

# EDITORIAL

The characteristics of a welfare state reflect, alternatively, a contract or social agreement between individuals, groups (men/women, producers/consumers...) or social classes (capital/labour) which make up a society. The preferred option depends on the theoretical approach chosen.

This agreement assumes the existence of a state standing in between the economic and social spheres and using the procedures set out by its political system (that is democracy, in the case of Europe and Latin America). From the first of those spheres the state obtains the necessary economic resources to fund redistributive policies while it extracts the symbolic resources to consolidate its structure from the second. In line with their interpretation of the world and political aims, political parties have always proposed mediation models between these two spheres. Social policy has been the most modern product of this mediation.

This does not seem to be certain anymore. Social policies would have turned into a dependent variable with respect to economic priorities and financial parameters that should be respected. In other words, as Heiner Flassbeck points it out in his interview, its reform is presented as a necessity that emerges from a number of structural changes, for example, the aging of the European population, and a set of challenges from abroad (therefore, beyond the reach of the state) such as competition launched by those countries that enjoy relevant comparative advantages and, within a free market system, can bring to their knees economies that are more concerned about the social quality than about the quantity of the wealth they produce. Thus, in a more determinant way in Latin America than in Europe -even though, as mentioned in the interview with Thomas Krüger, Central and Eastern European countries have had a very intense experience in this sense-, social policies tend to move from a universalistic approach to a focussed one which, but for the modern reference to social assistance as part of a wider concept of citizenship right, would remind us of the poor *laws* that accompanied the first British industrialization in the XVII century<sup>1</sup>.

Right and left converge on the need to reform, but the engineering proposed is rather fragmented, as illustrated in the article by Charpentier. The difference of models of society on which this engineering is rooted are rather difficult to grasp.

This convergence is based on an assumption related to the relationship between state and market which has never been made fully explicit<sup>2</sup>, that is, the state must help the market to disclose its own potentialities and not vice versa. This statement belongs

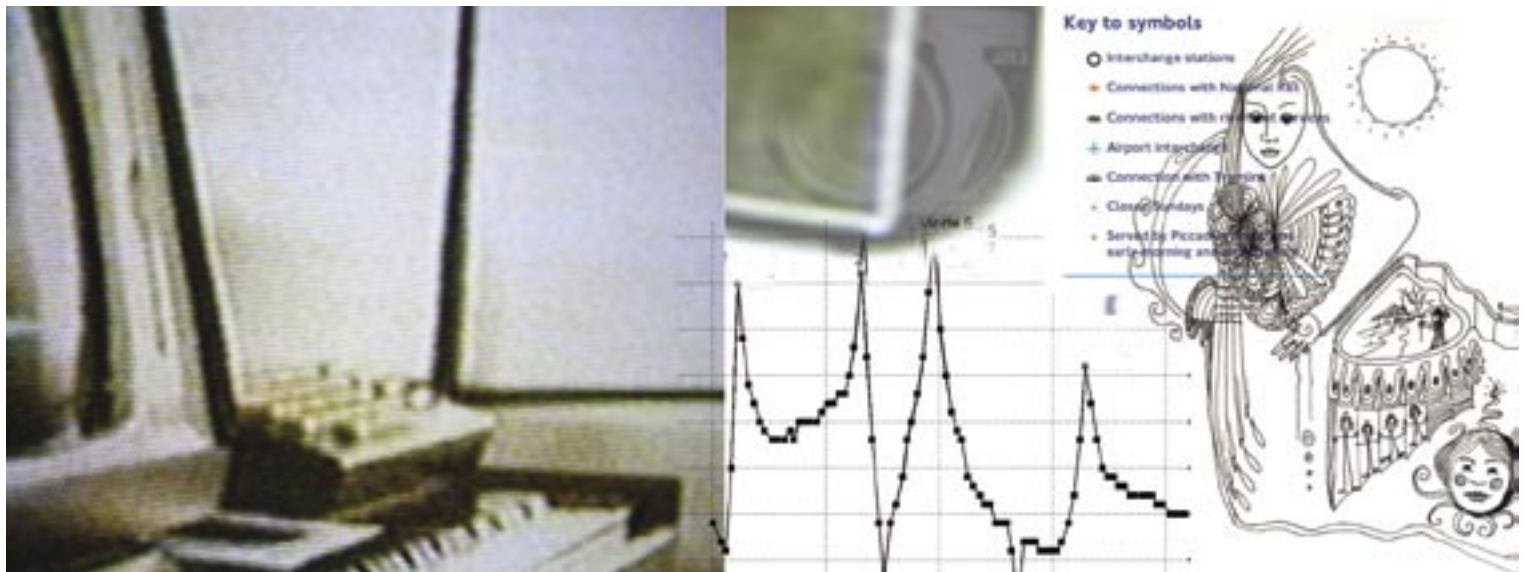
to a philosophical vision that has spread around Europe since the beginning of the XVIII century and was labelled by Polanyi as “self-regulated market”, that is a market that “demands nothing less than the institutional separation of society into an economic and political sphere”. “[Such] an institutional pattern”, reminded Polanyi, “could not function unless society was somehow subordinated to its requirements”<sup>3</sup>.

