

# REFLEXIONES EN TORNO A LOS RETOS QUE ENFRENTAN ACTUALMENTE LOS ESTADOS DE BIENESTAR EN EL MUNDO

Enrique Contreras Suárez

## Resumen

El artículo ofrece un panorama de la heterogeneidad con que se presentan en el mundo los Estados de bienestar como marco teórico de referencia de la política social. Proporciona razones para considerar a éstos ya sea en una fase crítica o en una fase de transición. Subraya la importancia que tiene para el desarrollo de un Estado de bienestar tanto el cuidado de un crecimiento con equidad, como de la negociación política con libertad. En especial, sugiere que los Estados de bienestar sufren si el apoyo positivo de la política social a las crisis fiscal y financiera no regresa en forma de transferencias gubernamentales al sistema de seguridad social destinadas a la creación masiva del empleo asalariado digno, a servicios públicos de calidad, y al establecimiento de condiciones institucionales para una ciudadanía social.

## Abstract

This paper offers an overview of the heterogeneity of Welfare States around the world as a theoretical framework for social policy. It presents several reasons why they can be considered as being involved in a critical stage, or as being in a transitional one. It underlines the importance of a proper balance between economic growth and equity and between political bargaining and freedom for developing a Welfare State. Welfare states suffer if the positive contributions of social policy to the fiscal and financial crisis do not return as governmental transfers to the social security systems in order to create decent salaried occupations, high quality public services, and institutional conditions for social citizenship.

## Introducción

Las siguientes reflexiones parten de dos preguntas iniciales: a) ¿Cuál es la situación general en que se encuentran hoy día los principales Estados de bienestar tanto en los países avanzados como en los países de desarrollo emergente, llamados aquí también de industrialización original y de industrialización tardía, respectivamente?, y b) ¿Cuáles son

las opciones de desarrollo del Estado de bienestar? Para dar respuesta a la primera pregunta se presenta una caracterización general o ideal del concepto Estado de bienestar. Después, se esboza una tipología real del mismo, y finalmente, se hace un bosquejo de las presiones externas que se ejercen sobre los Estados de bienestar y que provienen de la globalización y de las presiones internas, de naturaleza institucional.

Para responder a la segunda pregunta sobre las opciones de desarrollo de los Estados de bienestar orientados a la satisfacción de las necesidades de la población, se parte de algunas de sus regularidades e incompatibilidades recientes, como parte de una tarea "exploratoria" más que "normativa" (Coley y Miles, 1984:30-31). El enfoque exploratorio comienza por delinear las consecuencias o efectos de ciertos procesos o tendencias que pueden ser deseados o no deseados, importantes o poco importantes, directos o indirectos tanto para los actores que los diseñaron como para los actores directamente afectados por ellos. Es decir, considera de un lado la historia de procesos nacionales, a partir de los consensos o pactos sociales que les permitieron cumplir momentáneamente una función social y política "equilibradora" para el bienestar en su conjunto, y que han sufrido cambios. Estos cambios se pueden referir a conflictos cruciales en las políticas de seguridad social que no se resuelven y que pueden ayudar a delinear un "sistema" emergente del bienestar (Standing, 1998:226). Del otro lado, considera la participación (activa o pasiva) de los principales actores, en torno a las tendencias de cambio anteriores (Wallerstein, 1999:20-21). El enfoque normativo, en cambio, tiene como punto de partida un cuadro de lo que es deseable en el futuro inmediato para el analista o para el grupo que él representa y, en consecuencia, diseña una estrategia para alcanzarlo. Debe aclararse que en el presente esta tarea de intentar hacer prospecciones y señalar alternativas de cambio es ciertamente riesgosa, dado que en él se acentúa la incertidumbre sobre los procesos y las bases del conocimiento en que está fundado su estudio; crece la desconfianza sociopolítica y se intensifica la lucha de intereses.

Se enfoca la dinámica del Estado de bienestar desde el punto de vista de los objetivos buscados de cohesión y estratificación social y de la satisfacción de las necesidades cambiantes de los principales contingentes sociales, así como de las estrategias para conseguir dichos objetivos. La observación de las estrategias lleva a registrar los recursos destinados a la política social y las maneras de asignarlos, en las cuales

intervienen las orientaciones políticas de los funcionarios, las alianzas y pactos sociales que se establecen, y la participación variable de los mecanismos del mercado, de las estrategias familiares y del gobierno. Una pregunta central en el estudio del Estado de bienestar como marco de referencia de la política social se relaciona con la capacidad que tiene la democracia parlamentaria para aminorar o no las divisiones de clase y las desigualdades sociales producidas por el capitalismo; para contribuir a la eficiencia económica y la formación de una nación.

Las relaciones entre la democracia y la política social son múltiples. Algunos gobiernos conservadores utilizan a la política social para evitar avances en la democratización y en la satisfacción de necesidades sociales que amenazan ciertos límites autoimpuestos. Una política social universalista, sustentada en la respuesta efectiva a derechos ciudadanos, (seguridad en el ingreso, búsqueda de la equidad económica y erradicación de la pobreza, por ejemplo), puede contribuir a la democratización, al facilitar el poder de movilización de grupos sociales a favor de sus demandas y la negociación con otros grupos. El éxito de estas demandas y negociaciones depende de otros factores relativamente ajenos a la política social, como la fortaleza de los sindicatos, la presencia político-electoral y el peso de los representantes en el parlamento, entre otros. Estos factores a su vez pueden contribuir o no a que se enriquezca la política social, dependiendo de la fortaleza de instituciones corporativas y de la firmeza de las alianzas de clase y de grupo. En consecuencia, no debe sorprender que los Estados de bienestar y las políticas sociales muestren una gran variación entre países, lo mismo que sus efectos económicos, políticos y sociales.

El enfoque que aquí se adopta sobre la política social pretende ser integral, en el sentido de que se apoya en sus causas y se adentra en sus consecuencias: afirma que es responsabilidad del Estado contribuir a la satisfacción de las necesidades de los hogares; a la formación de una ciudadanía social y al fortalecimiento de la solidaridad. Para ello es necesaria la voluntad política. Se requiere además que se destine un monto mínimo de recursos y de actividades cotidianas, y que el contenido de aquéllos y de éstas se adapte flexiblemente a la capacidad de presión política de los actores sociales que carecen de los recursos que ofrece el mercado y la tradición organizativa. Una ventaja que presenta este enfoque es que permite trascender la fachada representada por el monto del gasto público y adentrarse en los contenidos de los programas.

Saber si los programas son focalizados o universales. Profundizar en las condiciones de elegibilidad, del contenido cualitativo de los bienes y servicios distribuidos, y conocer cómo se compatibilizan los derechos ciudadanos con el empleo y las condiciones de vida. Finalmente permite reconocer que existen diferentes tipos de Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1998d:19-21).

