicha clausura y maximizar las solidaridades corporativistas, estos programas suelen basarse en la pertenencia forzosa. Su articulación concreta depende, en gran medida, de la historia de la movilización colectiva (del grado de segmentación). La división entre profesiones manuales y no manuales ha constituido el eje principal de la política social en Alemania; Francia e Italia exhiben una tradición de clausura profesional mucho más estricta, como atestigua el montón de planes de pensiones, diferenciados para cada profesión, que se dan en estos países.

El tercer planteamiento, el universalista, se basa en la idea de compartir todos los riesgos individuales, aceptables o inaceptables, bajo una sola cobertura. Implica una solidaridad de todo el «pueblo». En algunos casos, como en el de los sistemas nacionales de asistencia sanitaria, ello se debe a que el riesgo es efectivamente universal; en otros, como en las pensiones de los países nórdicos o en los subsidios familiares de todo el mundo, la idea es, más bien, que el riesgo *se debe* compartir universalmente. El universalismo tiene sus raíces históricas en dos legados políticos aparentemente contradictorios. Los liberales reformistas (como Beveridge) suelen defender el universalismo basándose en que minimiza la burocracia y las distorsiones competitivas; los socialistas y los sindicalistas, por su parte, se basan en que contribuye a superar las divisiones injustas y fortalece una solidaridad amplia.

RIESGOS DE LA TRAYECTORIA VITAL

Los riesgos sociales también se distribuyen de manera desigual a lo largo de la trayectoria vital. Esta es la idea fundamental que subyace a la noción de Rowntree (1901) del «ciclo vital de pobreza de la clase trabajadora»: la observación de que la pobreza se concentra especialmente en la infancia (especialmente en las familias numerosas) y en la vejez (debido a la disminución de los ingresos). El ciclo vital de pobreza se halla estrechamente asociado a la falta de correspondencia entre las necesidades y los ingresos específicos de cada edad: las familias jóvenes tienen necesidades costosas y bajos ingresos; luego, los ingresos aumentan (cuando los hijos ya se han marchado); y luego se reducen drásticamente en la vejez.

Tradicionalmente, la familia ha sido el lugar fundamental donde se han compartido los riesgos de la trayectoria vital. El contrato intergeneracional clásico implicaba que los jóvenes cuidaran de los ancianos a cambio de la transferencia de riqueza de éstos a aquéllos. También el mercado gestiona algunos riesgos ligados a la trayectoria vital, como ocurre en el caso de los seguros de vida y los planes de pensiones privados. Dado que los ingresos elevados en la «primera época» de la vida laboral permiten ahorrar a la mayoría de los individuos, la seguridad para la vejez se puede comprar en el mercado. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de las familias con hijos pequeños, cuya capacidad de ahorro se ve seriamente reducida.

No resulta sorprendente que, en el estado del bienestar tradicional, la cobertura de los riesgos ligados a la trayectoria vital se haya concentrado en los dos extremos «pasivos» de la vida: en la infancia (a través de los subsidios familiares) y en la vejez (mediante las pensiones). Para un liberal, esto es el reflejo de una necesidad «merecida». De modo más general, dado que el estado del bienestar de la posguerra suponía que las unidades familiares se basaban en el varón cabeza de familia, sus esfuerzos de cara a la protección social se dirigieron a la seguridad laboral de éste. El «riesgo» de maternidad de las mujeres no constituía un objetivo de política social apremiante, ya que se suponía que éstas eran amas de casa; de ahí que se arbitraran tan pocas medidas relacionadas con la maternidad o los permisos de trabajo a ella asociados.

Los nacientes rasgos de la sociedad postindustrial, con su incremento de la inestabilidad familiar, su desempleo generalizado y su mayor inseguridad profesional, sugieren que los riesgos ligados a la trayectoria vital tienden a agruparse ahora en la juventud y los inicios de la vida adulta. Conceptos tales como la «sociedad de los dos tercios» y la nueva subclase sugieren también que la posibilidad de verse limita-

do a unas oportunidades vitales inferiores va en aumento. Así, posiblemente existe una brecha entre el diseño del estado del bienestar convencional y las necesidades nacientes, que no resulta fácil de llenar ni con el bienestar familiar ni con el del mercado.

