

IAN GOUGH

Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo

Traducción de Berna Wang

La consolidación y longevidad de los Estados de bienestar en Europa permiten reflexionar sobre la utilidad y aplicabilidad de este modelo en otras realidades. Las lecciones extraídas del estudio comparativo de políticas sociales pueden ser tanto advertencias negativas como recomendaciones positivas, y se derivan tanto del desarrollo de las propias políticas como de la aproximación al análisis de éstas, aspecto útil para la identificación de nuevos problemas sociales.

Es difícil determinar los orígenes de la política social europea. En Gran Bretaña, quizá se pueda fechar el inicio de la política social moderna en la Nueva Ley sobre los Pobres de 1834 y en el *Informe sobre las condiciones de salubridad de la población trabajadora de Gran Bretaña*, de Chadwick, de 1842. La intervención del Estado en la educación y la seguridad social llegó mucho más tarde. El Estado prusiano estableció la educación obligatoria antes, mientras que, en 1883, Bismarck introdujo el primer programa de seguros de enfermedad del mundo, seguido de otro de pensiones para ancianos en 1889. Antes del comienzo de la I Guerra Mundial, se crearon en Gran Bretaña las pensiones para ancianos, las comidas escolares y el primer plan de seguridad social. Para entonces, también había llegado a gran parte de Europa una tupida red de servicios locales y municipales de salud, vivienda y prestaciones sociales.

Los términos *sozialstaat* y *sozialpolitik* aparecieron en Alemania a mediados del siglo XIX, casi un siglo antes de que surgiera el “Estado de bienestar” en Gran Bretaña, a principios de la década de 1940. El asentamiento de la posguerra en muchos países occidentales anunció la necesidad de una política social amplia y exhaustiva en los gobiernos modernos. Los sistemas de asistencia social nacionales sustituyeron o desplazaron a menudo planes de asistencia cooperativos, de empresa o de los trabajadores, al mismo tiempo

Ian Gough es profesor de Política Social en la Universidad de Bath (Reino Unido)

que ampliaban la cobertura territorial, socioeconómica y profesional. Aunque su forma difiere en función del país y de la esfera política, la política social es una característica significativa de todos los Estados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la segunda mitad del siglo XX.¹ Therborn definió los “Estados de bienestar” como aquellos Estados en los que más de la mitad de su presupuesto general está dedicado a política social, en contraposición a la economía, el ejército, el orden público, la infraestructura y otras funciones tradicionales del Estado.² Partiendo de esta base, incluso EEUU podría ser considerado un Estado de bienestar en los últimos veinticinco años del siglo XX.

Dada la longevidad y amplia presencia institucional de los Estados de bienestar en Europa, vale la pena analizar si pueden ofrecer alguna “lección” al mundo en desarrollo. Esas “lecciones” pueden adoptar tanto la forma de advertencias negativas como de modelos positivos. Pero, puesto que “política social” puede referirse tanto a las actuaciones del Estado como al estudio de estas actuaciones, hay dos tipos de lecciones posibles: los modelos de actuación en materia de política social que hay que seguir o evitar y las formas de análisis de esta política que contribuyen a abordar problemas sociales emergentes. En un estudio anterior titulado *Social Security in Developed Countries: Are There Lessons for Developing Countries?*, Atkinson y Hills concluían que hay pocas lecciones en cuanto a recomendaciones en materia de política, pero muchas relativas a los métodos de análisis de la política social.³

En primer lugar, hemos de definir “Europa”. Aun cuando nos limitásemos a la Unión Europea (UE) de 15 miembros antes de su ampliación, nos encontramos con el mismo problema con el que se topan la mayoría de los investigadores: la existencia de diferentes “regímenes de Estado de bienestar”⁴ o “familias de naciones”⁵ dentro de la UE. En términos generales, se identifican cuatro:⁶

- Liberal: Reino Unido e Irlanda
- Socialdemócrata: los países nórdicos
- Continental: Alemania, Francia, los países del Benelux y Austria
- Meridional: Italia, España, Portugal y Grecia

¹ Excluyendo a los miembros recientes y a Turquía, miembro fundador.

² G. Therborn, *When, How and Why Does a Welfare State become a Welfare State?*, ponencia presentada en el Taller ECPR Workshop, Feiburg, marzo 1983.

³ A. B. Atkinson y J. Hills, “Social Security in Developed Countries: Are There Lessons for Developing Countries?”, en E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills, A. Sen (eds.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

⁴ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity, Cambridge, 1990; *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

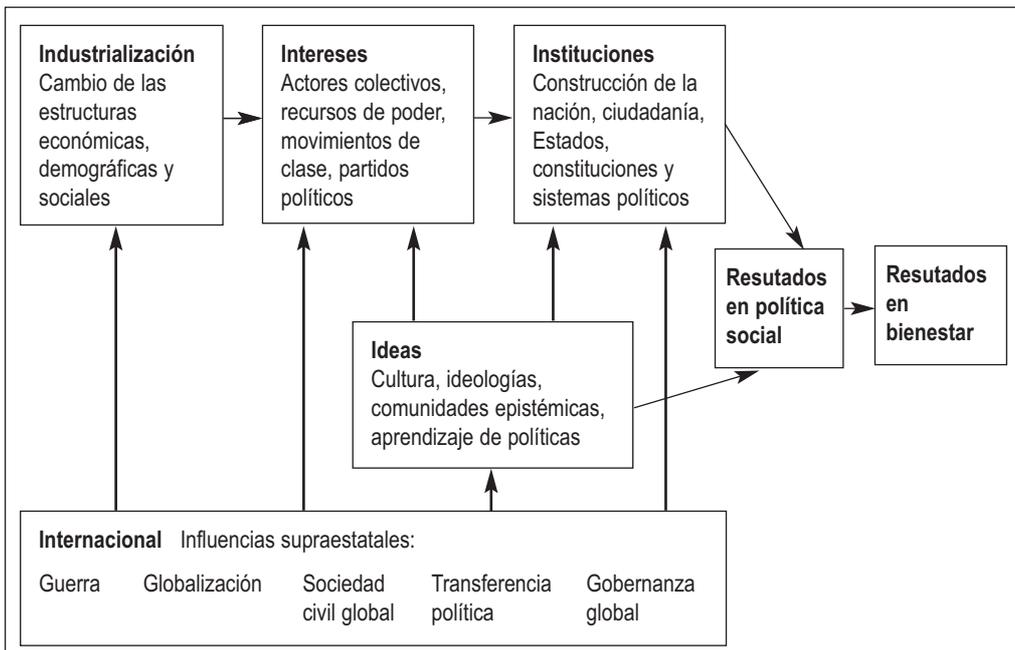
⁵ F. G. Castles (ed.), *Families of Nations*, Aldershot, Dartmouth, 1993.