En principio, la situación general actual de los Estados de bienestar en el mundo puede ser caracterizada como crítica o como una situación en que priva la adaptación o la transición frente al proceso de globalización y frente a los cambios en los consensos o pactos nacionales que, si bien requiere reformas y enfrenta retos importantes, no corre un gran peligro de experimentar transformaciones profundas.

La respuesta que ofrece G. Esping-Andersen (1998c:267) sobre la situación general de los Estados de bienestar varía para los países desarrollados y para los de industrialización tardía.<sup>1</sup> Los primeros se encuentran en transición y entre los segundos se dan resultados diversos: en los del tipo japonés y del Asia oriental, el Estado de bienestar se encuentra en avance y sujeto a grandes presiones, en la medida en que se incrementan los respectivos salarios reales, se generaliza la crisis fiscal de los Estados, y se destruye el ambiente.<sup>2</sup> Entre los países con un régimen de bienestar similar al liberal estadounidense, la crisis es mayor, por los bolsones de pobreza que crea y por las manifestaciones de resistencia que levanta. Este modelo incluye a la mayoría de los países latinoamericanos y de los países de la Europa central y oriental.

En el caso estadounidense, Esping-Andersen observa en los últimos años algunos avances en la educación y capacitación para el trabajo, que pueden convertirse eventualmente en un mecanismo para que algunos trabajadores no educados y no calificados superen el riesgo de una situación de pobreza permanente. La opción laboral que se ofrece a los jóvenes, a las minorías culturales y a los menos capacitados es la ocupación de trabajos "puente".

<sup>1</sup> Confróntese esta tesis optimista con la pesimista de J.D. Stephens (1988:43,56), quien escribe sobre la "crisis" del Estado de bienestar escandinavo, supuestamente el más avanzado y sólido de todo el mundo, originada en el desempleo resultante del desequilibrio entre la demanda del empleo y el crecimiento económico. La "Tercera Vía" es imposible para este autor. Sin embargo, en su opinión, crisis no significa un cambio profundo en el modelo de bienestar ni la privatización del mismo.

<sup>2</sup> Esta última causa o vector, señalado por Wallerstein, no se toca en este trabajo.

La privatización “profunda” de los servicios de seguridad social no es una solución y en los países desarrollados sólo excepcionalmente se aplica, no así en los países de industrialización reciente, donde la privatización es profunda y está más extendida, en parte, debido a las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento. Sin embargo, existe una privatización “silenciosa” que es una amenaza para el Estado de bienestar en general, la cual se extiende en todos los diferentes modelos. Otros retos que el Estado de bienestar enfrenta se relacionan con el desestímulo para el trabajo, por la perversión de una generosa prestación de servicios; el arte de hacer compatibles las necesidades familiares y los derechos de los diferentes miembros de la familia, sobre todo de las mujeres, y la manera de fortalecer la solidaridad, en un ambiente individualista, alumbrado por el mercado. (Esping-Andersen, 1998c:260,265).

Este autor es consciente de que actualmente las opciones de desarrollo de los Estados de bienestar son limitadas. Para él, las mayores opciones las ofrece el modelo escandinavo, que es el más generoso en servicios; que ha sabido compatibilizar pleno empleo con productividad, y que cuenta con una base económica más sólida. Su talón de Aquiles parece radicar en su debilitado mecanismo de negociación política. Para los otros modelos, el logro del pleno empleo debe aceptar la convivencia con mayores desigualdades en el ingreso y la persistencia de trabajos indignos y mal pagados.

A estas conclusiones llega este autor, tras realizar una reflexión sobre la historia de los Estados de bienestar y un diagnóstico de su situación actual.

### **Hacia una caracterización general del Estado de bienestar**

Es factible señalar ciertos rasgos generales del Estado de bienestar, bajo el supuesto de que en su historia y en su desarrollo probable se descubre cierto grado de imitación y de contagio de la información, aunque los arreglos institucionales de cada país introducen una variación por lo menos tan grande como la adopción de rasgos comunes. Igualmente posible es señalar que el Estado de bienestar, a partir de un desarrollo mínimo, es un mecanismo de presión activo capaz de contribuir a la

conformación de ciertas alianzas políticas y de alentar la legitimación política y la solidaridad de la población.

En la historia relativamente larga del Estado de bienestar de los países de la Europa occidental se descubre, en su origen, cuando privaba la "reforma social", el énfasis en la capacidad adquisitiva del salario y la preferencia de las instituciones de la seguridad social hacia la clase obrera. La "reforma social" se asocia con la "cuestión obrera"; es decir, a pobreza, inseguridad y miseria en que ésta se encontraba a mediados del siglo pasado. En esa historia se observa igualmente, aunque con plazos temporales acortados, la preferencia de la seguridad social hacia la clase obrera, guiada por el deseo de conservar su lealtad y establecer pactos legítimos entre el capital y el trabajo.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se alcanza el reconocimiento público del Estado de bienestar, el cual alcanza su "época dorada" hacia fines de la década del ochenta con la consolidación del "ideal de la ciudadanía social universal y con la igualación de las condiciones de vida" (Esping-Andersen, 1998c:263). En Europa occidental se observa la persistencia de una seria defensa de las conquistas obtenidas en el mantenimiento del ingreso tanto por parte de los trabajadores industriales y gubernamentales como de los empresarios que valoran el consenso político y los pactos alcanzados entre el capital y el trabajo, sobre los objetivos de equidad en la sociedad en su conjunto.

No obstante, emergen paulatinamente nuevas demandas redistributivas y egalitarias, provenientes fundamentalmente de los "nuevos" grupos sociales, relativamente ajenos al trabajo asalariado localizado en empresas industriales y de servicios reconocidos pública y jurídicamente, y carentes de la misma capacidad de presión que los obreros organizados. Con anterioridad al reconocimiento institucional de la "ciudadanía social universal", la caridad y la asistencia social a la población desvalida la ejercen principalmente las iglesias, las organizaciones filantrópicas y las organizaciones voluntarias no lucrativas con financiamientos provenientes de empresarios preocupados por la integración social y política. Pero sus programas carecen de la racionalidad burocrática del Estado, que paulatinamente les sustituye en muchas de sus tareas.