RIESGOS INTERGENERACIONALES

Los libros de texto de sociología suelen ver la modernización como el paso de la filiación social arbitraria a la meritocracia. Obviamente, la discriminación étnica da testimonio de la persistencia de las prácticas ligadas a la filiación social arbitraria. Las oportunidades vitales de determinados grupos resultan sistemáticamente inferiores. Estas desigualdades suelen aparecer como «riesgos de clase», pero, cuando también son heredadas, el problema es de transmisión de riesgos intergeneracionales. La herencia y los mercados suelen reforzarse mutuamente. Sabemos que los éxitos educativos y profesionales siguen estando poderosa y excesivamente determinados por el origen social (Erikson y Goldthorpe, 1992; Shavit y Blossfeld, 1993). También la pobreza se hereda con facilidad. En un nuevo estudio sobre las familias que va estudiara Rowntree en York, en la década de 1970, Atkinson (1983) descubrió que la probabilidad de que los hijos de las familias pobres también lo fueran era 2,6 veces mayor que en las demás familias. Asimismo, los hijos de las madres norteamericanas que reciben asistencia social se enfrentan a un riesgo desproporcionado de abandonar los estudios, de engrosar las filas del desempleo, y de convertirse en dependientes de la asistencia social de segunda generación (McLanahan y Sandefur, 1994).

Las desventajas heredadas se convierten en desigualdades de «capital social». Dado que estas desigualdades se producen en la familia y luego se complican en el mercado, no es probable que los riesgos intergeneracionales disminuyan a menos que el estado del bienestar redistribuya activamente las oportunidades vitales. Los riesgos «de clase» y de la trayectoria vital constituyen básicamente una cuestión de protección social y de seguridad de los ingresos, y el principal tipo de igualdad que implican es el de la universalización de los derechos. Los riesgos intergeneracionales, sin embargo, demandan un compromiso con el igualitarismo muy distinto y más explícito, básicamente en forma de políticas de igualdad de oportunidades.

Existen sustanciales variaciones en el modo en que los distintos estados del bienestar han interpretado la igualdad de oportunidades. Una simplificar, podemos distinguir entre la interpretación minimalista y la maximalista. La primera, que ha constituido la base convencio-

nal de las medidas emprendidas en todas partes, se aproxima a la noción de «equidad», o justicia. Se basa en la admisión de que la sociedad discrimina sistemáticamente a ciertos grupos, y, en consecuencia, les niega unas oportunidades justas e igualitarias. Este era el pensamiento clásico subyacente a la expansión de la enseñanza universal obligatoria: asegurar un acceso igualitario al capital humano anularía las desigualdades heredadas. La premisa era, evidentemente, que el capital humano es el factor decisivo en las oportunidades vitales.

La creciente percepción del hecho de que los éxitos educativos siguen siendo desiguales, y de que una estricta política de capital humano resulta insuficiente, marcó, en la década de 1960, un punto de inflexión en la historia del igualitarismo en el estado del bienestar.⁸ Como consecuencia, muchos estados del bienestar ampliaron y redefinieron su compromiso con la igualdad de oportunidades. Algunos de ellos, principalmente los liberales anglosajones, conservaron lo que se podría denominar la definición *mínima*, pero con la introducción de nuevos programas de discriminación positiva «residuales», dirigidos a los grupos socialmente desfavorecidos (como el denominado *Head Start*, o «ventaja inicial», en Estados Unidos). Otros estados del bienestar, especialmente los nórdicos, adoptaron un enfoque de la igualdad de oportunidades más agresivo, amplio e integral. El principio subyacente aquí era que la desventaja puede provenir de múltiples fuentes y que, en principio, todos los grupos deben hacer frente a diversos riesgos. La cuestión de la desventaja heredada, pues, va mucho más allá del mero capital humano, y abarca cualquier recurso que se pueda considerar de importancia para las oportunidades vitales. Según esta fórmula, el problema que hay que resolver no es meramente el de unas persistentes desigualdades aisladas, sino la reproducción sistemática de las desigualdades. El ataque a ésta, pues, debía implicar todas las capacidades humanas en general: se trataba de poner a disposición de la gente todo el conjunto de recursos sociales necesarios para funcionar de manera óptima. De hecho, el esfuerzo escandinavo para proporcionar servicios sociales públicos desde la década de 1960 se debe contemplar desde esta perspectiva.⁹

8. Aquí destacan el informe Coleman (Coleman *et al.*, 1966) y el trabajo de Jencks *et al.* (1982).

9. En realidad, los famosos estudios sobre el «nivel de vida» escandinavos se iniciaron (a finales de la década de 1960) explícitamente con el propósito de controlar las tendencias en la distribución de los recursos sociales entre la población (para una exposición de este tema, véase Erikson *et al.*, 1991). Visto retrospectivamente, está claro que, en Escandinavia, los esfuerzos en pro de la igualdad se han orientado desmesuradamente hacia las mujeres, pero hay algunos indicios de que —al menos en Suecia— el efecto de la herencia de clase de ha debilitado. Suecia es un caso único donde se ha logrado desvincular el éxito educativo del origen de clase (Shavit y Blossfeld, 1993). Y lo mismo se puede decir respecto a la movilidad social (Erikson y Goldthorpe, 1992).