⁶ M. Ferrera y M. Rhodes (eds.), *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, Londres, 2000.

Por tanto, Europa no es homogénea y sus lecciones son plurales. De hecho, Europa ofrece un panorama natural y bien estudiado de respuestas divergentes en materia de política social a problemas sociales similares. Dado que una de sus “lecciones” más omnipresentes es que existen múltiples rutas que conducen a metas parecidas, una importante tarea analítica es comprender las razones que subyacen tras estas diferencias. Muchos estudios amplían el campo de la comparación al mundo de la OCDE de los Estados capitalistas desarrollados, incluyendo así a EEUU y Canadá, Australasia y Japón. Esto agrava la cuestión de la diversidad, pero ofrece aún más variabilidad para enriquecer el análisis comparativo.

Las políticas sociales en Europa y en la OCDE: “Las cinco íes”

Un modelo básico de manual de formulación de políticas basado en Easton⁷ y Hill⁸ distingue tres factores explicativos: la industrialización, los intereses y las instituciones (ver figura 1). También se consideran otros dos factores: las ideas e ideologías (que pueden operar tanto a través de grupos de intereses en la sociedad civil como de instituciones del Estado) y las influencias internacionales. ¿Cuál es el impacto de estas “cinco íes” en la política social europea y de la OCDE?⁹



⁷ D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, NJ, 1965.

⁸ M. Hill, *Understand Social Policy*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.

⁹ Esta clasificación es similar, aunque no idéntica, a las seis escuelas de pensamiento de la política pública comparativa desarrolladas por M. G. Schmidt (“When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public

La industrialización y otros cambios macrosociales

En las décadas de 1950 y 1960, la escuela dominante identificaba la política social como una consecuencia o un correlato de la industrialización.¹⁰ La variable dependiente eran los gastos sociales públicos como porcentaje del PIB y la relación se demostraba en series temporales y análisis transversales. En general, se coincidía en que “el crecimiento económico y sus resultados demográficos y burocráticos son las causas fundamentales del surgimiento general del Estado de bienestar”.¹¹ Desde la perspectiva del cálculo, no sería sorprendente que el porcentaje de gastos sociales aumentase con mayor rapidez que el crecimiento económico (si estos servicios son bienes económicos superiores) o como respuesta al cambio demográfico (si el número de niños en edad escolar o de ancianos en edad de percibir pensiones aumenta como porcentaje de la población).

Se han formulado varias propuestas que explican esto. La primera se basó en la teoría de la diferenciación funcional de Talcott Parson y afirmaba que, a medida que las sociedades se desarrollaban, las funciones que desempeñaban tradicionalmente las familias y las comunidades serían desempeñadas por nuevos organismos públicos, como los servicios sanitarios, los servicios de salud, los subsidios para personas con rentas bajas, etc. Pero las nuevas políticas sociales no desplazaron a otras instituciones; por el contrario, el declive de las formas tradicionales de previsión bajo las presiones de la industrialización y el cambio demográfico “provocó” la aparición de nuevos organismos y responsabilidades públicos.¹² Esto es similar a la explicación que ofrece Karl Polanyi en *The Great Transformation* de las “respuestas sociales” a los trastornos sociales provocados por la “disgregación” de los mercados laborales de las relaciones sociales anteriores.¹³ Sin embargo, todas estas explicaciones podrían ser, y fueron, criticadas por “funcionalistas” por dar por supuesto que cada nueva “necesidad” social sería forzosamente identificada y satisfecha por nuevas instituciones públicas.

Policy”, *European Journal of Political Research* 30, 1996, pp. 155-183), aunque se desarrolló de forma independiente. Para una explicación más detallada ver M. G. Schmidt, “Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung”, en H. Obinger y U. Wagschal (eds), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*, Campus 2000, Frankfurt, pp. 22-36.

¹⁰ H. L. Wilensky y C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, Free Press, Nueva York, 1958; P. Cutright, “Political Structure, Economic Development and National Social Security Programs”, *American Journal of Sociology* 70, 1965, pp. 535-550; H. J. Aaron, “Social Security: International Comparisons”, en Otto Eckstein (ed.), *Studies in the Economics of Income Maintenance*, Brookings Institution, Washington D.C., 1967; H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, 1975.

¹¹ H. L. Wilensky, 1975, *op. cit.*, p. xiii. Ver también R. Mishra, *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare*, Macmillan Press Ltd, Londres, 1977 y F. C. Pampel y J. B. Williamson, *Age, Class, Politics, and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

¹² H. L. Wilensky y C. N. Lebeaux, 1958, *op. cit.* Ver R. Mishra, 1977, *op. cit.*

¹³ K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Rinehard & Company, Inc., Nueva York, 1944.

Gough intentó eludir la acusación de funcionalismo explicando la innovación de la política social ante la industrialización capitalista a través de la centralización de los Estados fomentada por las crecientes luchas de clases.¹⁴ Rimlinger desarrolló una explicación de la industrialización más comparativa y basada en la historia, aunque seguía reconociendo como base última de la política del bienestar en Europa la proletarización de la mano de obra y las nuevas inseguridades que afrontaba esta clase en aumento.¹⁵ Gerschenkron (1962) demostró las ventajas de los que llegaron más tarde en Occidente, por las cuales Alemania pudo industrializarse más rápido que Gran Bretaña al beneficiarse del aprendizaje tecnológico, proporcionando así un argumento sistémico de por qué la industrialización no es un proceso uniforme.¹⁶ Todas estas perspectivas matizan la tesis de la simple industrialización.