A partir de la década de los sesenta, se atiende en instituciones organizadas burocráticamente a los ancianos y sus pensiones y más tarde se procura atender, sin el éxito buscado, las demandas de las

mujeres, los niños y los jóvenes, como parte de las tareas del Estado igualador. Sin embargo, la clase trabajadora continúa siendo la principal defensora de los "principios universales" de la política social gubernamental. A esta tarea se agregan las clases medias y la burocracia gubernamental.<sup>3</sup>

Aquí es posible encontrar un factor importante que distingue la situación de los países europeos de industrialización original y la de los países de industrialización tardía. En aquéllos, la presión de los nuevos grupos sociales se diluye un tanto, gracias a las emigraciones masivas de la población hacia las colonias y hacia nuevos continentes, y gracias al reclutamiento militar, en presencia de un crecimiento económico y de una industrialización de más largo aliento. En los países de industrialización tardía, en cambio, tienden a unirse en el tiempo las presiones de la clase obrera, de los nuevos grupos sociales y de las instituciones encargadas de llevar a la práctica los derechos contenidos en el ideal de la "ciudadanía social universal". Pero a diferencia del caso europeo occidental, sus procesos de crecimiento económico y de industrialización son de más corto aliento, pues cuentan con un mercado de consumidores más estrecho, que los obliga a instrumentar políticas industriales proteccionistas, con la excepción de la agroexportación.

Es evidente que todos los Estados de bienestar procuran imponer mecanismos que redistribuyen recursos e ingresos y atender las necesidades de los pueblos. Estos Estados se distinguen entre sí en cuanto a su capacidad para realizar dichos objetivos y enriquecerlos; para sostener sus logros en el tiempo; atender dinámicamente el surgimiento de nuevas demandas, y compatibilizar éstas últimas con la atención de las viejas demandas; es decir, para conciliar los viejos intereses de grupo con los nuevos.

Con fines de análisis, se puede distinguir en las estrategias de los Estados de bienestar una dimensión estática y una dinámica, aunque en la realidad ambas dimensiones están asociadas entre sí. La estática se

<sup>3</sup> Esta posición subjetiva de la clase obrera de los países desarrollados se acompaña de logros materiales sintetizados en la situación de la vida de los ancianos y de las familias que cuentan con un trabajador pensionado. En la actualidad, en los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE por su siglas en inglés), se observa que en los últimos 20 o 30 años disminuye el número de ancianos que viven en la pobreza, y que las familias que cuentan con un trabajador pensionado en el hogar tienen un ingreso por trabajo superior a las familias sin él (OCDE, 1999:79).

relaciona con la definición de las funciones o sectores contemplados en su concepto de seguridad social, que es o son el signo de la contribución institucional a la construcción de redes sociales de seguridad para los individuos y sus familias. La dimensión dinámica tiende al aseguramiento del logro de procesos de movilidad social vertical ascendente tanto para una generación como para varias generaciones.

La noción de un Estado de bienestar está unida desde su inicio a un compromiso público para ampliar dinámicamente el acceso a oportunidades de vida y optimizar las capacidades ciudadanas de la autoconfianza (Esping-Andersen, 1998c:261-264). Esta ampliación dinámica se relaciona con la redistribución de recursos e ingresos entre generaciones y a lo largo de las vidas de las personas. Las capacidades ciudadanas son asuntos que la ciudadanía evalúa objetiva y subjetivamente, de manera simultánea. Esto significa que es tan importante considerar la evolución objetiva de los logros de la seguridad social como la subjetiva, que se traduce en actitudes de esperanza, confianza y legitimidad política.

G. Standing (1998:226), por ejemplo, se refiere de manera axiomática a siete "funciones potenciales" de un sistema de bienestar: abatimiento de la pobreza, prevención de la pobreza, provisión de la seguridad social, redistribución del ingreso, preservación de la solidaridad social, promoción de la movilidad (laboral), y promoción de la reestructuración y la productividad de la economía y del mercado de trabajo. Esping-Andersen (1998:2-3) considera como componentes integrales del bienestar a las cuestiones del empleo, los salarios, las alianzas de clase, la negociación por conflictos de interés y la regulación macroeconómica.<sup>4</sup> La OCDE

<sup>4</sup> Es motivo de una acalorada discusión saber si entre los fines de una política del bienestar figura o no su contribución al establecimiento de equilibrios macroeconómicos, como el apoyo de la privatización del esquema de presión al capital financiero o al fortalecimiento de la infraestructura material de un país (hospitales, por ejemplo). Los críticos señalan que no, porque esa contribución atenta en contra del cumplimiento de otros fines, especialmente de aquellos que persiguen explícitamente la redistribución de los recursos y los ingresos, cuando no se genera consecuentemente un modelo de desarrollo que provea significativamente empleos asalariados adecuados y seguros, que reduzcan la pobreza. Tal modelo requeriría un reordenamiento de las relaciones capital-trabajo y un sincero fortalecimiento del Estado, de los partidos políticos, de los sindicatos y de las organizaciones voluntarias (Huber, 1998:177; Garretón, 1994). De no instrumentarse un modelo de desarrollo, la contribución de los frutos de la política social a los equilibrios macroeconómicos formaría parte simplemente de una distribución regresiva del ingreso; función que ya desde los años sesenta se denominaba "socialización de las pérdidas" del sistema económico (Furtado, 1965:76).

considera que uno de los objetivos de la política social contemporánea de hoy día es intervenir a lo largo del curso de la vida, concentrándose en aquellas fases y facetas en que esas intervenciones tienen un mayor impacto. En cuanto a las fases, la concentración de acciones se debe dar con el nacimiento y los primeros años de vida; en el pasaje entre el hogar, la familia propia, la escuela y el trabajo, y en el pasaje entre el fin del trabajo y la tercera edad. En cuanto a las facetas, la concentración de esfuerzos institucionales se debe dar en la reducción de las imperfecciones sociales y laborales del mercado; en la armonización del trabajo y el aprendizaje de habilidades, y en la armonización entre el derecho al trabajo y las necesidades familiares (OCDE, 1999:83).

La construcción de redes sociales de seguridad significa en la Europa de la posguerra principalmente, el mantenimiento dinámico del ingreso; es decir, seguro contra accidentes, enfermedad, discapacidad, desempleo y pensiones de retiro; la atención a la salud y la extensión de la cobertura de los servicios a nuevos grupos sociales (Esping-Andersen, 1998b:68).

En su sentido económico original, el Estado de bienestar constituye una separación de las ortodoxias del mercado puro, la cual evoluciona hacia la desmercantilización a ciertas funciones o sectores. Significa la extensión de la seguridad al ingreso y al empleo, como derechos ciudadanos. En su sentido moral, el Estado de bienestar promete una justicia más universal y ajena a la influencia de las clases sociales, así como la solidaridad del pueblo. Es un llamado a la esperanza dirigido a grupos sociales a los que se les pide sacrificios, en aras del bien común. Por eso el Estado de bienestar es una forma activa de construir una nación.