This vision, fiercely contested in continental Europe, found more fertile ground in the Anglo-Saxon world. But even there, the formula that best captures the symbiotic relation between the market and the state set up in the post Second World War period has been the one formulated by Ruggie: embedded liberalism, that is, a liberalism built on a merging of economic and social development -this last one contributing substantially to economic growth- for example, through steady investments in social services<sup>4</sup>.

The disbandment of the Bretton Wood system in the seventies and the “victory” of the United States at the end of the cold war sanctioned the transformation of this reciprocal function into a one-way relationship. This global cultural hegemony resulted in deep reform processes, particularly among those countries that had been under the paw of the Soviet Union. Krüger and Heiner Flassbeck in their interviews, together with Christiane Lemke in her article, share with us some of the features that the social welfare systems adopted in these countries.

Within this vision, the roads to modernization in Europe and Latin America, together with the configuration of family systems (which, according to Sônia Draibe, are the two elements on which social protection models are rooted) should have acquired an even higher convergence towards a homogeneous model of capitalist liberal democracy.

This issue shows that things did not work this way. On the one hand, reflections such as those expressed by Christiane Lemke and Sonia Draibe highlight how social policy structure and, at the same time, are structured by gender relations, which greatly vary from country to country and along historical times. In particular, it is interesting to ponder on the fact that classic protection policies, centred on a “strong” male-support economic model (as is the case with the German model), have historically helped to reproduce women’s dependence and have hindered greater social and labour equality. The effects of this dynamic became more evident within the structural changes of the seventies, which led, among other things, to an increase in labour instability. The more necessary a double



Las características que adopta el estado de bienestar son el reflejo, según la perspectiva teórica que se adopte, de un contrato o pacto social entre individuos, grupos (hombres/mujeres, productores/consumidores...) o clases sociales (capital/trabajo) que integran una sociedad.

Este pacto presupone la existencia de un estado capaz de mediar, a través de los procedimientos previstos por la tipología de sistema político (democrático en el caso de Europa y América Latina), entre la esfera económica y la esfera social. De la primera, el estado obtiene los recursos económicos necesarios para financiar las políticas escogidas de redistribución, de la segunda, los recursos simbólicos para consolidar su estructuración. Los partidos políticos, según sus interpretaciones del mundo y finalidades políticas, siempre han propuesto modelos de mediación entre estas dos esferas. Las políticas sociales han sido el producto más moderno de esta mediación.

Esto ya no parece ser cierto. Las políticas sociales se habrían transformado en una variable dependiente respecto a prioridades de tipo económico y parámetros financieros que deben respetarse; mejor dicho, su reforma es presentada como una necesidad que surge, tal como recuerda Heiner Flassbeck en su entrevista, de una serie de cambios estructurales incontenibles -como por ejemplo, el envejecimiento de la población europea- y de una serie de desafíos provenientes del exterior (y por lo tanto, fuera del alcance del estado), como la competencia lanzada por aquellos países que gozan de ventajas comparativas relevantes y que, en un sistema de libre mercado, pueden poner de rodillas a economías que están más atentas al contenido social que a la riqueza que producen.