Las políticas sociales, al permitir o dificultar la capacidad de mujeres y hombres para combinar el trabajo remunerado y el cuidado de los hijos, pueden fomentar la fertilidad, retrasarla o desalentarla

Hace tiempo que se reconoce que la transición demográfica es simultánea al desarrollo y la transformación de la economía. Los cambios demográficos incluyen el descenso de las tasas de mortalidad y de fertilidad, la disminución de los hogares en los que conviven tres generaciones y un paso hacia familias más reducidas. Las tendencias en relación con esto último incluyen el aumento de los divorcios y de nuevos matrimonios posteriores y el número creciente de familias monoparentales. De forma independiente, estas tendencias influyen enormemente en las nuevas políticas sociales, desde la protección social hasta los servicios de asistencia. Aun así, las investigaciones de la OCDE revelan tres importantes salvedades en este relato demográfico. En primer lugar, estas tendencias se producen en proporciones muy diferentes en función de cada país. En el sur de Europa, por ejemplo, las familias muestran unas tasas de fertilidad, divorcio, nacimientos fuera del matrimonio y familias monoparentales notablemente bajas y un número significativamente elevado de ancianos que viven con sus hijos.¹⁷ En segundo lugar, en todos los países, la familia conserva un papel central en la gestión de la articulación de los mercados de trabajo y los Estados de bienestar, así como en la prestación de labores asistenciales y en la gestión de la seguridad. Las presiones a favor de alternativas a la familia proporcionadas por el Estado o reguladas por éste

¹⁴ I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, Londres, 1979.

¹⁵ G. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe*, Wiley, América y Rusia, 1971.

¹⁶ A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, 1962.

¹⁷ I. Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies: Selected Essays 1994–1999*, Macmillan, Londres, 2000, cap. 6.

seguirán aumentando, pero su forma diferirá en función de la persistencia de la economía familiar. Aquí, un estudio de Italia y del sur de Europa podría ofrecer lecciones útiles al mundo en desarrollo. En tercer lugar, y más importante, las políticas sociales nacionales están implicadas en estos diferentes resultados demográficos. Al permitir o dificultar la capacidad de mujeres y hombres para combinar el trabajo remunerado y el cuidado de los hijos, pueden fomentar la fertilidad, retrasarla o desalentarla: la fertilidad se convierte, así, en un factor endógeno dentro de los diferentes sistemas de bienestar.¹⁸

Esto lleva a los efectos de otras estructuras sociales que subrayan la diversidad nacional frente a las fuentes de convergencia. Dos factores importantes aquí son la religión y la etnia. Desde Weber y Rokkan,¹⁹ la importancia de la religión en Europa se centra en la división posterior a la Reforma entre catolicismo y protestantismo, y la ulterior independencia, o integración, de Iglesia y Estado. La relación con la política social no es sencilla: los fuertes vínculos que unían el Estado a la Iglesia luterana se tradujeron en Suecia en intervenciones sociales tempranas de envergadura; por contraste, a finales del siglo XIX, las nuevas doctrinas católicas del “capitalismo social” y la subsidiariedad fomentaron diferentes formas de responsabilidad social y del Estado. Las diferencias entre naciones protestantes, católicas y mixtas persisten. Por ejemplo, la proporción de la población bautizada dentro de la Iglesia católica puede explicar varias características persistentes de las políticas sociales, como las transferencias sociales (positivas) y el trabajo de la mujer (negativo).²⁰ Esto sugiere que la influencia de otras confesiones y de los valores afines a éstas debería ocupar un lugar importante en el estudio del desarrollo de las políticas sociales en las diversas naciones del mundo.

El efecto de otros factores diferenciadores “horizontales”, como la lengua, la raza y la etnia, en el desarrollo del Estado de bienestar ha figurado en los estudios históricos sobre la construcción del Estado.²¹ También ha desempeñado un papel importante para explicar el rudimentario estatalismo del bienestar de EEUU en función de su diversidad étnica y racial (en comparación con los países desarrollados europeos). Según Goodhart,²² la diversidad cultural, resultado del aumento de la emigración a Europa en los últimos años, amenaza la cohesión social y la buena disposición a pagar los elevados impuestos de los que dependen los Estados de bienestar europeos. Un análisis de regresión realizado por Taylor-

¹⁸ F. G. Castles, “The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries”, *Journal of European Social Policy* 13(3), 2002, pp. 209-227.

¹⁹ P. Flora, “Introduction and Interpretation”, en P. Flora, S. Kuhnle y D. Urwin (eds.), *State Formation, Nation-Building and mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*, OUP, 1999, pp. 1-91.

²⁰ F. G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998b.

²¹ P. Flora y A. J. Heidenheimer, “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State” en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1981 pp. 17-34.

²² D. Goodhart, “Too diverse?”, *Prospect*, febrero de 2004.

Gooby concluye que la diversidad sí tiene un impacto negativo en los gastos sociales, pero la existencia de políticas de izquierdas reduce espectacularmente este efecto.²³ Esto sugiere que el impacto de la diversidad horizontal en la política social territorial está mediada por intereses e instituciones.

Intereses: actores colectivos, recursos de poder, democracia y partidos

Las críticas teóricas y empíricas de las tesis de la modernización fueron complementadas con conclusiones empíricas, sobre todo con la excepcional trayectoria de EEUU. Estos factores dieron lugar a un segundo conjunto de explicaciones en la década de 1970, que fueron más allá de los cambios macrosociales para dar prioridad a la organización colectiva y a los poderes de los principales actores sociales, sobre todo las clases sociales. Esto se conoce a veces como “modelo socialdemócrata”,²⁴ aunque, en mi opinión, es más útil llamarlo modelo de los “recursos de poder” o de la “lucha de clases democrática”.²⁵ Todo comienza a partir de un choque de intereses de clase. En un original estudio de las perspectivas políticas en varios países de los intereses de los trabajadores y los de las empresas en 1881 y 1981, Therborn halló (lo que quizá no sea tan sorprendente) que los primeros defendían una mayor intervención económica del Estado, políticas de pleno empleo, políticas sociales universales y exhaustivas y una redistribución fiscal e igualdad económica mayores.²⁶ Las organizaciones empresariales estaban a favor de los incentivos al crecimiento, la previsión privada más una cobertura baja de los beneficios sociales, así como de una redistribución baja. La hipótesis era que el reparto de los recursos de poder entre las principales clases sociales de la sociedad capitalista determinaba el alcance, el ámbito y los efectos redistributivos de las políticas económicas y sociales. Aquí es útil distinguir los efectos de: a) la movilización extraparlamentaria basada en clases y b) los sistemas de partidos políticos una vez establecida la representación democrática.

