

INT-0913



LA CRISIS DEL "WELFARE STATE" EN EUROPA Y LA CRISIS DEL
BIENESTAR SOCIAL EN AMERICA LATINA

John Durston
División Desarrollo Social
CEPAL

22 de noviembre de 1984

Resumen

Varios trabajos recientes sobre la crisis del estado benefactor europeo resultan sorprendentemente sugerentes para el debate sobre los problemas actuales de política social en América Latina. Por un lado, ambas crisis son de carácter sistémico, y especialmente de una brecha del empleo, en las dos regiones. Por otro lado, la necesidad de explorar soluciones imaginativas y originales se refleja en los trabajos europeos, que proponen diferentes principios de descentralización, autoproducción, y ayuda recíproca con estímulo estatal como formas de hacer más eficientes los servicios sociales públicos. Estas exploraciones llevan, en el presente trabajo, a una consideración del potencial de las instituciones informales y las culturas populares como recursos complementarios para apoyar y agilizar las políticas de servicios sociales para sectores de extrema pobreza, en un probable contexto de austeridad y crecimiento del sector informal. Hay resúmenes de 14 trabajos recientes sobre futuras alternativas al estado benefactor europeo.

INTRODUCCION

¿Hasta qué punto, y en qué sentido es válido hacer un análisis comparativo de las actuales crisis de bienestar social en Europa y en América Latina? Más precisamente, ¿en qué medida puede el debate sobre "un nuevo welfare state" (véase resúmenes en Anexo) europeo iluminar la búsqueda de políticas sociales para enfrentar la crisis latinoamericana?

América Latina tiene su propia realidad histórica, con procesos de desarrollo, dependencia, y estratificación social muy diferentes de las de los países europeos, y también de una gran diversidad entre un país latino y otro. Pero, particularmente en las últimas décadas, los procesos de modernización, industrialización, educación masiva, e integración económica mundial, han hecho aumentar los puntos de similitud entre las estructuras sociales de varios países latinoamericanos y otras de Europa.

Sin entrar en una prolongada discusión de estas similitudes y diferencias, se puede afirmar que la lectura de algunos trabajos recientes del debate europeo resulta sorprendentemente sugerente para el análisis de la crisis social latinoamericana. Esto se debe en parte al hecho de que los mismos contrastes entre las dos regiones ayudan a entender mejor las estructuras y evaluaciones de ambas. Además, los sistemas de seguridad social y la organización de los ministerios latinoamericanos de servicios sociales fueron diseñados en:

su tiempo con una fuerte inspiración en los modelos europeos; algunos de sus problemas actuales, por ende, son susceptibles de comparación con las fallas de diseño ahora evidentes en las instituciones europeas. Pero, más que nada, el análisis comparativo parece válido porque ambas regiones están pasando por sendas crisis estructurales de estilo de desarrollo, que van mucho más allá de los problemas de la coyuntura recesiva de los servicios sociales estatales. La discusión europea en los últimos años ha ido necesariamente a la consideración de conceptos básicos y generales de la gestión social y economía, valores y metas universales. Su búsqueda de las causas profundas de los nuevos cambios, y de soluciones imaginativas para enfrentarlas, puede ser un estímulo para el incipiente debate latinoamericano sobre temas análogos.

Contradicciones internas en dos tipos de Estado Benefactor:
Europa y América Latina

Vistos, en términos dinámicos, los sistemas estatales predominantes en las dos regiones han tenido rigideces y debilidades intrínsecas que han hecho que evolucionaran de maneras poco compatibles con las necesidades y posibilidades económicas de los países en cuestión. En Europa, fuertes movimientos laborales, reflejando los intereses de mayorías populares, lograron forjar pactos con los sectores de capital y empresariales, estableciendo sistemas previsionales y de servicios sociales que garantizaban protección contra la cesantía, la vejez y la extrema pobreza. En las décadas de post-guerra, se ampliaron los sistemas en muchos países europeos, hasta convertirlo en verdaderos mecanismos de redistribución del ingreso y del consumo, mitigando apreciablemente las

distancias en bienestar que separaban los estratos sociales. El sistema empezó a hacer crisis (especialmente hacia fines de los '70) por una combinación de razones: el envejecimiento natural de la población, con el consecuente aumento de la tasa de dependencia, la expansión de una burocracia complicada, costosa y poco responsiva a las necesidades humanas (producto de la legislación sin planificación global y de una concepción del Estado como dador y la sociedad como recipiente pasivo); etc. Pero el problema más central de la crisis actual europea radica en que el equilibrio entre contribuciones y gast supone un ritmo alto y constante de crecimiento económico: su caída en los últimos tiempos, acompañada lógicamente de aumento de cesantía, excede las posibilidades del modelo.

En América Latina, en cambio, los sistemas comparables son, en la mayoría de los países, resultados de presiones de asalariados en los sectores industrial y de servicios modernos, beneficiando principalmente a estos trabajadores de mayor productividad y sueldo, sin que se haya podido extender la cobertura de los beneficios al gran sector informal ni, en medida significativa, a los estratos de extrema pobreza. El autofinanciamiento por empleadores y empleados también ha sido difícil de mantener, y los sistemas latinoamericanos han pasado por ciclos sucesivos de crisis, que se agudizan en períodos recesivos prolongados.

El contraste entre la situación europea y la latinoamericana es particularmente evidente en el contexto de las discusiones sobre la necesidad de frenar el crecimiento del gasto social fiscal. Por un lado, los gastos sociales de los Estados europeos se acercan en algunos casos a un tercio del ingreso nacional; se habla de evitar que crezcan más, o de bajarlos ligeramente. Por otro lado, aún los opositores más conservadores del "welfare state" -que opinan que es

deseable una diferenciación económica importante entre los estratos sociales- no proponen eliminar la protección completa contra la extrema pobreza, meta todavía lejana en gran parte de América Latina. En esta región, el movimiento sindical a veces se encuentra en la incómoda posición de defender conquistas que en un sentido más amplio tienen algo de injusto. En el fondo, el sistema previsional imperante es un síntoma de todo un estilo de desarrollo imitativo que nunca pudo generalizarse en las economías nacionales y que ahora hace crisis general. Reducir el gasto social no constituiría en ningún sentido una solución real; esta crisis sistémica exige una redefinición coherente y articulada del proceso de planificación global, en que la satisfacción de necesidades básicas y la creación de relaciones sociales más justas tengan prioridad por sobre el crecimiento del producto a toda costa.