LA DESMERCANTILIZACIÓN RECONSIDERADA

El concepto de desmercantilización ha sido ampliamente debatido en las recientes investigaciones sobre el estado del bienestar. Derivado originalmente de Polanyi (1944), y posteriormente desarrollado por Offe (1972, 1984), aspira a captar el grado en el que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T. H. Marshall (Esping-Andersen, 1990, cap. 2).

Intrínsecamente, el concepto presupone que los individuos—o sus adquisiciones en cuanto a bienestar— están ya mercantilizados. Y es precisamente esta presuposición la que ha guiado una gran parte de las críticas posteriores (véase especialmente Orloff, 1993). Puede que describa adecuadamente la relación entre los estados del bienestar y el trabajador masculino estándar y con dedicación completa, pero no resulta fácilmente aplicable a las mujeres considerando que su papel económico no suele estar mercantilizado o, al menos, sólo lo está en parte. Para muchas feministas, la cuestión es que la mayoría de los estados del bienestar, en el peor de los casos, reproducen el confinamiento de las mujeres en su estatus premercantilizado, o, en el mejor, hacen demasiado poco por aliviar la carga dual del empleo y las responsabilidades familiares. El concepto de desmercantilización resulta inoperante para las mujeres a menos que los estados del bienestar, para empezar, les ayuden primero a mercantilizarse.

La tradición conservadora que impregnó la evolución de la política social de la Europa continental subraya, como ninguna otra, el problema conceptual. Como quedaba de manifiesto en mis anteriores comparaciones, la mayoría de los estados del bienestar de la Europa continental presentan unos índices de desmercantilización bastante elevados (Esping-Andersen, 1990), y, sin embargo, son también sumamente familiaristas. Desde un punto de vista histórico, los reformistas conservadores temían al capitalismo de mercado puro porque éste crea un individualismo atomista, o bien su opuesto dialéctico, el socialismo. Para los conservadores de corte absolutista, o hegeliano, lo que estaba en peligro era principalmente la jerarquía y la autoridad del estado. Sin embargo, en la tradición católica (o en el Asia oriental confuciana) eran las solidaridades comunitarias-familiares las que estaban en juego. Una política conservadora «en contra del mercado» es una lucha por reproducir unas instituciones precapitalistas en un mundo mercantilizado, por armonizar el trabajo asalariado con los ideales tradicionales de integración social y de mutualismo, por combatir la penetración del nexo monetario en el ámbito de las necesida-

des humanas y la familia. Por tanto, para un reformista social confuciano o católico, la desmercantilización resulta deseable si fomenta la piedad familiar y la interdependencia. El principio católico de subsidiariedad en su forma actual implica unas fuertes garantías de bienestar al varón cabeza de familia, con el fin de cimentar el familismo.

Esta dualidad de la desmercantilización resulta fundamental. Los socialdemócratas y los conservadores no se diferencian sólo en la cuestión de a quién hay que hacer independiente de las obligaciones del mercado, sino también en cómo hay que hacerlo. En principio—aunque no necesariamente en la práctica—, los reformistas sociales hacen siempre hincapié en la eficacia individual, la autonomía y la independencia económica universales. Desde Friedrich Engels, y—más tarde—, el matrimonio Myrdal, la igualdad entre los sexos ha sido una condición *sine qua non* del pensamiento socialista.

Obviamente, los principios y la realidad no siempre se llevan bien, y esto resulta evidente en la evolución de la política socialdemócrata. Hasta la década de 1960, el carácter universal de la unidad familiar basada en el varón cabeza de familia se daba por supuesta en todas partes. El informe de Beveridge que guió la política de posguerra de los laboristas británicos sostenía que «[...] hay que considerar que la gran mayoría de las mujeres casadas se ocupan de un trabajo que resulta vital aunque no se pague, sin el cual sus maridos no podrían realizar su trabajo remunerado y sin el cual la nación no podría continuar» (Beveridge, 1942: 49). Los primeros en abandonar este punto de vista fueron los países nórdicos, aunque no lo hicieron hasta finales de la década de 1960. Y el cambio de política no vino tanto de las elevadas cotas alcanzadas por el movimiento obrero como de una masiva campaña popular dirigida por las organizaciones de mujeres.