La creación, autoactivación y movilización de grupos de trabajadores que acompañó a la industrialización capitalista aparece en muchas explicaciones de los orígenes de los Estados de bienestar europeos. Las luchas proletarias y otras, los sindicatos y los partidos

²³ P. Taylor-Gooby, “Is the Future American? Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing ‘Racial’ Diversity?”, *Journal of Social Policy* 34(4), 2005.

²⁴ F. G. Castles, “Scandinavia: The Politics of Stability”, en R. C. Macridis (ed.), *Modern Political Systems: Europe*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1978.

²⁵ W. Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, Routledge y Kegan Paul, Londres, 1978; *The Democratic Class Struggle*, Routledge y Kegan Paul, Londres, 1983.

²⁶ G. Therborn, “Karl Marx returning: The welfare state and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories”, *International Political Science Review* 7 (2), 1986, pp. 131-164.

socialistas fueron el telón de fondo del surgimiento de políticas sociales nacionales en toda Europa.²⁷ En su explicación de los orígenes del *New Deal* estadounidense de la década de 1930 y del programa Gran Sociedad del presidente Johnson de la década de 1960, Piven y Cloward describen cómo la movilización de grupos pobres y desposeídos en EEUU forzó a las élites resistentes a hacer concesiones sociales.²⁸ Después de la II Guerra Mundial, el “acuerdo político” dominante en Europa consistió en la aceptación por parte de los trabajadores de una economía capitalista, a cambio de la aceptación por el capital de la representación y la negociación colectivas, los servicios sociales y la protección social.²⁹

Sin embargo, una vez concedido el sufragio universal, el terreno de la lucha de clases y de otras luchas sociales quedó alterado.³⁰ Curiosamente, rara vez se ha estudiado la democratización como factor causal en el desarrollo de los Estados de bienestar. No obstante, en un estudio sobre la introducción de los programas de seguros sociales antes de la I Guerra Mundial, Flora y Alber demostraron que fueron Estados absolutistas, como la Alemania de Bismarck los pioneros en la introducción de políticas sociales, precisamente para eludir la democratización.³¹

Una excepción fue Hewitt, que demostró la importancia de la “hipótesis democrática simple” para explicar las diferencias entre países de los resultados en cuanto a igualdad. Una vez establecida la democracia y reconocidos los derechos sindicales en la ley, y una vez que los partidos representaron a las clases trabajadoras y se permitió la organización de otros intereses subordinados, se produjo un cambio decisivo en el equilibrio de poder entre clases. Las organizaciones y partidos de la clase trabajadora tenían más influencia para contrarrestar las demandas, que antes parecían naturales, de las empresas y las élites tradicionales. Dentro de esta escuela, se pusieron diferentes énfasis en el papel de los sindicatos y de otras organizaciones colectivas, en la proporción de votos de los partidos políticos de izquierdas y en la proporción de puestos en el gobierno de los diferentes partidos o de su papel en el Ejecutivo. Castles subrayaba la debilidad y división de la derecha, más que la fuerza de la izquierda, como factor decisivo.³² Baldwin defendió enérgicamente que las coaliciones de clase habían sido históricamente importantes en las principales innovaciones en materia de política social; por ejemplo, es probable que las coaliciones urbanas-rurales den lugar a Estados de bienestar universalistas. La relación entre un sindicalismo fuerte y

²⁷ I. Gough, 1979, *op. cit.*

²⁸ F. Piven y R. Cloward, *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*, Tavistock, Londres, 1972.

²⁹ Paradójicamente, los intereses y la influencia de las empresas se han estudiado poco hasta épocas recientes. Ver K. Farnsworth, *Corporate Power and Social Policy in a Global Economy*, The Policy Press, Bristol, 2004.

³⁰ P. Flora y A. J. Heidenheimer, 1981, *op. cit.* y P. Flora (ed.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, Gruyter, Berlín, 1986–87.

³¹ P. Flora y J. Alber, “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”, en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *op. cit.*, pp. 37-47.

³² F. G. Castles, 1978, *op. cit.*

sistemas de relaciones laborales neoesempresariales y centralizadas ha generado otra corriente de análisis y explicaciones.

Estos dos argumentos centrados en los intereses han sido corroborados en numerosos estudios.³³ El resultado final es que “la lucha de clases importa” y “la política importa”. No fue tanto la industrialización y la modernización de Europa y Occidente lo que generó los Estados de bienestar, sino la forma en que esto se reflejó en las divisiones de clase, las organizaciones de clase dentro de la sociedad civil y sus respectivos poderes, su movilización económica y social y, posteriormente, su representación parlamentaria. Un factor crucial es el surgimiento de partidos basados en ideologías que persiguen una reforma de clase, en lugar de partidos clientelistas o personalizados.

Después de la II Guerra Mundial, el “acuerdo político” en Europa consistió en la aceptación por parte de los trabajadores de una economía capitalista a cambio de la aceptación por el capital de la representación y la negociación colectivas, los servicios sociales y la protección social

No obstante, el enfoque de los recursos de poder de clase no podía explicar la introducción temprana de políticas sociales por partidos no basados en clases, ni el surgimiento posterior de sistemas de bienestar fuertes en países con sindicatos y partidos socialdemócratas relativamente débiles, como en los Países Bajos.³⁴ Los estudios revelaron también la importancia de la provisión de un tercer sector que no era ni el Estado ni el mercado: las organizaciones religiosas y otras organizaciones de voluntarios. Por ejemplo, en los Países Bajos y en Alemania existe una provisión paralela de servicios sociales por parte de organizaciones protestantes, católicas, judías y laicas (y ahora musulmanas). El resultado es una política social “basada en pilares”.

El importante impacto, aunque diferente, del protestantismo y del catolicismo antes señalado se amplió con la fundación de los partidos democristianos. Los Estados de bienestar democristianos en Europa proporcionan beneficios de transferencia muy generosos, sobre todo a los varones que mantienen a sus familias, pero tienen un compromiso bajo con las políticas de pleno empleo y la provisión de servicios sociales.³⁵

³³ Para un buen estudio reciente, ver S. Stiller y K. Van Kersbergen, *Welfare State Research and the Independent Variable Problem: What to Explain and How to Explain?*, ponencia presentada en Friburgo (Suiza), 22-24 de septiembre 2005.