La concepción egalitaria y universalista del bienestar se desgasta en el momento en que en los países de industrialización original deja de expandirse nacional e internacionalmente la demanda de sus bienes

---

Dado el carácter cíclico de este último, las crisis financieras fiscales recurrentes moldearían irremediablemente, aunque con intensidad variable, la tendencia general de los sistemas de bienestar. Ellas representarían un límite al desarrollo de estos últimos. Los partidarios de incluir en sus análisis esta función de apoyo, señalan que son múltiples las articulaciones entre el sistema económico y el sistema de bienestar; que no se puede ignorar que la salud de uno afecta la salud del otro, y que los arreglos institucionales propios de cada país, pueden introducir ciertas variaciones favorables a la equidad socioeconómica y la negociación política previas a la instrumentación de un modelo de desarrollo.

manufacturados. Esto coincide con la primera "crisis del petróleo", en 1973. Se elevan las tasas de inflación, se agudizan los problemas de las balanzas de pagos y crece el desempleo (Cole y Miles, 1984:5). El mercado deja de asegurar los altos salarios, el crecimiento del empleo y una demanda agregada de consumo. Entra por lo tanto en crisis la estrategia de asegurar fundamentalmente a las familias con un sustento masculino del ingreso, durante la etapa del retiro laboral. Si bien se logra reducir efectivamente la tasa de pobreza entre los trabajadores ancianos, surgen nuevas demandas para las cuales no estaban preparados los sistemas de seguridad social (Esping-Andersen, 1998b:75).

Durante los ochenta se presentan limitaciones externas adicionales, al desregularizarse dramáticamente el sistema financiero, internacionalizarse moderadamente las fusiones empresariales transnacionales y al crecer sólo modestamente el comercio internacional. Estas limitaciones impiden a los gobiernos asegurar como en el pasado, el pleno empleo, la estabilidad de precios, el crecimiento del producto y profundizar en los objetivos redistributivos. Se produce un cambio de interés entre los representantes del capital: se opta por la flexibilización de la mano de obra, que es la opción contraria a la negociación política y al establecimiento de una tasa de salarios orientada por la solidaridad y el interés nacional (Stephens, 1998:49).

Así en Suecia, a fines de los ochenta, los empresarios nacionales dejan de interesarse por las negociaciones colectivas con los trabajadores y por elevar la productividad de las empresas localizadas en el país. Su interés se vuelca hacia la inversión en otros países de la Comunidad Europea, el comercio internacional, el abaratamiento de la mano de obra doméstica y a la reducción de la competencia de las empresas estatales. Crece el descontento de los beneficiarios de los servicios públicos, como consumidores, pacientes o padres de familia, al momento en que los funcionarios dejan de ver esos servicios bajo una óptica social y los ven bajo la óptica de los costos financieros (Stephens, 1988:46,50). La respuesta gubernamental es, primero, la racionalización y la descentralización del control administrativo y, después, la privatización reducida y "silenciosa", a manos de funcionarios conservadores y aun socialdemócratas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La distinción entre la privatización profunda y la superficial es relativa. Se deben considerar las técnicas específicas de la naturaleza institucional y jurídica, el monto de la inversión hecha por la iniciativa privada, y el impacto en el consumo final. Así, en el ejemplo

En la actualidad, sobresalen tres estrategias del Estado de bienestar, en respuesta a la contradicción existente entre el egalitarismo, de un lado y, del otro, el empleo, la globalización, y el envejecimiento de la población: a) programas que afectan significativamente el mercado de trabajo, b) programas que armonizan el trabajo con las obligaciones familiares, y c) programas de capacitación para el trabajo que le permiten a la población atender las demandas de una sociedad "postindustrial" (Esping-Andersen, 1998a:2-3).

Según esta concepción del bienestar, las sociedades industriales necesitan elevar su capital humano hacia nuevas alturas y esta aspiración la debe poder compartir la mayoría de la población. El capital humano incluye conocimientos y salarios. Estas metas se unen en un delicado equilibrio en que en un platillo de la balanza están colocados los estímulos y la productividad de la mano de obra y, en el otro, la equidad y la democracia social. Se cobijan el elitismo y los estímulos, si se privilegia unilateralmente la magnitud, el "cuanto" del capital humano. Y al contrario, se cobijan ignorancia, demagogia, desigualdad y el desestímulo, si se privilegia unilateralmente la equidad. Siendo una gran mayoría los trabajadores calificados remunerados dignamente, con ayuda de una política social adecuada, la mayoría debe continuar sintiendo ganas de trabajar mejor y por más tiempo. Con una mayoría de trabajadores no calificados y pobremente remunerados, se pierde el estímulo por trabajar bien, por más tiempo y por prepararse mejor, aun si está presente una política social selectiva y administrativamente eficiente.

Tomando en cuenta las posiciones polares de esta ecuación compuesta por los ideales de productividad y equidad, es posible ubicar

---

sueco, en materia educativa (de diferentes niveles escolares incluidas las guarderías), a los padres se les entregaron vales para becas, canjeables en instituciones privadas de su preferencia hasta por el 85% de la colegiatura privada del momento, aunque posteriormente éstas podrían aumentar. En materia de salud, los afiliados al sistema público pudieron optar "por medios familiares" privados de su preferencia. Sin embargo, fue reducido el cambio en la preferencia de los consumidores, a favor de las instituciones privadas: 8% en atención a la salud, 1.5% en las escuelas y el 2% en guarderías. Stephens (1988:47,48 y 61) no proporciona información sobre el cambio en la inversión. La reducida magnitud de estos cambios es, como afirma Esping-Andersen, prueba de la fortaleza relativa previa de los sistemas públicos de seguridad social y de la capacidad de negociación política de la sociedad sueca, aunque este juicio puede cambiar, al considerar únicamente el ejemplo sueco en el tiempo y sus afectos sociopolíticos.

dos modelos opuestos, típicos, del Estado de bienestar, localizados en los países desarrollados. De un lado, el ejemplo sueco de la actualidad: generoso, equitativo, aunque menos estimulativo. "Ningún ciudadano es especial y ninguno debe ser excluido". Y en el otro lado, el ejemplo estadounidense: mezquino, polarizado y poco estimulativo para los trabajadores, no así para los empresarios. Aquí el ideal de equidad es individualista. Se premia la contribución individual hecha al mercado y se castiga con pocos subsidios a los pobres que no contribuyen. Esta última estrategia es apoyada políticamente por los obreros tradicionalistas y por los círculos de poder neoliberales, como parte de una alianza ciertamente contradictoria, aunque históricamente comprensible.