Crisis de estilo, crisis de empleo

Un aspecto fundamental de la crisis del "welfare state" europeo es el resurgimiento de tasas significativas de desempleo -abierto o disfrazado- que genera presiones insostenibles en los sistemas compensatorios. Guardando las profundas diferencias, y evitando repetir el error de la imitación simplista, este problema "nuevo" es también el problema principal crónico del desarrollo latinoamericano: la dificultad de crear empleo productivo y adecuadamente remunerado para toda la población activa.

Los problemas de desempleo en Europa son de una gran diversidad, desde contextos de sobre-oferta neta de puestos (Polonia, en el estrato jornalero) a otros en que la inevitabilidad de despidos masivos en actividades otrora altamente productivas genera graves conflictos sociales. En otros todavía, el

problema se asemeja a muchos países latinoamericanos, en que el desempleo es de tipo "brecha de crecimiento" de la economía vs. la PEA (Yugoslavia), problema estructural aparentemente superable sólo en la medida en que el nivel de modernización y el de bienestar lleven a una inversión de la relación costo-beneficio de familias de hijos numerosos.

En América Latina la naturaleza del desempleo es de origen todavía más diverso de país a país, respondiendo a diferencias en la dotación de recursos, en tamaño, en la amplitud del sector moderno, barreras sociales a la movilidad, relación de tamaño de las poblaciones juveniles, productiva y vieja, etc. Pero hay algunos aspectos importantes de la crisis del empleo que son comunes y de hecho, de orden mundial. Uno es la caída en el ritmo de crecimiento que, de un inicio aparentemente coyuntural ha llegado a tener un impacto acumulativo de atraso en la creación de empleo ; otro -más profundo y ubícuo- es el impacto inicial de una revolución tecnológica ahorrativa en mano de obra.

Estos factores nuevos (sobre todo el segundo) están obligando a todos los países del mundo a redefinir no sólo sus políticas de empleo y de servicios sociales, sino también el concepto mismo de trabajo, y el sentido de la educación, de la propiedad y de la gestión. América Latina se encuentra en una encrucijada particularmente problemática: antes de poder resolver su problema histórico de desempleo y subempleo masivos, ya enfrenta una pérdida de la "ventaja comparativa" de la mano de obra barata, y una necesidad de adoptar las innovaciones lo antes posible para mantener una competitividad mundial. Por otro lado, la nueva tecnología promete ser barata y, lógicamente, con un retorno al capital mucho más alto. Esta esperanza de un mayor producto per cápita no parece quimérica, pero sí implica una transformación total en las relaciones de poder.

Los límites del impacto que estos cambios tendrán en la estructura de clases sociales son difíciles de imaginar; lo que es evidente es que urge un análisis de este impacto y sus implicancias.

En la búsqueda de políticas sociales para la crisis y
para el largo plazo

La situación social crítica de América Latina no admite de la elaboración tranquila de utopías -de las cuales ya existe un surplus de modelos en que inspirarse- ni menos de la implantación a la cambodiana de sistemas simplistas contruidos sobre las cenizas de toda institución preexistente. Al contrario, se necesita de soluciones prácticas a necesidades inmediatas, basadas en innovaciones para readecuar los aparatos burocráticos de servicios sociales, potenciar las instituciones formales e informales de la sociedad civil, y movilizar la creatividad vigente en las estrategias de supervivencia popular. Estos pasos prácticos inmediatos sí deben enmarcarse en una visión general de una sociedad posible y deseable, y en un proceso de planificación global en que el robustecimiento de los movimientos populares sea la otra cara de la moneda de la democratización de la gestión del desarrollo social.

En el análisis de posibles políticas de desarrollo social, pueden distinguirse dos niveles de abstracción. En su sentido más estrecho, se refiere a programas y servicios concretos para suplementar el ingreso del empleo productivo, para paliar su falta, y para generar alternativas de satisfacción de necesidades básicas. En un sentido más amplio, involucra la planificación societal, en que se coordinan objetivos de crecimiento, modernización, participación y equidad. Frente a la nueva revolución tecnológica debe contemplarse la proliferación de las múltiples formas (ya comprobadas en América Latina, Europa y otras regiones) de co-gestión, co-propiedad

y "profit-sharing" para dar un carácter redistributivo (no concentrador) a los aumentos de la productividad. También debe contemplarse la posibilidad de un "job-sharing" generalizado de los puestos altamente productivos, para combinar un crecimiento del empleo adecuadamente remunerado con la utilización creativa e informal del tiempo propio. Hasta tendrá que re-examinarse las formas de medir la productividad en el trabajo, en el reconocimiento de que las diferencias en las remuneraciones pueden resultar más de relaciones de poder social que del libre juego de las leyes de mercado según la teoría abstracta. Para un mundo de cambios acelerados, la educación tendrá que suplementar los conocimientos productivos específicos con un mayor nivel de destreza general numérica y alfabética y con habilidades e información necesarias para la participación en las tomas de decisiones y para el uso fructífero del ocio.

En América Latina en los años '80, dos problemas de política social saltan a la vista en este contexto. Al nivel de la planificación "societal", está la perspectiva de que el empleo en el sector formal, moderno, pueda crecer a un ritmo menor que en décadas recientes, mientras aumente más la PEA en actividades informales no asalariados. Se exigen mejores políticas para este sector informal que no desaparece, para mejorar su integración con el sector formal, de las cuales el concepto de compartir las horas de trabajo de los puestos bien remunerados es sólo un ejemplo.

A nivel de las políticas de servicios sociales específicos, el problema central en América Latina es cómo combatir la masiva extrema pobreza en un período de austeridad. La solución para la mayoría de las sociedades de la región no reside en planes para ampliar la cobertura de pensiones completas ni del seguro médico total -por lo menos en el futuro inmediato- sino de programas de otra índole para satisfacer necesidades mínimas de nutrición,

salud, vivienda , etc., de los grandes grupos que quedan fuera de la distribución de los frutos del desarrollo. Es posiblemente este dilema que exige las reformas más radicales de política social y las ideas más innovativas para poder democratizar estos servicios sin exceder la capacidad de la nación para realizar inversiones en sus recursos humanos.