³⁴ G. Therborn, “Pillarization’ and ‘Popular Movements’. Two Variants of Welfare State Capitalism: the Netherlands and Sweden”, en F. G. Castles (ed.), *The Comparative History of Public Policy*, Polity Press, Cambridge, 1989; T. Skocpol y E. Amenta, “States and Social Policies”, *Annual Review of Sociology* 12, 1986, pp. 131-157.

³⁵ K. Van Kersbergen, *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Routledge, Londres, 1995.

Hasta ese momento el análisis se combinaba en la influyente obra de Esping-Andersen sobre los regímenes del Estado de bienestar, que identificaba tres mundos de “capitalismo del bienestar”: el liberal, el socialdemócrata y el conservador o democristiano (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Síntesis del régimen del bienestar

Los factores de la industrialización y los intereses influyeron en el análisis de Esping-Andersen de que había “tres mundos de capitalismo del bienestar” en los Estados miembros democráticos de la OCDE, no solo los dos polos de liberales y socialdemócratas identificados en la teoría de los recursos de poder. “Es difícil imaginar que alguien luche por los gastos *per se*”, sostenía el autor.³⁶

El enfoque del régimen del Estado de bienestar desarrolló, en cambio, tres criterios distintos de capitalismo del bienestar y tres conjuntos de medidas que lo complementan. En primer lugar está la mezcla del papel de los Estados y de los mercados en la producción de bienestar, al que se añadió el papel de las familias en la obra posterior de Esping-Andersen.³⁷ Llamemos a esto el “bienestar mixto”. En segundo lugar se sitúa una nueva medida de los resultados del bienestar, que seguía la trayectoria de la realidad de los derechos sociales en un país: la “desmercantilización”. Esto evaluaba “el grado en el que individuos, o familias, pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable con independencia de la participación del mercado”.³⁸ En la obra de 1999, esto iba complementado con el concepto paralelo de “desfamiliarización”; “un régimen desfamiliarizador es aquel que trata de descargar a la familia y reducir la dependencia del bienestar de los individuos en el parentesco”.³⁹ En tercer lugar, está el efecto de estos dos factores en el patrón dominante de estratificación en un país, medido con el grado de segmentación y desigualdad en diferentes sistemas de seguridad social. Estos proporcionan una retroalimentación positiva, conformando las coaliciones de clases que tienden a reproducir o intensificar la matriz institucional y los resultados del bienestar originales, lo que deriva en una fuerte “dependencia de la trayectoria”.

Esping-Andersen identificó tres regímenes de Estado de bienestar en los países capitalistas avanzados con historias democráticas ininterrumpidas desde la II Guerra Mundial: el liberal, el conservador-empresarial y el socialdemócrata, y resumió de la forma siguiente sus características:⁴⁰

Los tres mundos del capitalismo del bienestar

| | <i>Liberal</i> | <i>Conservador-empresarial</i> | <i>Socialdemócrata</i> |
|--------------------------------|----------------|--|------------------------|
| <i>Papel de:</i> | | | |
| La familia | Marginal | Central | Marginal |
| El mercado | Central | Marginal | Marginal |
| El Estado | Marginal | Subsidiario | Central |
| El Estado de bienestar: | | | |
| Lugar dominante de solidaridad | El mercado | La familia | El Estado |
| Modo dominante de solidaridad | Individual | Parentesco Empresarial Estatalista | Universal |
| Grado de desmercantilización | Mínimo | Alto (para quien mantiene a la familia) | Máximo |
| Ejemplos | EEUU | Alemania, Italia | Suecia |

³⁶ G. Esping-Andersen, 1990, *op. cit.*, p. 37.

³⁷ G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*, p. 51.

³⁸ G. Esping-Andersen, 1990, *op. cit.*, p. 21.

³⁹ G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem*, tabla 5.4.

Instituciones: Estados, Constituciones y sistemas políticos

En la Gran Bretaña de la posguerra, T.H. Marshall hizo su famosa interpretación de la creciente responsabilidad del Estado como la última etapa de la ampliación de la ciudadanía.⁴¹ Los derechos civiles surgieron en el siglo XVIII, culminaron en la Ley de Reforma de 1832 y fueron seguidos de la difusión de los derechos políticos, principalmente la ampliación del sufragio, en el siglo XIX y principios del XX. La crucial tercera etapa para Marshall fue el surgimiento de los derechos sociales en la primera mitad del siglo XX: “el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económicas, a compartir plenamente el legado social y a vivir la vida de un ser civilizado según los criterios predominantes en la sociedad”. El Estado de bienestar fue la culminación de esta tercera etapa y se puede fechar razonablemente en Gran Bretaña el 5 de julio de 1948, cuando entraron en vigor la Ley del Seguro Nacional y la Ley del Servicio de Salud Nacional. Sin embargo, los especialistas continentales reconocieron que esta secuencia varió en cada país: la Alemania de Bismarck amplió los derechos sociales a la seguridad social precisamente para frustrar la ampliación de los derechos políticos.

Stein Rokkan, a su vez, desarrolló una teorización mucho más amplia del Estado de bienestar como etapa final de la construcción de naciones en Europa.⁴² Hace tiempo que se reconoce el papel de las instituciones de política social en la creación de los Estados-nación y de los Estados de bienestar.⁴³ En primer lugar, un Estado de bienestar requiere un Estado fiscal efectivo, como reconoció hace tiempo Schumpeter. En varios países hubo un impulso dominante hacia el estatalismo del bienestar, como en la Alemania de Bismarck, donde el seguro social de la década de 1880 sirvió de motor social para consolidar la unificación de 1870/71.⁴⁴ En varios países federales actuales, el Estado de bienestar puede actuar como fuerza para la unidad:⁴⁵ cuando hay una amenaza de secesión, el Estado de bienestar puede actuar como pararrayos para articular los intereses y compensar las divisiones y desigualdades socio/étnico-territoriales.⁴⁶

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, se había introducido un “nuevo” institucionalismo en la investigación comparativa sobre el desarrollo de la política

⁴¹ T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

⁴² P. Flora, 1999, *op. cit.*

⁴³ H. Hecló, 1974, *op. cit.* y T. Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In.*, 1985, pp. 3-37.