De este modo, con más decisión en América Latina que en Europa -aunque, tal como refleja la entrevista a Thomas Krüger, ha sido muy intensa en este sentido la experiencia de los países del centro y este europeo-, las políticas sociales tienden a pasar de un enfoque de tipo universalista a uno de tipo focalizado que, si no fuera por la referencia moderna a la asistencia social como parte de un concepto más amplio de derechos de ciudadanía, nos recordarían a las *poor laws* que acompañaron el proceso de primera industrialización británica en el siglo XVII<sup>1</sup>.

Existe una amplia convergencia entre la derecha y la izquierda sobre la necesidad de tales reformas, acompañada por una fragmentación de las ingenierías de los diferentes programas -que se ilustran, por ejemplo, en el artículo de François Charpentier- que hacen difícil identificar la diferencia entre los modelos de equilibrio social en los que se apoyan.

Esta convergencia se basa en un supuesto relativo a la relación entre estado y mercado que nunca se hizo plenamente explícito<sup>2</sup>: que el estado debe ayudar al mercado a manifestar sus propias potencialidades y no viceversa. Esta afirmación forma parte de una visión filosófica que se difundió en Europa a partir de finales del siglo XVIII, sintetizada en la expresión de Karl Polanyi “mercado autorregulado”. Según este autor, un mercado autorregulado “exige nada menos que la división institucional de la sociedad en una esfera económica y una esfera política”. Y agrega “este modelo institucional únicamente podría funcionar sometiendo de alguna manera a la sociedad a sus exigencias”<sup>3</sup>.

Históricamente, no ha sido fácil que esta visión filosófica arraigue en Europa continental, encontrando, en cambio, un terreno más fértil en el mundo anglosajón. También allí, sin embargo, la fórmula que con mayor rigor refleja la naturaleza de la relación simbiótica que se ha creado en la segunda posguerra entre estado y mercado ha sido aquella, acuñada por Ruggie, de *embedded liberalism*, o sea, un liberalismo que resultó victorioso justamente porque contenía un sentido social que, a su vez, impulsaba su propio crecimiento, entre otras cosas, a partir de la inversión en servicios básicos<sup>4</sup>.

Solo la caída de Bretton Woods en los años setenta y, en los noventa, la “victoria” de Estados Unidos al finalizar la guerra fría decretaron la transformación de esta relación recíproca entre estado y mercado en una relación de tipo unívoca. Esta verdadera hegemonía cultural mundial se tradujo en profundos procesos de reformas, en particular en aquellos países que se habían encontrado bajo la órbita de poder de la Unión Soviética. En este número, Thomas Krüger y Heiner Flassbeck, así como también Christiane Lemke en su artículo, comparten algunos de los rasgos que asumieron los regímenes de bienestar en estos países.

Dentro de esta visión, las rutas de modernización en Europa y América Latina, así como la configuración de los sistemas familiares (que, según Sônia Draibe, son los dos elementos en los que radican los modelos de protección social) habrían adquirido una convergencia cada vez mayor hacia un modelo homogéneo de democracia liberal capitalista.

En este número se demuestra que, en la práctica, esto no es así. Por un lado, reflexiones como las que presentan Lemke y Draibe destacan cómo las políticas sociales estructuran y están a su vez estructuradas por las relaciones de género que se presentan bajo una gran cantidad de configuraciones. En particular, es interesante reflexionar sobre el hecho de que las políticas de protección clásicas, centradas

income became in order to keep a decent standard of living, the more women were then pushed into the labour market.

It is also important to notice, together with Lemke, how in East Europe (and particularly in the old Eastern Germany, where during the communist period the level of labour equity was much more advanced in relation to West Germany) the social cost of the introduction of capitalist liberal democracy and market liberalism was mainly supported by women, resulting in a worsening in equity levels.