Pobreza, economía invisible y política social

Uno de los posibles caminos innovativos para forjar políticas sociales adecuadas al futuro latinoamericano inmediato parece radicarse en la conjugación de cuatro preocupaciones muy vigentes en las discusiones recientes sobre la crisis del "welfare state", en América Latina tanto como en Europa:

1. El florecimiento de "economías invisibles" ("subterráneas", "negras", "grises" que en América Latina son consideradas sinónimas del sector informal sub-capitalizado y auto-explotativo, pero que también pueden ser modernas, eficientes y hasta previsionales. Gracias a ellas, las crisis de los sistemas formales no han sido más catastróficas.
2. La búsqueda de formas creativas y productivas para confrontar el ocio que resulta de la crisis económica y de la revolución tecnológica: organización comunal de la auto-producción, el auto-servicio y auto-consumo, y de la re-educación informal.
3. El consenso de que la pesadilla burocrática del "welfare state" exigía una reforma profunda independientemente de su crisis fiscal, que la enajenación del recipiente objeto pasivo tenía que reemplazarse por una movilización de su iniciativa creativa y solidaria vía reformas descentralizadoras y de

participación democrática local en los programas y servicios públicos.

4. Los conocimientos logrados por investigaciones recientes de la enorme capacidad creativa de la cultura popular -en sus manifestaciones campesina y urbano-marginal- para generar estrategias de supervivencia a nivel familiar y a nivel de instituciones y sistemas informales más amplios de reciprocidad.

La conexión entre estos temas es bastante evidente, aunque rara vez se analizan en forma conjunta. La capacidad creativa y productiva de la cultura y las instituciones populares de América Latina -algo aparentemente perdido ya por la clase obrera europea de tercera o cuarta generación, para quienes el tiempo libre (en muchos casos) ya no parece tener mayor utilidad que la del descanso pasivo- puede cumplir (y cumple ya) funciones tanto de "auto-producción" como de seguridad social descentralizada. Existen numerosas experiencias en que instituciones populares constituyen la base de formas colectivas de producción y de salud, etc. Realizar este potencial para generar empleo productivo y para reformar los servicios de satisfacción de necesidades básicas de seguridad significa, en primer lugar, conocer las formas institucionales populares del sector informal; segundo, entender los objetivos propios de las estrategias de supervivencia urbanas y rurales; y tercero, tomar en cuenta estas realidades e integrarlas en la planificación económica y social.

Un problema básico de la manifestación productiva de estos sistemas populares informales de economía invisible es su carácter ambivalente y contradictorio. Su invisibilidad puede tener un carácter defensivo frente a una clase hegemónica predatoria y a un Estado opresivo o indiferente. Igualmente (y simultáneamente) puede tener un carácter "negro", de atropello a los mínimos derechos laborales, de actividades antisociales, de explotación

y de clientelismo político opresivo. Por ésto es que la integración del potencial creativo popular en la planificación innovativa del empleo y de los servicios sociales debe basarse en programas y políticas que también robustecen a los movimientos populares y a la autonomía de sus bases productivas y participativas. Las iniciativas de cómo organizarse, cómo producir, y cómo participar en la gestión de los servicios sociales debe surgir de sus propias instituciones, pero también debe contar con el apoyo técnico suficiente y con la protección de un Estado democráticamente responsivo a los intereses y a las necesidades de sus bases legítimas de poder. El entusiasmo popular de participar (en sí una necesidad humana psicológica) en un proyecto nacional, que resultaría de este enfoque, parece ser una condición necesaria para que la reforma de las políticas de bienestar, tan impostergable en la respuesta latinoamericana a la crisis, tenga el éxito que se le exige.

Anexo

PONENCIAS PRESENTADAS AL EXPERT MEETING ON "CAN THERE BE A NEW WELFARE STATE", BADEN, AUSTRIA, EUROPEAN CENTRE ON SOCIAL WELFARE TRAINING AND RESEARCH, SEPTEMBER 1983

(Resumen-traducción de trabajos seleccionados)

John Durston

I. Trasfondo: documentos seleccionados de reuniones anteriores

1. "Conclusions and appendices" of the Regional Expert Meeting on the Consequences of the Economic Crisis for the Present and Future Development of Social Welfare. Baden , September, 1981.

La actual crisis del "welfare state" tiene un doble carácter financiero y social; en el fondo hay un conflicto valorativo, entre solidaridad social por un lado, y las motivaciones de adquisición material, poder y ganancia, por el otro. Se olvida que todos -no sólo los más pobres- se benefician de la seguridad social en cuestiones de salud, cesantía y vejez. La crisis económica europea post-1974 ha involucrado un bajo ritmo de crecimiento combinado con un período de envejecimiento de la población y una revolución tecnológica intensiva en uso de capital. La incapacidad de los países para mantener el pleno empleo está al centro de la explosión de demanda de servicios de bienestar; la situación exige una búsqueda de nuevas soluciones a estos problemas, en la cual las formas de apoyo a la auto-ayuda son prometedoras. Simplemente cortar los beneficios llevaría a mayor inequidad y mayor inestabilidad. Es necesario repensar la forma de planificar la estructura económica, dando la primera prioridad al restablecimiento del empleo casi pleno. El crecimiento sano incorpora la co-gestión de los

empleados; y frente al cambio tecnológico es necesario un mecanismo de evaluación social de la tecnología nueva, para que sirva para mejorar las condiciones generales de vida y no sólo la tasa de ganancia. Los conflictos de interés son reales y deben haber mecanismos más eficaces para involucrar a todos los grupos en conflicto (por ejemplo, estratos medios vs. beneficios crónicos del estado benefactor) en el esfuerzo de bregar en forma abierta con el problema.

2. Adrian de Kok, "The Welfare State in Need of Reform" Expert Group Meeting on Current Global Trends in Social Welfare, CSDHA, Vienna, October, 1981.