⁴⁴ G. Rimlinger, 1971, *op. cit.*

⁴⁵ H. Obinger, S. Leibfried y F. G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

⁴⁶ Sin embargo, Canadá ha experimentado una descentralización de competencias sociales en el último medio siglo (K. Banting, “Canada: Nation-building in a Federal Welfare State”, en *Ibidem*, pp. 89-137).

social, sobre todo para explicar la naturaleza de los sistemas de bienestar desarrollados y los obstáculos para reformarlos y reducirlos, como puede verse en la obra de Paul Pierson.⁴⁷ Esta escuela de pensamiento sitúa en el centro de la escena la naturaleza del Estado y a las instituciones políticas y sus pautas de desarrollo, y explica en gran medida la naturaleza de las políticas sociales nacionales y las variaciones que existen entre ellas en función del papel mediador de las instituciones del Estado y sus procesos de formulación de políticas.

Ha resultado mucho más difícil hacer operativas y medir diferencias significativas en estructuras estatales y sistemas políticos a fin de evaluar su efecto facilitador o bloqueador de reformas significativas de política social. En este sentido han surgido dos corrientes principales de pensamiento. En la primera, que sigue la obra de Immergut⁴⁸ y Maioni,⁴⁹ la investigación se ha concentrado en la centralización de la toma de decisiones en la cúspide de los sistemas políticos y en la medida en que el Ejecutivo está aislado de las presiones parlamentarias y electorales. Si el poder se dispersa y hay muchos puntos de veto, grupos relativamente pequeños y bien organizados podrán bloquear los cambios sistémicos necesarios para reformar radicalmente los programas de salud o de seguridad social.⁵⁰ Por tanto, los sistemas federales,⁵¹ o la separación constitucional de poderes, dificultan el desarrollo de Estados de bienestar; doblemente si ambos están presentes. A la inversa, los sistemas parlamentarios de gobierno fomentan la disciplina de partido y reducen al mínimo la presión de los grupos de intereses especiales. La segunda corriente subraya los legados burocráticos de programas sociales anteriores; la forma en que los maestros y los trabajadores de la salud del sistema público, por ejemplo, o nuevas "clientelas", como los pensionistas de la tercera edad, pueden movilizarse para defender y ampliar programas y beneficios sociales.⁵²

Cabría describir actualmente la combinación de estos tres factores como el modelo ortodoxo de política social en Occidente (ver cuadro 2).

⁴⁷ P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

⁴⁸ E. Immergut, *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.

⁴⁹ A. Maioni, "Parting at the Cross-Roads. The Development of Health Insurance in Canada and the United States", *Comparative Politics* 29 (4), 1997, pp. 411-431.

⁵⁰ Ver G. Bonoli, *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

⁵¹ Ver H. Obinger *et al*, 2005, *op. cit.*

⁵² P. Pierson, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review* 94, 2, 2000, pp. 251-267; P. Flora, 1986-7, *op. cit.*

Cuadro 2: El modelo ortodoxo

En un análisis pionero y sintético de varios países, Huber *et al* pusieron a prueba los efectos de estas diferencias estatales en gastos sociales, generosidad de los beneficios, alcance de la redistribución y otras medidas de los derechos sociales.⁵³ Concluyeron que las estructuras constitucionales desempeñaban un importante papel a la hora de explicar los contrastes entre Suecia, por un lado, y EEUU y Suiza por otro (pero también hallaron que los dos primeros factores seguían siendo significativos: unas poblaciones que envejecen *ceteris paribus* y un nivel elevado de renta propiciaban un gasto social más elevado. Lo que es más importante, la socialdemocracia tenía una enorme influencia en la desmercantilización y la redistribución, mientras que la democracia cristiana fomentaba una elevada transferencia de beneficios pero también un mayor desempleo).

El modelo puede resumirse del siguiente modo:

1. El desarrollo de la política social está determinado por los tres factores 1, 2 y 3.
2. Sin embargo, los factores explican diferentes aspectos y medidas de políticas sociales: el problema de la variable dependiente.
3. Por tanto, las variables independientes y las dependientes son interdependientes. Stiller y Van Kersbergen llaman a esto el problema de la concordancia: causa y efecto tienden a especificarse en diferentes niveles de análisis.⁵⁴ Esto exigirá una teorización causal más fuerte y metodologías más sofisticadas en la próxima generación de investigaciones sobre el Estado de bienestar.

Ideas: cultura, ideologías y comunidades epistémicas

Sin embargo, la síntesis antes expuesta omite una explicación que en una época fue común en el siglo XIX: el papel de las ideas y su influencia en las élites reformistas. Se distinguen tres niveles, de más a menos abstracto: a) los sistemas culturales; b) las ideas e ideologías dominantes; y c) las comunidades epistémicas y la transferencia de políticas.

Lo anterior da cierta idea del impacto de los sistemas culturales, incluidos los religiosos y otras visiones del mundo, en la formación de los Estados y de los Estados de bienestar. Por ejemplo, el pensamiento social católico proporcionó una clara base antisocialista y anti-liberal para las políticas sociales públicas. El principio de la subsidiariedad, es decir, que se aprueben políticas al mínimo nivel social efectivo, reconocía el papel crucial de la familia, la

⁵³ E. Huber, C. Ragin y J. D. Stephens, "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State", *American Journal of Sociology* 99 (3), 1993, pp. 711–749.