Unless we do not want to move the clock back in this a crucial field of gender equality, this fact must be confronted in order to re-open a space for political negotiation that has been closed by the hegemony of neither liberal nor socialist thought, but simply masculine.

Draibe also points out the relationship between family pattern and welfare state models. She wonders if the double standard characterizing the creole wedding system (informal couples, etc.) shouldn't lead to prefigure a dual system of social welfare, thus opening an avenue of social policies with an unexpected originality.

From the beginning of the eighties, United Kingdom, the United States of America and Chile developed strategies for the withdrawal of the state from the areas of social protection. In the attempt to contain public debts, some of these strategies were also drastically imposed on citizens in Central and Eastern Europe when, after the end of the Cold War, they adopted models of liberal and market democracy. Likewise, they were also "recommended" by international credits organizations to those countries in Latin America on which they could particularly exert influence having incurred large debts over the previous decades.

Many times, this withdrawal took the shape of a privatization, albeit on a different scale, of basic services (social security, that is, universal and financed by the national budget), which are crucial in attaining what Amartya Sen calls capabilities, i.e. education, health, means of transportation, etc.

From this point of view, it is important to mention that within certain limits, privatization was accompanied by focussed policies that have been able to achieve some targets, as it happened in the field of education in Latin America<sup>5</sup>. However, it has yet to be evaluated how these targets reflect the vicious circle, so well described by Manuel Riesco for the Chilean case -whereby a lowering in the quality on public education, where the lower social classes are concentrated, might result in a future increase in the gap between rich and poor and, consequently, into a challenge for social cohesion. Not only a better market, but a better state and more of it, seems to be required to redress the situation, as Enrique Iglesias points it out in his interview.

Other less frequent attempts to lower social costs through a reduction in social assistance, (which is funded and decided on by the national budget) failed when faced with great popular opposition. Such is the case pointed out by François Charpentier in his article about George Bush's failed attempt to reform basic state pensions.

The attempts to operate changes in social insurance (insurance against diseases, labour accidents and old age, funded by contributions of workers and employers) have barely faced any resistance. The reasons for this attitude may be found in the adopted tactics which do not completely remove benefits, but split them up into combined schemes (for instance, the compulsory basic scheme and the supplementary basic scheme), mainly in the retirement/pensions and health sectors. Deferred social cost and terminological obscurity seem to be able to dissuade a wider debate in order to turn it into cultish and unintelligible discussions, in which knowledge, in Foucault's words, is used as a technology of power more than a tool understanding. The social price of these operations, however, is relevant: they put an end to sense of distributive solidarity (between richer and poorer social groups), of financial solidarity (between the different risk areas) and of intergenerational solidarity (between one generation and another).

Twenty five years is not much for history, however the period is long enough to accumulate data that allows us to bring forward the first evaluations on the results of some of these reforms. From this point of view, Manuel Riesco's reflections on the privatization of the pension system in Chile seems to be in line with what Flassbeck recommends -if on a more theoretical note, as: "[if] ageing implies higher burdens for future generation they cannot be removed by financing tricks because there is no way to transfer monetary savings into the future but only real savings, that is investment in fixed capital". The poor performance of the private sector in the Chilean case seems to confirm, ad adverso, that the state is best positioned to carry out this delicate task. Whereas private agents follow their own agenda focused on short term benefits, society as a whole needs productive investments, necessary not only to pay future pensions, but also to guarantee a high level of employment.

Other interesting evidence emerges from those countries whose political culture has always resisted liberalism in its "purest" sense and which, over these last years, have carried out changes in their own social system without abandoning its original logic. With this in mind, Charpentier's article deals with the experience of France, where the separation between the economic and social sphere has always been resisted by both right and left, on the basis of strong national crossed values (such as natality) which have been recently strengthened by the threats coming from "globalization".

*Editorial Board Puente @ Europa*

## Notes

<sup>1</sup> See Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1967 (ed. orig. 1944), chapter 8.

<sup>2</sup> See *Puente @ Europa*, Vol. III, N.4, December 2005.