Entre los dos modelos polares anteriores, se encuentra un tercer modelo llamado centroeuropeo o corporativo, en que cuentan más los derechos gremiales, los *status*, más que la prueba de la eficiencia del mercado. En él, el papel del Estado es condicionado por el papel de la iglesia y de la familia. Su talón de Aquiles lo constituyen el desempleo y la incapacidad fiscal del Estado (Esping-Andersen, 1998d:27-28).

El modelo sueco es el modelo que mejores resultados obtiene en la reducción de la pobreza y en la distribución del ingreso. Y aunque parezca contradictorio, el modelo extremadamente selectivo, con achicamiento de los programas redistributivos (focalizado), muestra resultados negativos en redistribución del ingreso y en la erradicación de la pobreza.<sup>6</sup>

## Los retos contemporáneos del Estado de bienestar en países desarrollados

Al perseguir ambos modelos concepciones distintas de la equidad, enfrentan límites cualitativamente diferentes y son objeto de cuestionamientos políticos igualmente diferentes. Estos cuestionamientos no obedecen a la falta de crecimiento económico en los países desarrollados,

<sup>6</sup> Parece erróneo identificar selectividad con focalización. Los programas focalizados siempre utilizan algún tipo de selectividad de los beneficiarios, pero pueden existir programas selectivos que no sean focalizados. La selección de beneficiarios alude a un conjunto de criterios personales o grupales usados en la tarea de distribuir bienes o servicios. La focalización, en cambio, se refiere a una estrategia de selección localizada en un entorno de reducción general de los recursos de la política social como una estrategia de adaptación a la globalización y deficiencia. Aquí se aboga por una selectividad dinámica (Sojo, 1990).

pues con la globalización madura de los noventa, los países desarrollados logran respetables tasas de crecimiento económico relativo. De hecho, los cuestionamientos que en seguida se comentan, se dan en la bonanza que se presenta en la década del noventa (Esping-Andersen, 1998a:1).

El modelo sueco se enfrenta externamente a las altas tasas de interés del dinero y a la desregulación financiera, las cuales reducen la disponibilidad del crédito industrial y del ahorro doméstico (Stephens, 1998:55). Internamente enfrenta un problema de desgaste de la capacidad de negociación política centralizada, la cual contribuye a la difusión de la actitud originalmente liberal, referida a la equidad "injusta". ¿Por qué debe ser beneficiado un ciudadano que no trabaja igual que el que si lo hace? ¿Por qué, de hecho, su universalismo favorece más a las clases medias y da más subsidios a personas menos calificadas para que trabajen? Tal es el caso de las mujeres poco calificadas que laboran en empresas gubernamentales, con salarios equivalentes a los de los varones, realizando trabajos que permiten la armonización de la vida familiar con su derecho al trabajo.

En el modelo estadounidense, tras el vigor del reaganismo— que aseguró que el Estado de bienestar entorpecía al mercado, erosionaba los incentivos para el trabajo, el ahorro y la inversión— se presenta la oposición política creciente al alza de impuestos al trabajo, a las reducciones en los programas de atención a la salud y a las pensiones, así como a la privatización de los servicios sociales, por sus efectos negativos sobre la igualdad y la escasa cantidad de riesgos que se cubren. Las diferentes formas de atención a los grupos desvalidos y a nuevos grupos sociales son cuestionadas políticamente de manera creciente, en el momento en que las sociedades se vuelven socialmente más heterogéneas y diferenciadas, se eleva el desempleo, se reducen los presupuestos y crecen los costos de operación de la política social. Al mismo tiempo, surgen demandas incontrolables por parte de todos los grupos sociales para que el Estado les atienda de manera preferente, lo que los vuelve políticamente vulnerables y manipulables.

Esta oposición política creciente es para Esping-Andersen un indicador de la vitalidad del consenso social existente y de la importancia que para la sociedad tiene la defensa de conquistas anteriores, a favor de la equidad, la ampliación del capital humano y del sostenimiento de redes de protección, que la sociedad no está dispuesta a abandonar, por razones económicas y políticas. Son numerosas las organizaciones de

interés de esos países que prefieren la negociación consensuada a la inestabilidad política (Esping-Andersen, 1998c:266).

Los problemas se agudizan entre los grupos sociales menos capacitados y educados, quienes temen permanecer toda su vida en la pobreza, por la pérdida de empleos, la importación de mercancías producidas con bajos costos salariales, la reducción de programas de capacitación, educación y asistencia a niños y mujeres, y la pérdida de estímulos. Esta última se acentúa con políticas sociales selectivas que estigmatizan a los grupos menos capacitados.

Los retos demográficos son igualmente importantes, sobre todo el envejecimiento de la población y el empleo asalariado de la mujer. Con una baja fecundidad y una más elevada esperanza de vida, crece pesadamente la tasa de dependientes económicos, la cual, a su vez, impacta negativamente sobre la capacidad fiscal, especialmente si descende el ritmo del crecimiento económico. Proyecciones de la OCDE (1988) para 2040 indican que los gastos de salud y pensiones se multiplicarán por dos o por tres, en los países pertenecientes a esa organización, a causa únicamente del envejecimiento de la población (citado en Esping-Andersen 1998a:7).

Sin embargo, la importancia concedida en los países europeos al envejecimiento de la población no debe ser exagerada, dado que así lo indican ciertos cambios en sus políticas sociales. Por ejemplo, se está dando marcha atrás a los retiros prematuros y se fomenta el empleo entre las personas de la tercera edad, con la esperanza de ver crecer la productividad de la mano de obra y reducir sus gastos en salud, pues se enferma menos el anciano que trabaja y su esfuerzo es reconocido por su familia.

El empleo asalariado de la mujer se ha convertido en un derecho en los países nórdicos y se ha visto que, gracias a la política social, dicho empleo no ha contribuido a magnificar el problema del envejecimiento, pues no se reduce la fecundidad de las mujeres trabajadoras. La fecundidad es más baja en países mediterráneos, en donde es reducida la participación femenina en el trabajo asalariado. La política social del norte de Europa ha hecho compatibles ciertas demandas de la familia y los derechos de las mujeres, con la difusión de servicios y el enriquecimiento de su oferta. Adicionalmente este logro ha llevado a aumentar la tasa de ocupación femenina en servicios públicos, sin que se reduzca el salario relativo frente a los varones, sin que se prive de su

derecho a procrear y sin que crezca el sector informal.