⁵⁴ S. Stiller y K. Van Kersbergen, 2005, *op. cit.*

comunidad, el centro de trabajo y la iglesia, pero también propugnaba un lugar significativo para los organismos públicos locales, regionales y nacionales.⁵⁵ El resurgimiento de las explicaciones culturales en los últimos años se ha producido en parte para explicar diferentes patrones familiares y funciones de género dentro de Europa y de la OCDE. Pfau-Effinger reconoce la autonomía relativa de los valores culturales, aunque los considera alterables en caso de “contradicciones básicas”, como el choque entre el individualismo y la división del trabajo basada en el género en la familia y el matrimonio, que crea dependencia.⁵⁶ Sin embargo, sería justo concluir que las explicaciones culturales de la formulación de políticas son más sofisticadas en los estudios sobre el desarrollo que en los estudios sobre política social.⁵⁷

Las explicaciones culturales afrontan problemas concretos al explicar los cambios de políticas, tema recurrente en la obra de Hall sobre el poder de las ideas en estos cambios de políticas.⁵⁸ Hall distinguió posteriormente tres órdenes de aprendizaje político: el primero influye en los marcos políticos, el segundo en los instrumentos y un tercero en el que se cuestionan y revisan los objetivos.⁵⁹ Hall aplicó estos tres órdenes para explicar el auge del pensamiento neoliberal de la década de 1970, que tuvo consecuencias profundas para los Estados de bienestar occidentales. La “Edad de Oro” de los Estados de bienestar “keynesianos” de la posguerra se fundó en grandes oportunidades de empleo y una complementariedad entre mercados de trabajo y sistemas de bienestar. Por lo general, se considera que esta armonía entre economía y política social se rompió con el desafío del monetarismo en la década de 1970.⁶⁰ Más tarde, Jessop afirmó que los Estados de bienestar keynesianos estaban siendo sustituidos por el “Estado de bienestar a cambio de trabajo schumpeteriano”, aunque era ambiguo como discurso dominante y como realidad.⁶¹ En la década de 1990, el discurso de la crisis del Estado de bienestar se fusionó con ideas de “globalización”. Estos discursos de “crisis” tienen hoy una amplia resonancia, aunque están debilitados por estudios que demuestran los ajustes, silenciosos y de incremento, de las políticas sociales europeas a sus cambiantes entornos económicos.

Una idea contraria destacable es la del “Estado de bienestar productivo”. Originada en Suecia en la década de 1930, reconoce la contribución a la prosperidad y modernización de

⁵⁵ Ver también F. G. Castles, 1993, *op. cit.*

⁵⁶ B. Pfau-Effinger, “Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interaction”, *Journal of Social Policy*, 2005, Vol.34, pp. 3-20.

⁵⁷ Por ejemplo, V. Rao y M. Walton (eds.), *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford, 2004.

⁵⁸ P. A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989.

⁵⁹ P. A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 1993, Vol. 25, 3, pp. 275-296.

⁶⁰ R. Mishra, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf, Brighton, 1984.

⁶¹ B. Jessop, “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy* 40, 1993, pp. 7-39.

la educación, la atención sanitaria y las políticas de población y familiares de buena calidad y equitativas. Esta idea se ha redescubierto recientemente con el cambio a una economía posindustrial en la que el capital humano adquiere una importancia central, y en el nuevo discurso de la “Tercera Vía”.⁶² Por tanto, las políticas sociales no afectaban, ni afectan, únicamente a la redistribución. Siempre se ha considerado que algunas políticas, como las primeras comidas escolares en Gran Bretaña, desempeñan un buen papel público productivo. En general, en Europa, los Estados de bienestar protectores y productivos se han desarrollado juntos: los sistemas nacionales de escolarización y salud acompañan al desarrollo de redes de seguridad social y de seguridad nacionales. De hecho, es difícil separarlas.

Una tercera escuela ha estudiado el papel de las ideas en la innovación y el aprendizaje de políticas a través del concepto de comunidades epistémicas, definidas como “una red de profesionales con pericia y competencia reconocidas y con conocimientos fidedignos pertinentes a la política dentro de un dominio o una esfera”.⁶³ Los economistas fueron un poderoso ejemplo de comunidad epistémica en el mundo moderno, pero los expertos en política social son una importante comunidad epistémica alternativa en la mayoría de los países europeos. En algunos textos, esto se fusionó con trabajos anteriores sobre comunidades políticas, redes temáticas y coaliciones de defensa. Todos reconocían que el “aprendizaje” era un motor importante del cambio político. Tanto los discursos dominantes como las comunidades epistémicas pueden utilizarse para explicar la influencia de las ideas en las élites con mentalidad reformista y su papel en la elaboración de las opciones para el cambio de políticas: las “reformas desde arriba” preferentes.⁶⁴

Internacional: las influencias supraestatales en la formulación de políticas

Las explicaciones expuestas comparten su enfoque en el Estado-nación individual y en factores internos que explican el surgimiento de las políticas sociales y de los Estados de bienestar. Hasta hace dos décadas, el reconocimiento de que los factores y agentes externos, supranacionales, desempeñaban algún papel en este proceso era escaso, con una sola excepción: el impacto de la guerra.

En su mayor parte, la II Guerra Mundial viene siendo un telón de fondo que se da por sentado en el pensamiento de la posguerra sobre la política social en Europa, aunque en

⁶² A. Giddens, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 2002.

⁶³ P. M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization* 46, 1992, pp. 1-35.

⁶⁴ I. Gough, 1979, *op. cit.*

general se reconoce que señaló un momento decisivo en el surgimiento de Estados de bienestar amplios, de “gran gobierno” y de los derechos de los ciudadanos a beneficios y servicios (Parry 1986-7). La guerra “total” exigía la movilización de todos los recursos de las sociedades, lo que aumentó tanto las demandas sociales como las capacidades del Estado, como demostró Titmuss en su estudio sobre el impacto de la II Guerra Mundial en el Estado de bienestar británico de la posguerra.⁶⁵ Esto se prefiguró en el impacto de la Guerra Civil estadounidense sobre los veteranos y en los primeros programas federales, como ilustraron Amenta y Skocpol.⁶⁶ Aunque existen pocos análisis comparativos, hubo importantes diferencias entre naciones, entre vencedores y vencidos, y entre los países ocupados o por los que se combatió y los demás.⁶⁷

En otros lugares, el entorno externo fue el acuerdo de posguerra del sistema de la ONU y las instituciones de Bretton Woods. Estas impusieron limitaciones significativas a la formulación de políticas económicas y sociales, como pudo verse en Gran Bretaña en 1977, cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) exigió al gobierno que redujera su déficit presupuestario y sus gastos sociales. Sin embargo, dentro de este marco, se suponía que las políticas sociales eran formuladas por los Estados-nación con una autonomía significativa. La importancia de los factores transnacionales y supranacionales en la formulación de estas políticas comenzó a reconocerse con el desacoplamiento del dólar y el paso hacia políticas monetaristas y neoliberales de finales de la década de 1970. Pero fue el surgimiento de Europa del Este desde detrás del Telón de Acero y el discurso, y en parte realidad, de la “globalización” lo que provocó que se hicieran investigaciones significativas sobre el papel de los factores supranacionales en el desarrollo de las políticas sociales nacionales.