Los países de la OECD han cambiado en forma importante en los últimos años: la población es más vieja y con mayor esperanza de vida; el crecimiento es más lento; la población es más educada, empleada principalmente en servicios; últimamente, hay más jóvenes cesantes; y más mujeres que trabajan pero por menos horas. El concepto del "welfare state" ha evolucionado desde el de la satisfacción garantizada de necesidades básicas hasta el de igualdad vía la redistribución. Con el estancamiento y la recesión, las presiones económicas llevan al cuestionamiento de ambas visiones, en circunstancias en que (en Holanda por ejemplo) el desempleo en 1980 es diez veces el de 1970 y el gasto social (salud, beneficios de vejez, familia, cesantía) representan la tercera parte del ingreso nacional. Esto coincide con un cuestionamiento social del welfare state, una insatisfacción con su funcionamiento e impacto, independiente de problemas de finanzas: que

no responde a las necesidades sentidas, sino que impone "soluciones" burocráticas deshumanizadas; que es antidemocrático en la práctica, sobre-centralizada, inflexible e ineficiente. Esta visión crítica lleva, no a una reducción de la actividad redistributiva del welfare state sino más bien a su democratización, descentralización, armonización con instituciones reales de comunidad, grupo social y familia, de manera que estimule la iniciativa y la creatividad de los diferentes sectores de la sociedad civil. Frente a una década que promete desempleo estructural, aislación y alineación y conflicto político, la "reforma" del welfare state implica cambios profundos que contemplan: la participación concebida como derecho básico; la redistribución real del bienestar; y un estilo alternativo menos desperdiciador que el de consumismo.

II. Documento base de la reunión '83

3. European Centre for Social Welfare, "Can There be a new Welfare State: Social Policy options towards Shaping an uncertain Future".

Esta reunión es a la vez un "follow up" de la de 1981 (véase resumen 1) y el punto de partida de un nuevo proyecto de investigación del centro sobre este tema. Se enfrenta la tarea de diseñar un posible nuevo "welfare state": ésta exige un análisis de las estructuras, ideologías y decisiones políticas que generaron el welfare state, para poder enfrentar el nuevo desafío de manera mejor que en el pasado. Esto implica: planificar las políticas de bienestar integrándolas a los planes económicos, tecnológicos y de recursos; incorporar conceptos del trabajo formal e informal; reformular la relación entre estado y sector privado; analizar los papeles de

diferentes agentes de la futura reestructuración; y comparar las soluciones encontradas en distintos contextos nacionales de Europa. Un aspecto fundamental es la evaluación de factibilidad de un nuevo "bloque histórico" capaz de llevar formas de lucha adecuadas en un esfuerzo comparable al del movimiento sindical de la post-guerra para forjar el compromiso capital-trabajo que fue la base (hoy debilitado) de todo el sistema conocido como "welfare state".

III. Ponencias del grupo de trabajo

4. G. Roustang (Francia), "Changes in the Relationship Between Work and Social Life".

Aún si se lograra una tasa de crecimiento muy alta nuevamente en Europa, esto no resolvería la crisis del welfare state, que no es principalmente económica. Ya empezó una transformación societal de una profundidad que lleva a cuestionar los conceptos más básicos de la ciencia económica, como las oposiciones trabajo-ocio, producción-consumo, etc. Sólo en los próximos cinco años, veremos tasas de desempleo que superan el 10%, tecnología que impone jornadas más cortas, compartimiento de puestos, e ingresos obreros reducidos. Sin embargo, esta transición ayuda a percibir que el progreso humano, cultural y social no se reduce al aumento de bienes y servicios; y por consiguiente, a valorizar en términos de igualdad el trabajo pagado, los servicios voluntarios, la dedicación a la familia, la educación propia y la recreación. El trabajo "part-time" de gran auge en

Francia, representado por el 5.4% de la PEA, no cuenta con el apoyo de los sindicatos pero sí con legislación que facilita horarios más flexibles, que han sido acogidos por asalariados en 20 000 empresas. Sin embargo, la mayoría de ellos son mujeres; los hombres todavía no perciben las responsabilidades familiares y comunitarias como de importancia igual al del trabajo remunerado. De hecho, el trabajador manual típico combina una vida de trabajo empobrecida con un ocioso pasivo (descanso, televisión) y una vida social igualmente pobre. Esto presenta un problema grave a futuro, previniéndose un cambio cultural en que se relativiza la percepción del "trabajo" como el valor social central, y se integran las dos esferas de actividades remuneradas y no-remuneradas. En general, son los profesionales "part-time" quienes (por su preparación cultural amplia) mejor se adaptan a actividades creativas y sociales fuera del "trabajo". Con el progresivo aumento de la productividad del capital y la tecnología, la empresa es cada vez menos exclusivamente un lugar de producción, cada vez más percibido como un lugar de actividad social compleja. Esto se refleja en la ley francesa de 1982 que establece un comité de empleados en cada empresa con poder para expresar e imponer propuestas para mejorar la calidad de la vida de trabajo.

Parece ser un mito la idea de que la nueva tecnología generará un fuerte crecimiento del empleo. Pero el estancamiento actual es principalmente una crisis de la economía formal; crece inversamente la economía invisible y empieza a formarse una sociedad invisible, en que los bienes

y servicios "fuera del mercado" -en el sector doméstico y comunal- aumentan en importancia. Hasta ahora, sin embargo, la planificación económica no abarca este enorme sector de actividad útil. Un peligro potencial se ve en la tendencia en el uso "exitoso" del tiempo libre hacia la auto-realización personalista; esto contrasta con los grandes valores compartidos del pasado (religión, comunidad, patriotismo, etc.). Se teme que esta tendencia atomizadora podría llevar a la desorganización social. Se necesita crear un nuevo capital cultural, base de una motivación compartida y de actividades productivas (aunque no medidas en dinero) articuladas por redes sociales, grupos de amistad y estructuras comunales.

5. H. Rose (Gran Bretaña), "The new international and gender division of employment and welfare".

El crecimiento del sector servicios en Gran Bretaña involucra una alta proporción de trabajadoras femeninas part-time; en el 60% de las familias pobres y de clase media la mujer debe trabajar para hacer cuadrar el presupuesto doméstico. Por otra parte, la menor estabilidad de la unidad familiar lleva a que cerca de la mitad de los hijos viven en una familia de un solo padre en algún momento, antes de cumplir los 16 años. Al mismo tiempo, la actual estructura del "welfare state" está siendo criticada como burocrática y coactiva. En esta crítica se encuentran incómodamente aliados la derecha política, que quiere reducir el bienestar público a su mínima expresión de paliativos para el residuo de los pobres incapacitados para ganar su propio sustento; y la izquierda que quiere

reemplazar el "welfare state" con un sistema alternativo colectivo, más flexible, que combina ágilmente aspectos formales e informales de la vida social.