No obstante estos logros, surgen otras incompatibilidades en el seno de las familias, como la disolución del vínculo marital, una de cuyas consecuencias es el empobrecimiento de esas familias. La importancia de los divorcios crece tanto en los países con una más rica política social hacia la familia (atención a la salud, guarderías y flexibilización en el desempeño laboral, por ejemplo) como en los países en donde esa política es más pobre, como en los países mediterráneos. Aparentemente la nueva política social hacia las familias aún no encuentra una respuesta satisfactoria a este nuevo reto. Lo que sí logra una más rica política social hacia las familias es evitar que las familias con su vínculo matrimonial disuelto caigan en la pobreza con la misma gravedad.

Caso distinto es el de los países en donde se restringen los derechos laborales y en donde no se pueden reducir los costos marginales del trabajo, pues los planes de seguridad social privados mantienen costos elevados de operación, que requieren subsidios públicos o exenciones impositivas. En los EEUU, la exclusión reciente de trabajadores de los planes privados de seguridad social es la que ha hecho posible que se incremente el número de empleos demandados. Pero es elevado el costo social de dicho incremento: se reduce el salario de los trabajadores no calificados, aumenta el sector informal y se acentúa la polarización social (Esping-Andersen, 1998a:17).

A su vez, la negativa a proporcionar seguridad social a través de empresas públicas provoca el crecimiento de la asistencia social proporcionada por empresas privadas o no lucrativas. Las parejas de jóvenes con hijos pequeños, las familias con una mujer sola como jefa de hogar, las familias de inmigrantes recientes y las familias de ancianos son candidatos a la asistencia privada y a caer en los bolsones de pobreza. Los programas del gobierno estadounidense actual para capacitar para el trabajo a miembros de esas familias en mayor riesgo pueden ser una opción que impida que permanezcan indefinidamente en la pobreza.

### **La situación de los países de industrialización tardía**

La falta de consenso hacia los objetivos del Estado de bienestar en los países de industrialización tardía obedece fundamentalmente a que esos

objetivos son incompatibles con la baratura de su mano de obra, por creer que ésta es una de sus ventajas comparativas. La globalización y sus efectos también contribuyen a dicha falta de consenso.

Es menester tomar en cuenta que la ventaja comparativa de la mano de obra barata comienza a ser vista como pasajera. Siempre existen países que presentan mejores ofertas y/o localizaciones. Además, en el interior de países que permiten la violación de los derechos laborales y que fomentan los bajos salarios se producen crecientemente presiones políticas democráticas a favor de la defensa de los derechos laborales y en contra de las eventuales dictaduras.

En el seno de los debates internacionales se comienzan a discutir temas laborales, entre los cuales destaca el reconocimiento de las ventajas económicas que para los países desarrollados acarrea la migración de trabajadores poco calificados, relativamente hablando, provenientes de los países de industrialización tardía. También se discute sobre la conveniencia de que estos países aumenten su tasa de salarios, bajo la amenaza de ser acusados de ejercer un "dumping social".

Las duras condiciones económicas que impone la globalización a estos países, como la reducción de las posibilidades de maniobra de los gobiernos, y el descrédito político en que caen el corporativismo obrerista y los partidos políticos para garantizar un nivel de vida digno, representan el factor más importante que atenta en contra de los objetivos del Estado de bienestar (Esping-Andersen 1998a:9). La dura competencia económica y la mayor vulnerabilidad que imponen el comercio, las finanzas internacionales y los movimientos de capital reducen la libertad de los gobiernos para conducir las acostumbradas políticas fiscales y monetarias, las políticas sociales incluidas.

Con el cierre masivo de pequeñas y medianas empresas o de empresas paraestatales, emerge el desempleo y se erosiona la capacidad de las empresas para proveer seguridad social a sus trabajadores. Los sistemas de seguridad social caen en la insolvencia y descende la calidad de los servicios de salud ofrecidos, pues menos personas cotizan. La gran importancia del sector informal es un indicador de la crisis en que están ubicados el capital financiero y el sistema fiscal. Este ha sido el caso de los países del este y centro de Europa, tras la caída de sus regímenes socialistas y de varios países latinoamericanos como Chile y Argentina.

Esping-Andersen (1998a:22) caracteriza a los sistemas tradicionales de seguridad social latinoamericanos que han seguido el modelo neoliberal como “piezas de remiendo con protección clientelar”; sistemas altamente inequitativos, en donde se privilegia a los obreros de grandes empresas. Sus costos de operación son demasiado altos y baja la calidad de sus servicios.

Una de las ventajas comparativas de los países latinoamericanos reside en el bajo precio de una mano de obra poco educada y capacitada, el cual presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas figuran los costos fijos menores y la posibilidad de convertirse en espacios atractivos para las inversiones extranjeras directas. Sus desventajas son múltiples. Entre ellas figuran: un menor crecimiento del ahorro, menor interés para capacitar rápidamente a la mano de obra, y menores opciones para conformar instituciones de seguridad social financieramente sanas. El aumento de impuestos empresariales para conformar instituciones de seguridad social lleva a la evasión fiscal. La solución “fácil” para los empresarios de insertarse en el espacio de la economía no regulada institucionalmente, más tarde llamada “informal”, es muy tentadora, y presenta efectos nocivos sobre el desarrollo de la seguridad social.

Igualmente tentadora para los gobiernos de los países de industrialización tardía es la posibilidad de apropiarse de los ahorros obreros depositados en los fondos de pensión, para resolver sus déficits o para aumentar la infraestructura material para dar atención a la salud. Así, los obreros no especializados con magros salarios, los obreros jubilados con pensiones de retiro y por accidente insuficientes, las poblaciones de inmigrantes a las ciudades industriales, comerciales y de servicios, así como los minifundistas y muchos indígenas, se vuelven candidatos para formar bolsones de pobreza, sin mayores esperanzas de salir de ellos en sus vidas y en las de sus hijos. El encarecimiento del dinero de los organismos internacionales de financiamiento y la mala calidad de la educación como instrumento para promover la movilidad social ascendente se agregan a esos factores limitantes de un Estado de bienestar incompleto e inoportuno.

Estas tendencias negativas se acentúan con la globalización, que hace desaparecer las barreras proteccionistas de la producción interna, con el adelgazamiento de la demanda económica de los mercados internos, con la obsolescencia tecnológica de los medianos y pequeños productores, y con la crisis fiscal que reduce presupuestos y jibariza el

alcance de las políticas sociales gubernamentales. Con ella pierden terreno la negociación y el consenso políticos, en la medida en que fallan las promesas de los partidos políticos y de las instituciones de gobierno para mejorar las condiciones de vida de buena parte de la población.

El sistema privado de ahorro de los trabajadores de Chile muestra efectos positivos sobre la salud del sistema financiero y, en el mediano plazo, sobre el empleo, aunque es cuestionable el primer objetivo como un objetivo propio del Estado de bienestar, y no se cumple el segundo objetivo en el corto plazo, ya que el empleo cae con la desindustrialización.