<sup>3</sup> K. Polanyi, *op. cit.*, p. 71.

<sup>4</sup> John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-World Economic Order", in Stephen B. Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 195-231. It is important to remember that in Ruggie's vision, embedded liberalism was framed within the international financial order emerged from Bretton Woods, aiming at free trade, but leaving the control of capitals into firm national hands.

<sup>5</sup> For example, a reduction was achieved in the illiteracy rate and the number of those completing primary and secondary school was increased. See CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, February 2006, p. 29.

en un modelo de hombre-sostén económico “fuerte” (como es el caso del modelo alemán), han servido, históricamente, para reproducir la dependencia de las mujeres y han obstaculizado la obtención de una mayor equidad social y laboral. Los efectos de esta dinámica se hicieron más evidentes con los cambios de carácter estructural que se produjeron durante la década del setenta -que tuvieron, entre otras consecuencias, un aumento de la inestabilidad laboral- que, al aumentar la necesidad de un doble ingreso para mantener un estándar de vida decente, obligaron a la mujer a volcarse con mayor intensidad al mercado de trabajo.

Es igualmente importante advertir junto con Lemke cómo en Europa Oriental -y, en particular, en Alemania del Este donde, durante el período comunista, el nivel de equidad laboral estaba mucho más avanzado respecto al de Alemania Occidental- el costo social de la introducción de la democracia liberal capitalista y del liberalismo de mercado fue soportado en mucha mayor medida por las mujeres, provocando una retracción en los niveles de equidad.

Esto obliga a reabrir el espacio de negociación política cerrado por la hegemonía del pensamiento no tanto liberal o socialista, sino masculino, a menos que se quiera hacer retroceder a nuestras sociedades en un ámbito tan crucial de la igualdad.

De la relación entre patrón familiar y modelos de estado de bienestar habla también Sonia Draibe, quien llega a preguntarse si, por ejemplo, la dualidad de reglas existentes en el sistema matrimonial criollo (parejas informales, etc.) no debería llevar a prefigurar un correspondiente sistema dual de previsión social, abriendo, por lo tanto, también aquí, hipótesis de políticas sociales de impensada originalidad.

A partir del inicio de los años ochenta, en el Reino Unido, así como también en Estados Unidos y Chile, se desarrollaron estrategias de retiro del estado de las áreas de protección social. En el intento de contener el gasto público, algunas de ellas fueron impuestas a los ciudadanos de manera drástica y repentina también por parte de los gobiernos de Europa Central y Oriental, una vez que, acabada la guerra fría, adoptaron en bloque modelos de democracia liberal y de mercado. Asimismo, fueron, por otra parte, “aconsejadas” por los organismos de crédito internacionales a aquellos países de América Latina, sobre los que podían particularmente influir por haber contraído deudas muy importantes durante las décadas precedentes.

En muchas oportunidades, este retroceso tomó la forma de una privatización, de distinta magnitud según el caso, de las políticas de servicios básicos (*social services*, es decir, universales y financiados con ingresos provenientes del sistema impositivo), que son fundamentales en la obtención de aquello que Amartya Sen llama “capacidades” (*capabilities*): educación, sanidad, transporte, etc.

Desde este punto de vista, es interesante notar que, dentro de ciertos límites, esta privatización ha sido acompañada por políticas focalizadas que han logrado mejorar algunos indicadores, como es el caso de la educación en América Latina<sup>5</sup>. Queda por verse, sin embargo, en qué medida estos valores son capaces de reflejar el círculo vicioso -que bien describe Manuel Riesco para el caso chileno- que acompaña a esta privatización: una disminución en la calidad de la educación pública -donde se concentran las clases sociales de menores recursos- puede resultar en el futuro en un aumento de la brecha entre ricos y pobres y, en consecuencia, mayores dificultades para mejorar la cohesión social. Parece necesario, por lo tanto, tal como nos recuerda en su entrevista Enrique Iglesias, no sólo un mejor mercado, sino también más y mejor estado.