Propuestas de involucrar más a la familia y la comunidad en nuevos mecanismos de bienestar social pueden implementarse con cualquiera de éstas dos lógicas conservadoras o progresistas. Pueden reducirse a un principio de que "los pobres cuidan a los pobres"; también puede implicar una mayor carga de trabajo no reconocido para la mujer -en el papel familiar tradicional-, o como "voluntaria" no remunerada en las organizaciones caritativas comunales.

La lógica del welfare state se basó en el último ciclo de "boom" de la onda larga del desarrollo del capitalismo ; ahora, en un ciclo de caída en la rentabilidad, la alta proporción de cesantía estructural invalida está lógica, y los cortes presupuestarios no lograrán reestablecerla. Se teme que los estratos medios apoyarán estas reducciones en la ayuda a la minoría de extrema pobreza, y hasta puede dar respaldo político a la represión policial. La izquierda propone una vuelta a políticas Keynesianas de reactivación, al proteccionismo, y a la democracia industrial, sin mayor claridad de análisis de los escenarios futuros ni de proyectos alternativos innovativos e imaginativos.

6. CH. Saraceno (Italia) "State interventions, the social sphere and private life".

El Estado italiano, más que otros gobiernos occidentales, ha sido un garante de los derechos de diversos grupos de presión, en materias de salud, educación, vivienda y seguridad laboral (aunque ha sido más generoso todavía hacia las industrias moribundas). Es difícil profundizar esta comparación, sin embargo, ya que cada "welfare state" nacional es el producto particular de la historia económica y social de cada país.

Dentro del panorama actual de crisis, hay un importante elemento positivo; los principios utópicos del pasado, tema de grandes batallas y conflictos de clase, ahora son derechos absolutos de cada individuo. Esta nueva conciencia hace impensable un retroceso neto como "solución" a la crisis financiera; más bien la situación nueva hace realmente ineludible la búsqueda de soluciones de un tipo totalmente nuevo.

Los beneficios del welfare state italiano se distribuyen según principios muy heterogéneos, de acuerdo a las diferentes inserciones en el mercado de trabajo (regional, sindical, etc.). La edad también influye fuertemente; la juventud post 1958 tiene una subcultura propia basada en el consumo masivo de educación, información y ocio.

El impacto del welfare state ha llegado hasta la estructura demográfica misma del país: no sólo en términos de distribución espacial, sino también en la medida en que los beneficios de salud, educación y jubilación, las facilidades para el trabajo femenino y la educación gratuita para los hijos han llevado a una fuerte baja en las tasas de natalidad.

Sin embargo, la rigidez de alternativas excluyentes, que caracteriza el welfare state italiano, significa que su aprovechamiento depende de

una inserción familiar simultánea en la economía formal y en la "negra". Las reducciones en servicios sociales gratuitos, entonces, significa para muchos el predominio del trabajo clandestino, esto es un paso atrás para la mujer en particular, ya que el "self-help" en muchas esferas se traduce en trabajo femenino no-remunerado, mientras que la asignación familiar del "jefe" asalariado aumenta la dependencia de la mujer.

Ambos aspectos de la crisis -el financiero y la inoperancia del sistema de bienestar rígido, poco adaptables, poco humano- exigen un cambio profundo, hasta en la misma cultura nacional. Es necesario romper las barreras anticuadas entre público y privado, profesional y no-profesional, trabajo remunerado y no-remunerado. Se espera presenciar una coordinación de las demandas de los sectores más débiles con los de actores sociales nuevos más sofisticados, en una demanda de responsabilidad colectiva en el estado (a diferencia del estado ajeno y caritativo). La mayor eficiencia de las actuales entidades locales de bienestar público apoya la idea de la descentralización -pero en manos de la colectividad, no en las de los intereses creados locales. Se requiere, sobre todo, de un ejercicio en imaginación política.

7. J.Artells (España) "Economic development and the future of social services in Spain".

Una estrategia adecuada para la reorientación del desarrollo económico español y del sistema de bienestar social debe partir del reconocimiento

de, y el ajuste a, las tensiones y stress sociales que resultan inevitablemente en un período de profunda transformación. La transformación actual implica una fase de crecimiento lento, y la decadencia de industrias "básicas" como el acero, pero también implica un gran dinamismo en los sectores de microelectrónica, energía, comunicaciones y servicios. La tarea prioritaria es el reestablecimiento del crecimiento para acortar el período de alto desempleo; mientras tanto debe resistirse la tentación miope de cortar el apoyo a sectores marginales (jóvenes, minorías étnicas, mujeres, minus-válidos).

En España la crisis toma un carácter parecido al de otros países europeos: menor inversión, caída de producción, con un aumento de la tasa de dependencia, movilidad geográfica y debilitamiento de la familia. Llevan en combinación al desempleo, inquietud social, menor acceso a servicios y presión sobre la capacidad del estado. Pero la profundidad del problema coyuntural económico del welfare state español es particularmente grave. El gasto público en 1982 era 36% del PIB, y aumentaba más rápidamente que el ingreso; el gasto social era en 1978 el 68% de este gasto público. La democratización conllevó a medidas redistributivas más que a inversión productiva; en consecuencia, se están iniciando severas medidas de estabilización y cortes en el gasto social.

Hay un fuerte consenso actual de que el "welfare state" español exige una reorganización moderna fundamental. Nuevos proyectos de ley configuran un modelo bien definido de bienestar descentralizado y participatorio. Se reemplazaría la vieja burocracia poco coordinada y poco

planificable con servicios basados en la comunidad. Pero para que este modelo sea suficientemente completo, se requiere de una evaluación de las prácticas actuales, y del diseño de políticas preventivas de bienestar y no simplemente de manejo de situaciones de crisis.

3. J. Vranken (Bélgica) "Poverty and pauperism. Some ideas on their actuality in the crisis of the welfare state".

La definición de todo "problema" social es un proceso subjetivo, determinado por la ideología y la visión del mundo de los que toman las principales decisiones. En Europa en los años '60, por ejemplo, los que ocupaban las posiciones estratégicas creían que el crecimiento seguiría indefinidamente sin mayores problemas; implementaron un sistema de reglamentos encadenados que no podían funcionar bajo otras condiciones que las del crecimiento sostenido. Los salarios se reajustaban de acuerdo con el costo de vida, y los beneficios de cesantía igualaban a los salarios. Además, se aumentaron progresivamente los servicios públicos dirigidos a los estratos medios. La pobreza era definida como un problema excepcional, residual; pero en realidad, hay un 10-15% de la población que vive en la pobreza.