La visión optimista de Esping-Andersen sobre el crecimiento del empleo chileno, en el mediano plazo, se origina probablemente en su convicción de la inviabilidad de la industria ligera tradicional, en presencia de la competencia externa. Pero, en general, no considera al ejemplo privatizador de Chile como el que puedan imitar los demás países, ya que repite los errores de un modelo de seguridad social residual, y se acentúa la polarización social.

Costa Rica y Brasil siguen una vía universalista, aunque sus logros relativos son más bien modestos, con excepción de la atención a la salud humana. No experimentan la reducción de ingresos, el aumento del desempleo ni el aumento de la pobreza como la mayoría de los países de la región. Aunque existen factores extraordinarios que hacen que su ejemplo tampoco pueda ser seguido por los otros países. Uno de ellos es la ayuda financiera extraordinaria de los EEUU cedida a Costa Rica, por razones geopolíticas. Otro es la inmensa deuda externa y el pobre desempeño del producto económico del Brasil, el cual obliga a ser cauteloso en cuanto a su viabilidad como una "democracia social" (Esping-Andersen, 1998a:23).

Los países de Asia oriental como Japón, Corea del Sur y Taiwan han dado recientemente muestra de un gran crecimiento económico con escasez de mano de obra, aunque nunca desarrollaron mayormente sus sistemas de seguridad social, por sus actitudes antiestatistas y religiosas, y porque fomentaron fuertes economías familiares sin mayor empleo femenino, en donde sobresalen las metas del ahorro, la educación y la capacitación para el trabajo. Sus embrionarios sistemas de seguridad social siguen la huella de la tradición europea en lo tocante a los planes ocupacionales segmentados, en que salen privilegiados los empleados de gobierno, los maestros y los militares, aunque su mayor énfasis no esté en el objetivo de mantener el ingreso, como en el modelo clásico

europeo. Esto ha dado pie en Japón a un subsistema de compañías privadas que proveen un seguro ocupacional parecido al estadounidense (Esping-Andersen, 1998a:21).

No obstante, en la actualidad estos países asiáticos enfrentan nuevos retos. La solidez de su base familiar, cuyo centro es el varón adulto que percibe ingreso, no puede continuar indefinidamente, en parte, porque con una movilidad social ascendente, se erosionan los valores religiosos del confucionismo entre los jóvenes exitosos y, en parte, por el temor a los efectos del envejecimiento de la población. Es baja la fecundidad de las mujeres japonesas y coreanas. Otro factor de cambio es la reducción de los ahorros en el seno familiar.

Estos factores llevan a intensas discusiones públicas y a la necesidad de instrumentar reformas a su sistema de seguridad social, que no aspiran ni a una cobertura universal ni al mantenimiento del ingreso. Los avances se dan principalmente en el campo de la atención a la salud, como la reforma de 1994 de Taiwan, y en la atención a los ancianos, como en Japón. Pero sobre todo, el mayor énfasis de los sistemas de seguridad social asiáticos se presenta en la educación, como una medida preventiva en contra de un eventual aumento del desempleo y a una desindustrialización parcial.

## **Los factores institucionales**

El hecho de que en el desarrollo de un Estado de bienestar en los países de industrialización tardía adquiriera una gran importancia la globalización como el principal factor limitante, no quiere decir que durante la etapa proteccionista, siempre se hayan alcanzado los objetivos redistributivos y egalitarios propios del Estado de bienestar. La asociación entre las características del mercado y las del Estado de bienestar son más complejas. La historia europea, estadounidense, australiana, japonesa y coreana muestra lo contrario: es posible el imperio de políticas sociales residuales durante etapas proteccionistas. También se dan casos de políticas sociales más ricas, instrumentadas en presencia de la apertura al comercio internacional, como el reciente caso coreano (Esping-Andersen, 1998c:257,259).

Si en la actualidad se produce un bajo consenso político hacia los objetivos del Estado de bienestar, esto obedece a la naturaleza de las

instituciones sociales y políticas internas de cada país. Finalmente, las presiones externas y las presiones demográficas afectan a las instituciones sociales y políticas nacionales que tradicionalmente habían sustentado la cohesión social. La importancia de los cambios institucionales sobre la conformación de los Estados de bienestar y sobre los retos que éste enfrenta, no debe ser minimizada. Los países europeos de la posguerra pudieron hacer compatibles el bienestar y la eficiencia, debido a la capacidad política de los intereses divergentes de las organizaciones, para aceptar sacrificar los salarios, a cambio del pleno empleo.<sup>7</sup>

Esto no es posible realizarlo en países con “instituciones fragmentadas” incapaces de negociar acuerdos que unan los intereses divergentes. Las consecuencias negativas de este fracaso son el conflicto, la incapacidad de emprender cambios oportunamente y la inflación. El enfrentamiento rígido de posiciones ideológicas lleva consecuentemente a la polarización de las posiciones sociales. Por ello, un entorno institucional favorable puede ser tan capaz como el libre mercado para hacer reinar la flexibilidad y la eficiencia. Las soluciones nacionales a los nuevos retos del Estado de bienestar son marcadamente diferentes. Ellas tienen que ver con la presencia o ausencia de cuerpos intermediadores legítimos que faciliten la negociación, con la rigidez con que las organizaciones establecidas defienden sus intereses, y con las características heredadas por los sistemas sociales (Esping-Andersen, 1998a:6).

En síntesis, la intensidad de los cambios esperados en los sistemas de seguridad social varía de acuerdo a la consolidación del desarrollo económico y de la industrialización y de acuerdo a la presión de los intereses de los grupos sociales beneficiados. Un factor adicional que introduce más variaciones nacionales tiene que ver con la capacidad institucional para establecer negociaciones que hagan compatibles la oferta de servicios, las nuevas demandas y las presiones de un mercado globalizado. Otro factor más es la presión externa para privatizar esos sistemas.

<sup>7</sup> Japón y Suecia son ejemplos destacados de la capacidad de negociación política. El primero lo logra, a pesar de contar con profundas herencias institucionales. En los últimos años pareciera que Suecia pierde dicha capacidad. En Australia se logró una considerable integración global, haciendo participar activamente a sus organizaciones sindicales en negociaciones que compatibilizarán el crecimiento económico con la equidad. En cambio, el conflicto se ha apoderado de Nueva Zelanda y yo diría de México.