Otros intentos, menos frecuentes, de bajar los gastos sociales mediante la reducción de la asistencia social (*social assistance*, es decir, aquella focalizada y financiada, al igual que los servicios básicos, mediante el sistema impositivo) fracasaron ante la gran resistencia popular. Tal es el caso, señalado por Charpentier en su artículo, de la acción promovida por el gobierno de George Bush para reformar el régimen público de pensiones (*basic state pension*).

Los intentos de operar cambios en asuntos de seguridad social

(*social insurance*, es decir, seguro contra enfermedad, accidentes laborales y vejez, financiados por los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores) han sido objeto de menor resistencia. Los motivos de esta actitud podrían encontrarse en las tácticas adoptadas, que no quitan totalmente los beneficios, sino más bien los descomponen en esquemas combinados (por ejemplo, *compulsory basic scheme* más *supplementary basic scheme*), sobre todo en los sectores de jubilaciones/pensiones y de salud. El costo social diferido y la oscuridad terminológica parecen ser capaces de disuadir un debate más amplio, para transformarlo en discusiones cultas e indescifrables, en las cuales el saber, diría Foucault, es utilizado como tecnología del poder y no como instrumento de comprensión. El precio social de estas operaciones es todavía alto: así se diluye, de hecho, el sentido de la solidaridad distributiva (entre los grupos más ricos y los grupos más pobres), financiera (entre las distintas áreas de riesgo) e intergeneracional (entre una generación y la otra).

Para la historia veinticinco años son muy pocos, pero, sin embargo, son suficientes para acumular datos que nos permitan adelantar las primeras evaluaciones sobre el resultado de algunas de estas reformas. Así, aquello que cuenta Manuel Riesco a propósito del resultado de la privatización del sistema de jubilaciones/pensiones en Chile parece estar en línea con lo que, desde un punto de vista teórico, recomienda Flassbeck: “[la] mayor carga que implica el envejecimiento para la generación futura no puede eliminarse mediante un artificio financiero, porque no hay forma de transferir ahorros monetarios al futuro, sino solamente ahorros reales, es decir, inversión en capital fijo”. Que es el estado el que está en mejores condiciones para desempeñar esta delicada tarea parece quedar demostrado, *ad adverso*, por el mal desempeño en el caso chileno del sector privado -sector que, por definición, sigue una agenda propia, centrada en los beneficios de corto plazo y no necesariamente en las inversiones productivas. Es importante recordar que tradicionalmente éstas han sido necesarias no sólo para pagar las jubilaciones/pensiones de mañana, sino para garantizar un alto nivel de ocupación.

Es también muy interesante la experiencia de aquellos países cuya cultura política ha sido desde siempre renuente al liberalismo en su versión más “pura”, y que, durante estos últimos años, han llevado a cabo retoques en sus propios sistemas sociales sin abandonar su lógica de fondo. Con este propósito, Charpentier comparte la experiencia de Francia, donde la separación entre la esfera económica y la esfera social ha sido -y todavía es- resistida tanto por la derecha como por la izquierda, sobre la base de fuertes valores nacionales transversales (como, por ejemplo, el de la natalidad) que se están reforzando frente a las amenazas de la “globalización”.

Comité Editorial Puente @ Europa

## Notas

<sup>1</sup> Ver Karl Polanyi, *La gran transformación*, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1997 (ed. orig. 1944), capítulo 8.

<sup>2</sup> Ver *Puente @ Europa*, Año III, N.4, diciembre de 2005.

<sup>3</sup> K. Polanyi, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>4</sup> John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-World Economic Order”, en Stephen B. Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 195-231. Es importante recordar que, en la visión de Ruggie, el *embedded liberalism* estaba vinculado a un orden financiero internacional, el de Bretton Woods, que perseguía la liberalización del comercio sin afectar la autonomía de los estados para controlar los flujos de capital.

<sup>5</sup> Por ejemplo, se ha logrado reducir la tasa de analfabetismo y aumentar la tasa bruta de matrícula en educación primaria y secundaria. Ver CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, febrero de 2006, p. 29.