Claramente, la tarea principal es de reestablecer el crecimiento para crear más empleos; pero este crecimiento no puede ser espontáneo, sino organizado, en términos de los problemas sociales detectados, que incluyen en primer término al sector de pobreza (minoritaria y sin poder político) e incluso de pauperismo. Este último fenómeno, casi olvidado en Europa desde el siglo pasado y los análisis de Marx, se

refiere al sector de pobreza crónica, de los que ya no tienen lugar en el proceso productivo (sea por razones estructurales o coyunturales) y empiezan a formar una "subclase" persistente. Su significado político e institucional es más importante que el económico, ya que, al igual que en el siglo XIX, empiezan a ser resentidos por los estratos medios como parásitos. También comienza una alarmante tendencia sutil de gradual redefinición del papel social del estado, distanciándose de la noción de equidad vía la redistribución, volviéndose a los paliativos para una pobreza "normal" o "inevitable". Esto coincide con la moda conservadora, basada en una imagen menos social y más individualista de la humanidad, en que los pobres son culpables de su comportamiento irresponsable y por ende de sus propios problemas. Es sólo un pequeño paso adicional a la tolerancia de una situación de control y castigo de los cesantes crónicos. Pero, por otro lado, la cesantía es cada vez menos "exclusivo", afectando a grandes grupos. A mediano y largo plazo, los puestos de empleo (y no sólo el ingreso) tendrán que ser redistribuidos, en ausencia de un crecimiento vigoroso que creara nuevos puestos.

9. T. Vasko (Austria) "Technical progress and economic development: some systemic views".

La revolución tecnológica actual merece este nombre porque no se trata de un solo invento (e.g., el computador) sino de un nuevo sistema completo de tecnologías complementarias. La actual revolución tecnológica,

ciertamente, quita puestos de trabajo; pero no debe olvidarse que aumenta fuertemente el potencial de bienestar, si es que sus frutos se distribuyen equitativamente. No es cierta la idea de que los países en la vanguardia de la invención tecnológica cosechan los mayores beneficios económicos; en la práctica los "segundos" en poner en práctica nuevas tecnologías son más eficientes que los países innovadores.

El desarrollo hoy en día ha sido internacionalizado por la tecnología, en el sentido de la creciente interdependencia de los sistemas nacionales. Ya no es posible la autonomía de la planificación nacional; la complementariedad de los distintos procesos productivos nacionales requiere de una coordinación transnacional o internacional. Esto significa que la planificación nacional se ha vuelto un proceso de adaptación de las intenciones políticas domésticas, negociadas internacionalmente .

10. I. Svetlek (Yugoeslavia)"From welfare state to welfare society - the case of employment".

Yugoeslavia tiene una economía híbrida, en que la determinación del uso de fuerza de trabajo responde tanto a la planificación centralizada como a los mecanismos de un mercado de trabajo nacional integrado a los mercados de trabajo de Europa Occidental. Yugoslavia es también un país en desarrollo, con problemas tales como su tasa de desempleo abierto de 12.7 en 1982, principalmente de carácter estructural y de "brecha de crecimiento" ("growth gap") debido a la combinación de poco dinamismo con alta natalidad.

En Yugoslavia como en el resto de Europa, la institución misma del empleo está experimentando una crisis. El empleo es un derecho garantizado en el país -los colectivos obreros de autogestión no despiden a sus miembros; pero ésto resulta en una baja movilidad de empleo y a un desempleo alto entre los nuevos entrantes al mercado de trabajo.

La percepción tardía de que el socialismo no elimina inevitablemente el desempleo y el subempleo ha llevado a un esfuerzo para diseñar políticas destinadas a influir en el mercado real de trabajo. Medidas propuestas para influir en la demanda de trabajo incluyen: préstamos públicos; apoyo a pequeñas empresas (estatales y privadas); inversión intensiva en mano de obra; trabajo por turnos; y establecimiento de talleres en el campo. Para influir la oferta de fuerza de trabajo se contemplan políticas de natalidad y se estimula la movilidad interregional; y se reforma la educación secundaria para hacerla menos especializada, más general, para dar mayor flexibilidad ante los cambios ocupacionales.

Sin embargo, los pronósticos de oferta de mano de obra y de cambio tecnológico y ritmos de crecimiento sugieren que en el año 2000 el problema del desempleo será aproximadamente el mismo que ahora, aún en el caso de que estas políticas se apliquen con éxito. Se requiere, entonces, de nuevas alternativas más radicales. Entre las más prometedoras se pueden señalar el autoempleo y la autoproducción.

El autoempleo contrarresta el efecto negativo del gigantismo (estado y pocas empresas grandes) en la generación dinámica de mayor empleo.

Una estrecha colaboración entre instancias públicas y privadas, grandes y pequeñas de trabajo puede generar una nueva ética y compromiso que supera el asfixiante control gerencial de las organizaciones excesivamente complejas. Se necesita rescatar el verdadero carácter de la cooperativa, que funciona solamente en una pequeña escala local, en que la gestión se realiza mediante la democracia directa. La iniciativa y creatividad individual y comunal puede ser eficiente si el estado construye un ambiente de apoyo, no interferencia. Sin embargo, se requiere de redes de interconexión supra-local para superar el particularismo.

La autoproducción -la satisfacción de las propias necesidades sin intermediación monetaria- surge de una reacción al alto costo y la deshumanización de los servicios modernos. La autoconstrucción, agricultura casera (de "semi-proletarios") y otros servicios no-pagados (entre parientes y vecinos) están muy desarrollados en Yugoslavia, sobre todo en el llamado "economía informal blanca" ("gris"). Estas y otras formas de autoproducción (en el tiempo libre) han logrado sobrevivir a pesar de los esfuerzos gubernamentales para formalizarla; con apoyo estatal, podrían florecer y transformar la estructura económica. Esta transformación es necesaria, ya que se impone una redefinición del empleo en que se acortan las horas de trabajo para lograr el "pleno" empleo en un sentido distinto, y se organiza autónomamente la actividad productiva (remunerada o no) en el tiempo libre. Esto debe ir inserto en un proceso de reorientación desde el "welfare state" al "welfare society", en que individuos, familias

y pequeños grupos locales mantendrán, en un clima de apoyo estatal, la mayoría de los servicios de bienestar.