## **Sobre las alternativas de los Estados de bienestar**

Los cambios esperados de los Estados de bienestar son pequeños en los países de Europa occidental que han sido capaces de resistir los embates neoliberales. Australia, Canadá y Suecia presentan posibilidades de un cambio mayor, sin mayor conflicto, debido a su capacidad institucional de negociación y a que se protege a sus poblaciones más desvalidas. En ellos existe el peligro latente de abandonar los estímulos para el trabajo. Los EEUU y Gran Bretaña experimentan mayores cambios en sus sistemas, en concordancia con el erosionamiento de sus sindicatos. Chile, Argentina y los países ex-socialistas sufren de grandes cambios sistémicos, por la privatización de sus instituciones, la desindustrialización y la globalización. En ellos se hace evidente la contradicción entre la equidad y el empleo. La privatización presenta beneficios y costos, pero no puede ser sustituto de los sistemas públicos, porque agudiza las fallas del mercado y polariza el perfil de la estratificación social. Con un perfil polarizado, disminuyen las contribuciones a los sistemas y se empobrece la oferta de servicios.

Esping-Andersen es consciente de que las opciones de desarrollo de los Estados de bienestar son limitadas. Para él, las mayores opciones las ofrece el modelo escandinavo, que es el más generoso en servicios; que ha sabido compatibilizar pleno empleo con productividad, y que cuenta con una base económica más sólida. Su talón de Aquiles parece radicar en su debilitado mecanismo de negociación política. El modelo residual estadounidense puede enfrentar en el corto plazo la reducción del ingreso por trabajo, originado en la desregulación laboral, por medio de programas que subsidien directamente el consumo y la alimentación. Este es el caso de los programas de tarjetas alimenticias destinados a las familias en extrema pobreza o a sus miembros más vulnerables. Pero dichos programas no son suficientes ni para compensar en el tiempo la pérdida del poder adquisitivo del salario, ni para garantizar los recursos para la movilidad social ascendente. Igualmente insuficiente para este fin son los subsidios a la capacitación para el trabajo, cuando es débil la infraestructura institucional.

Para todos los otros modelos de bienestar, con excepción del escandinavo, parece inevitable que para aumentar la demanda de empleo se debe aceptar que paralelamente crezcan las desigualdades en el ingreso y aumenten los trabajos indignos y mal pagados de carácter informal.

La opción que se ofrece es que el ejercicio de estos últimos no sea permanente para una gran mayoría de personas, sino una suerte de "puente" o "trampolín" para el inicio ocupacional, para los inmigrantes y para las minorías culturales, con ayuda de la educación y la capacitación para el trabajo.

Para esos modelos la privatización profunda de los servicios de seguridad social no es una solución por sus escasos beneficios para las mayorías y sus elevados costos sociales. Pero existe una privatización "silenciosa", más sutil, que es una amenaza para el Estado de bienestar, pues se da paralelamente al desmantelamiento de otros servicios públicos y a la disminución de los presupuestos destinados a la política social.

Otros retos que enfrentan los diferentes modelos de bienestar, salvo el escandinavo, se relacionan con el desestímulo para el trabajo, como una perversión de una generosa prestación de servicios; el arte de hacer compatibles las necesidades familiares y los derechos de los diferentes miembros, sobre todo de las mujeres, y la manera de fortalecer la solidaridad, en un ambiente individualista, alumbrado por el mercado.

Los modelos centro europeo y asiático, sustentados en el ingreso del varón adulto poco calificado y en la resistencia a que las mujeres desempeñen trabajos asalariados y éstos sean compatibles con la armonía familiar, no proveen el ingreso suficiente y tampoco contribuyen al pleno empleo ni a la construcción de sistemas de seguridad social autosuficientes financieramente. El empleo ofrecido para las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y otros grupos vulnerables fácilmente puede deslizarse hacia la informalidad, que tampoco facilita la salud financiera de los sistemas públicos de protección social.

Por lo tanto, es deseable que si no es posible el desarrollo en un solo país de un modelo de bienestar semejante al escandinavo, el enriquecimiento de los otros modelos se base en una igualación global de la remuneración de la mano de obra. El precio de la mano de obra de los países de industrialización tardía tendría que elevarse y respetarse los derechos laborales internacionalmente convenidos; flexibilizar la demanda de mano de obra del centro de Europa, y ampliar en los EEUU su sistema público de seguridad social. Un acuerdo de este tipo indudablemente afectaría los actuales patrones de consumo de la mano de obra, los arreglos institucionales en el interior de los países y estructura de las transferencias comerciales de carácter internacional.

Para garantizar los nuevos arreglos, la comunidad internacional debería fortalecer las atribuciones de los organismos internacionales de cooperación.

## Conclusiones

Las reflexiones anteriores subrayan la importancia que tienen el cuidado de un crecimiento económico con equidad y de la negociación política con libertad, en el desarrollo de un Estado de bienestar. La posibilidad de instrumentarlo pasa necesariamente por la posición que alcancen las articulaciones entre el sistema económico y el sistema de seguridad social. Se llega a la socialización de las pérdidas del sistema económico, si el apoyo de los frutos de la política social a las crisis fiscal y financiera no regresan en forma de transferencias gubernamentales al sistema de seguridad social, para la creación de empleo asalariado digno y masivo, de servicios de calidad que atiendan las necesidades existentes y las nacientes, y para establecer la libertad necesaria para que se desenvuelvan las instituciones políticas de la democracia. Los países de industrialización tardía tienen escasas posibilidades de hacer viables y competitivas a sus medianas y pequeñas empresas productivas, que son las que demandan empleo asalariado. Tampoco salen bien libradas sus instituciones financieras y fiscales de los dictados impuestos por la globalización. La globalización como mecanismo económico beneficia en mayor medida a los países de industrialización original.

## Bibliografía

- Cole, Sam e Ian Miles, *Worlds Apart. Technology and North-South Relations in the Global Economy*, Brighton, Sussex y Totowa, Nueva Jersey, Wheatsheaf Books, Rowman & Allanheld, UNITAR, 1984.
- Esping-Andersen, Gosta, "After the Golden Age?, Welfare State Dilemmas in a Global Economy" en G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi, Sage-UNRISD, 1998a.

- — “Welfare States Without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ” en G. Esping-Andersen (ed.), 1998b.
- — “Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs?”, en G. Esping-Andersen (ed.), 1998c.
- — *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Polity Press y Universidad de Princeton, 1998d.
- Furtado, Celso, *Dialéctica del Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- *Aging Populations*, París, OCDE, 1988.
- Sojo, Ana, “Naturaleza y Selectividad de la Política Social”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 41, 1990.
- Standing, Guy, “ Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets”, en G. Esping-Andersen (ed.), 1998.
- Stephens, John D., “The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects”, en G. Esping-Andersen (ed.), 1998.
- Wallerstein, Immanuel, *El Fin de las Certidumbres en Ciencias Sociales*, CEIICH-UNAM, 1999.