En cualquier caso, el concepto de desmercantilización sólo tiene relevancia para aquellos individuos que ya se hallan plena e irreversiblemente insertados en una relación asalariada. En la práctica, esto significa que también afecta cada vez más a las mujeres. Sin embargo, sigue siendo un hecho que una gran parte de las mujeres (y algunos hombres) están institucionalmente «premercantilizados»: su bienestar se deriva del hecho de estar en el seno de una familia. Para muchas mujeres, el equivalente funcional de la dependencia del mercado es la dependencia de la familia. En otras palabras, la independencia femenina necesita «desfamiliarizar» las obligaciones relativas al bienestar.

FAMILIARISMO Y DESFAMILIARIZACIÓN

Es fácil que términos como estos favorezcan la confusión. Para un norteamericano, una política «pro familia» implica un intento, cristiano y conservador, de restaurar los valores familiares tradicionales (sea lo que fuere lo que esto significa). Pero, para un escandinavo, el término implica lo que Hernes (1987) denomina un «estado del bienestar atento con las mujeres»: una política activa orientada a reducir las cargas relativas al cuidado de la familia.

En el presente volumen utilizamos el término *familiarismo* para aludir al primer caso. Un estado del bienestar familiarista es, pues, aquel que asigna un máximo de obligaciones de bienestar a la unidad familiar. Y utilizaremos *desfamiliarización* —aun reconociendo que se trata de otro término igualmente torpe— para referirnos a aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales. Al igual que ocurre con el concepto de desmercantilización, empíricamente se trata más de una cuestión de grado que de una alternativa de tipo «o esto o lo otro». Dado que las responsabilidades familiares de las mujeres (o, al menos, de las madres) limitan fácilmente su capacidad para obtener la plena independencia económica únicamente a través del trabajo, su desfamiliarización —como han mostrado numerosos estudios— depende exclusivamente del estado del bienestar.

En el capítulo 4 demostraré que las variaciones en los distintos estados del bienestar en lo relativo a la desfamiliarización son tan grandes como en lo que se refiere a la desmercantilización. Los estados del bienestar nórdicos siguen siendo los únicos en los que la política social está diseñada explícitamente para maximizar la independencia económica de la mujer. Se distinguen claramente de los regímenes liberales en el hecho de que ofrecen una garantía de ingresos suplementaria o alternativa a la del mercado. El contraste con el enfoque conservador es aún más fuerte, ya que fomentan activamente la participación de las mujeres, a tiempo completo y durante toda su vida, en el mercado de trabajo, mediante la reducción de las cargas familiares. La política social conservadora (como la confuciana) no se opone a la desmercantilización del varón cabeza de familia a través de unas garantías de ingresos (el «salario justo») porque es un modo de fortalecer, o —al menos— de reproducir, las dependencias tradicionales del patriarcado y de la familia: la dependencia económica de la mujer con respecto al varón, y la dependencia de la reproducción social del varón con respecto a la mujer (Saraceno, 1996; Bettio y Villa, 1995).

Minimizar las dependencias familiares implica remodelar radicalmente el estado del bienestar. Básicamente, a través de la desfamiliarización de las responsabilidades ligadas al bienestar, el estado del bienestar socialdemócrata contribuye a mercantilizar a las mujeres (y, por tanto, reduce su dependencia del hombre), de modo que después pueda desmercantilizarlas.

Hemos cerrado el círculo: el intento de describir mejor lo que implica la política de la desmercantilización en los distintos regímenes converge con la crítica a la ceguera ante las diferencias de sexo presente en gran parte de la investigación comparativa sobre el estado del bienestar. Como ocurría en mi obra *Three Worlds*, generalmente los regímenes del bienestar se describen, de una manera excesivamente limitada, en función de los programas de mantenimiento de los ingresos, la dualidad del estado y el mercado, y a través de la lente del obrero de producción estándar masculino. Aun así, como veremos en los dos próximos capítulos, un nuevo examen de estos aspectos, empíricamente fundamentado, confirma —lejos de cuestionar— la validez de una simple tricotomía entre regímenes conservadores, liberales y socialdemócratas.