11. G. Busch, et al, "Development and Prospects of the Austrian Welfare State".

La política social austríaca se basa en un acuerdo social ("Social partnership" entre empleadores, empleados, agricultores y el Estado, que constituye un sistema real y eficiente de cooperación, consenso y estabilidad. En una primera fase de post-guerra, la política social se concentraba en establecer equilibrio entre el bienestar de los niños de familias con pocos hijos y las con muchos hijos; con los gobiernos Social Demócratas después de 1970, se concentró en la redistribución de familias más ricas a las más pobres. Los componentes principales de la seguridad social son los beneficios de cesantía, las pensiones (más de la mitad de los beneficiarios son agricultores o pequeños empresarios) y salud (el 99% de la población está cubierta). Hay además una "segunda red de seguridad" de asistencia social para identificar y ayudar selectivamente a los que no reciben los plenos beneficios de la seguridad regular.

Austria no ha sufrido los efectos de la recesión con la misma fuerza que otros países, en parte porque la productividad de la fuerza de trabajo ha aumentado 200% en los últimos 25 años. Aunque empiece un decrecimiento del ritmo productivo y aumenta el desempleo (concentrado en los "aprendices" de cuello azul, al terminar sus prácticas subvencionadas de trabajo) a alrededor de un 4%, se espera que la "tradicional disposición al acuerdo" austríaco permitirá hacer los ajustes necesarios para mantener el casi pleno empleo, con los niveles actuales de seguridad social y dentro del consenso actual.

Esto parece posible porque todos los partidos políticos tienen como primera prioridad la meta de pleno empleo. Por ésto, se trata ahora de crear más empleos en la construcción de infraestructura pública, y de reducir las horas de trabajo semanales para aumentar el número de los puestos. En algunos casos,

esto conlleva a una reducción correspondiente de ingresos, lo que se compensa con proyectos de auto-organización de servicios y la auto-producción cooperativa.

12. K. Zehetner "New Ways of Job Creation between State Intervention and Self Help" (Austria)

El gobierno austriaco inició hace pocos años un nuevo tipo de programa para combatir el desempleo en regiones deprimidas y en grupos ocupacionales que tienen dificultad para encontrar empleo. Se trata de subsidios y asistencia técnica a esfuerzos auto-estimulados de organización cooperativa de pequeños grupos de autogestión. Grupos de cesantes crónicos o de empleados de empresas privadas en quiebra pueden solicitar (primero) asistencia técnica en la preparación de un proyecto cooperativo para presentar al Estado (hay una red de 300 expertos para esta orientación) y (después) reciben "grants" y subsidios para actividades que prometen altos grados de valor agregado y de creación de empleo. Son grupos que tienen en promedio 8 personas; sus proyectos deben ser democráticos en la autogestión y distribución; y tienden a corregir las prácticas de auto-explotación que caracterizan al sector informal. Ejemplos: una cooperativa de agricultores de una zona con consumidores urbanos, articulados en una serie de tiendas minoristas; unos mecánicos que lograron regularizar su taller clandestino (sin impuestos, regulación ni seguro social) gracias a un insumo de capital y de maquinaria adecuada de segunda mano. Principales lecciones del nuevo servicio:

a) La auto-ayuda necesita ayuda estatal para estimular la solidaridad, aprender las técnicas de autogestión y demostrar éxito en los primeros proyectos;

b) se necesita una subvención inicial para salir de la auto-explotación y lograr una autosuficiencia; y

c) se requiere un análisis de los productos más adecuados para estas pequeñas cooperativas, que en Austria abarcan la producción de energía local; servicios para médicos; reparación y reciclaje; alimentos; "construcción ecológica" y turismo popular.

13. M. Ksiezopolski, "Polish Social Policy in a Situation of Economic Crisis - Is There a Choice of Alternatives?"

A pesar del desarrollo de la política social polaca lograda en los años setenta los procesos recientes superaron la capacidad de respuesta de esta política, que no contaba con mecanismos para barajar la actual crisis económica y social. Además, la política social polaca estaba concebida en un sentido estrecho del término (servicios sociales distributivos) en vez del sentido amplio (política "societal" o gesellschaft-politik); en consecuencia se paralizó la iniciativa social y la responsabilidad propia.

En el período 1981-82 la fuerte inflación llevó a una caída real en el ingreso de grandes grupos sociales. En particular, hay un 28% de los jubilados y un 22% de los agricultores debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, la caída fue más fuerte en los estratos de más altos ingresos, y gracias a suplementos salariales, a los servicios sociales y al racionamiento, este empobrecimiento general fue acompañado por una desconcentración del ingreso. Disminuyeron sobre todo los gastos de los hogares en salud, cultura, educación y recreación. Los paliativos -reajustes salariales, etc.- no tuvieron un carácter sistemático sino de reacciones temporales a la crisis. Paradójicamente, en vez de una fuerte cesantía hay escasez de mano de obra para llenar los puestos de trabajo disponibles. Esto es resultado de los antiguos mecanismos de empleo excesivo en algunos sectores en combinación con la falta de jornaleros en otros sectores.

Este desequilibrio ha sido "agravado" por el éxito de políticas para reducir la población activa: jubilación anticipada voluntaria y permiso laboral con goce de sueldo parcial para madres con hijos pequeños.

Se prevé que el valor real de los sueldos y de los beneficios sociales seguirá cayendo en los próximos dos años. Pero mientras muchos sectores de asalariados han mostrado la capacidad de presionar exitosamente por aumentos salariales, los grupos que dependen en mayor medida de los beneficios sociales no tienen esta posibilidad. Su situación podría verse agravada por las crecientes actitudes negativas hacia el "estado protector" y por las reformas económicas ya en marcha. Estas críticas son compartidas por muchos obreros, que ven que los beneficios sociales monetarios recibidos por algunas familias (e.g., las con numerosos hijos) exceden sus propios salarios.

Sin embargo, si la proporción del producto nacional dedicada a gastos sociales ha aumentado (a un 25%) ésto es sólo en consecuencia de la caída del producto; no es una de las tasas más altas de Europa, y no ha significado un aumento real de beneficios. Además, gran parte de estos gastos no corresponden a servicios sociales sino a compensaciones en lugar de reajustes salariales. Y por último, los subsidios a los precios de bienes de consumo son mayores que el valor total de los beneficios sociales directos.

La nueva reforma económica pretende cambiar el sistema productivo de gestión altamente centralizado a uno de las empresas independientes, autofinanciadas y autogestionadas. Pero las empresas también se liberarán de parte del costo de algunos servicios sociales, como los gastos de vacaciones y de cultura y recreación. La prioridad dada en la reforma a la productividad favorece a trabajadores de industrias productoras de medios de producción y

perjudica a profesionales en algunos servicios, cuya productividad es difícil de medir. Es necesario incorporar mecanismos para limitar los costos sociales de la reforma y de la "mercadización" de la economía.

El problema de fondo es que, aunque se han ampliado enormemente los beneficios sociales a casi toda la población a través de los años, nunca se ha dado la importancia debida a una política social de fondo, frente a las políticas de crecimiento económico. Superada la idea de los años '50 de que la socialización de la economía haría innecesaria cualquier política social, ésta seguía relegada a un segundo plano, según criterios:

- a) residuales (redistribuir los recursos sobrantes del sector productivo);
- b) de filantropía no sistemática en respuesta a presiones; o
- c) de condicionarla al crecimiento económico (generalmente a un ritmo inferior al de éste).

Al largo plazo, economizar en el gasto social ha perjudicado la dinámica de la productividad de la mano de obra. El círculo vicioso de intervenciones inmediatistas a problemas puntuales, y la oposición estado donante-pueblo recipiente, se expresa sobre todo en la dominación estatal de casi todas las esferas de actividad social. La población tiene poca influencia real en las decisiones sobre beneficios; y es imposible generar iniciativa individual o de grupo en la satisfacción de necesidades sociales, en parte por estas limitaciones formales, en parte porque el bajo nivel de ingresos personales deja poco lugar para los esfuerzos informales autónomos para asegurar esta satisfacción.

Una política societal, en cambio, intentaría generar un orden de relaciones sociales basadas en la equidad, la solidaridad y la justicia. En la crisis económica de los '80, paradójicamente, se empieza a entender que una de las

principales causas de esta crisis es la negligencia que ha habido en el campo de la política social, y que un aumento de la producción con disminución del gasto social no resolverá la crisis socio-económica. Esta percepción, reforzada por las expresiones de descontento popular, ha llevado al aumento de la proporción de gasto social en el producto nacional y a algunas reformas.

La misma gravedad de la crisis significa que hay una posibilidad real de que los planificadores realicen una reforma fundamental de la política social, para evitar una radicalización del descontento y para salir más rápidamente de la crisis, iniciando los pasos para resolver los problemas sociales en vez de paliar sus síntomas. En Polonia el problema del trabajo no es una falta de puestos, sino de la productividad y de la motivación. Más allá de la satisfacción de las necesidades básicas, hay que liberar la creatividad y estimular la responsabilidad en la producción. Los incentivos materiales no pueden hacer ésto, primero porque faltan los productos de consumo para satisfacer un aumento de la demanda efectiva, y segundo porque el problema central es la falta de auto-realización en el trabajo. Los elementos de una motivación no-material son incentivos tales como la posibilidad del individuo de influir en la toma de decisiones, y políticas claras y estables de ascenso basadas en criterios de eficiencia y honestidad. Para que estas políticas funcionen a nivel de empresa, habría que crear las condiciones apropiadas en otras esferas de actividad para apoyar una actitud positiva hacia el trabajo: es decir, las condiciones para realizarse como trabajador y como ciudadano.

La clave de una política societal, humanista es que los objetivos sociales tengan procedencia y prioridad sobre los económicos -que la economía debe ser dinámica y eficiente para satisfacer necesidades sociales y que es irracional

sacrificar éstas por escasez de recursos. La planificación social debe ser de largo plazo, orientada hacia la eliminación de las causas de los problemas sociales. Estos no pueden ser dejados a la iniciativa personal, ya que los individuos no pueden asegurar por sí solos sus necesidades sociales- la falta de política social lleva más bien a percepciones de desamparo y de distancia del Estado.

La experiencia de los últimos años enseña que la población tiene la madurez para hacer realizable una política societal -y que, de hecho, la está exigiendo . Si han habido demandas materiales poco realistas, es probable que podrían haber sido corregidas a través de una normal confrontación de puntos de vista. El nivel más alto de educación socio-económica debe elevarse aún a través de la práctica de individuos y grupos sociales como sujetos (no sólo objetos) del diseño y gestión de las políticas sociales.

14. Gonzalo Martner (ONU) "Economic Crisis in the Industrialized World and its Impact on Social Welfare in Developing Countries"

Subsiste, en gran medida, una división internacional del trabajo con predominio de las economías de mercados industrializados, y con países en desarrollo muy vulnerables por sus funciones de exportación de materias primas. La recesión de 1981-1983 es sólo el último evento en la prolongada "crisis del desarrollo" cuyos impactos negativos han sido transmitidos a los países en desarrollo, ahora en forma más severa que nunca.

Las presiones internas creadas por esta crisis (y por la pequeña parte de los precios de los productos finales recibida por los países pobres) han llevado a una situación en que los sistemas existentes de bienestar social ya no alcanzan ni para paliar el efecto de la crisis externa, dejando a sectores

cada vez más grandes de la población sin amparo alguno. Gracias, principalmente, a niveles relativamente mejores de producción alimentaria en algunos países en años recientes, los problemas sociales todavía no han sido catastróficos. Pero, a pesar de la reactivación de algunas economías desarrolladas, éstas no muestran en conjunto gran dinamismo, lo que significa un prolongado estancamiento en el tercer mundo. En países con estructura social frágil y sin cohesión, esto presagia graves problemas no sólo para los pobres sino también para estratos medios. La crisis de todo un estilo de desarrollo, vigente en décadas precedentes, exige la elaboración de nuevos modelos de desarrollo, y dentro de ella, de nuevos sistemas de bienestar social para los países en desarrollo.