Cabe identificar equivalentes supranacionales de los cuatro factores nacionales antes expuestos:

1. Globalización: tendencias supranacionales e interconectadas, relativamente no planificadas y autónomas, que afectan al entorno socioeconómico de la formulación de políticas nacionales. Gran parte de las investigaciones de la OCDE se han centrado en el impacto de la creciente apertura económica en las políticas sociales nacionales.
2. Sociedad civil global: la organización de intereses en el ámbito supranacional, que abarca organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), empresariales, financieras y sindicales, movimientos sociales, grupos de presión, etc.

⁶⁵ R. Titmuss, *Problems of Social Policy*, History of the Second World War, HMSO, 1950. Ver también A.T. Peacock y J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

⁶⁶ E. Amenta y T. Skocpol, “Redefining the New Deal: World War II and the Development of Social Provision in the United States”, en Margaret Weir *et al* (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1988, pp. 81-122.

⁶⁷ Ver F. G. Castres, 1998b, *op. cit.*

3. Gobernanza global: el papel creciente que desempeñan las organizaciones gubernamentales internacionales (OIG), como la ONU, el FMI, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como importantes organizaciones regionales, sobre todo la OCDE y la UE, y Estados-nación poderosos, sobre todo EEUU y sus agencias.
4. Comunidades epistémicas globales: redes de política cada vez más interconectadas y comunidades que actúan en el ámbito supranacional.

En las democracias, solo cuando se establecieron los derechos individuales nacionales a los beneficios sociales, los gobiernos pudieron considerar en serio dismantelar la protección del comercio y abrir los mercados nacionales

La apertura económica

Esta se refiere a la creciente apertura de las economías occidentales a los flujos de comercio e inversión, la ubicación multinacional de sistemas de producción integrados y la liberalización financiera. La hipótesis del impacto dominante en los Estados de bienestar occidentales era inicialmente negativa: la racionalización de gastos de Estados de bienestar no competitivos, una “carrera hacia el abismo” en materia de tributación, regulación, responsabilidades del Estado, derechos sociales y redistribución.⁶⁸ Más en concreto, se predijo que una mayor competencia comercial generaría desindustrialización y pérdida de puestos de trabajo no cualificados; que unos flujos de capital mayores llevarían a la competencia fiscal, al “*dumping* social” y a la reducción de la capacidad de negociación de Estados y trabajadores; y que la liberalización financiera provocaría el declive de la autonomía política macroeconómica de los Estados.

Contra esto cabe hacer una observación empírica y formular una tesis contraria. Identificada primero por Cameron,⁶⁹ la observación empírica es que la proporción de gastos sociales respecto del PIB tiene una correlación positiva con la apertura al comercio en

⁶⁸ R. Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1999.

⁶⁹ D. R. Cameron, “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, *American-Political Science Review* 72 (4), 1978, pp. 1243–61.

toda la OCDE, y la fuerza de esta relación parece aumentar.⁷⁰ La tesis contraria, propuesta primero por Katzenstein⁷¹ y posteriormente y de forma más sistemática por Rieger y Leibfried,⁷² explica este hecho en términos de causalidad inversa: los Estados de bienestar modernos crearon la condición previa vital para la liberalización económica internacional de la posguerra porque sólo la política social podía asumir las funciones de protección social que desempeñaban con anterioridad los aranceles y los cupos. En las democracias, solo cuando se establecieron los derechos individuales nacionales a los beneficios sociales los gobiernos pudieron considerar en serio la posibilidad de dismantelar la protección del comercio y abrir los mercados nacionales a la competencia extranjera.

Uno de los estudios más pormenorizados sobre el impacto de estos factores en los Estados de bienestar occidentales fue el realizado por Scharpf y Schmidt y sus colegas.⁷³ Pese a la opinión inicial de que la globalización económica impondría presiones convergentes a la baja, sus resultados no corroboraron esta teoría. Por el contrario, hallaron que los países reaccionaban de forma diferente ante desafíos internacionales comunes en función de sus instituciones nacionales: los países se movían en trayectorias de empleo y de sistema de bienestar diferentes, entre las cuales había poca transición.⁷⁴ Esto respalda la conclusión de Esping-Andersen de que en medio de la apertura económica, “la lógica inherente de nuestros tres regímenes del bienestar parece reproducirse”.⁷⁵ Otro estudio de Pierson y otros reforzó este hallazgo al concluir que las presiones de la globalización externa son mucho menos significativas para los Estados de bienestar contemporáneos que las presiones internas del “posindustrialismo”, como el envejecimiento y la disminución de la fertilidad, el cambio a puestos de trabajo en los servicios y la inestabilidad de la familia.⁷⁶

Como resultado, las pruebas que respaldan el impacto negativo de la globalización económica en los Estados de bienestar europeos son débiles. La conclusión, en cambio, es que las presiones de la globalización económica están mediadas por las instituciones, los intereses y las ideas nacionales e internacionales. Este argumento ha sido desarrollado en relación con los países capitalistas avanzados del Norte, sobre todo en la obra de

⁷⁰ D. Rodrik, “Globalization, Social Conflict and Economic Growth”, *The World Economy*, 21 de marzo de 1998. Ver también G. Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁷¹ P. J. Katzenstein, *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1985.

⁷² E. Rieger y S. Leibfried, *Limits to Globalization*, Polity Press, Cambridge, 2003.

⁷³ F. A. Scharpf y V. A. Schmidt, “Conclusion”, en F. A. Scharpf y V. A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, Vol. 1, pp. 310-36.

⁷⁴ P. Bowles y W. Barnett, “Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and Some Empirical Evidence”, *Eastern Economic Journal* 23 (3), 1997, pp. 317-336.

⁷⁵ G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*, p. 165.

⁷⁶ P. Pierson (ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001a.

Swank.⁷⁷ Ahora está apareciendo en la investigación sobre la reforma de la política social en los países en transición⁷⁸ y en el mundo en desarrollo.⁷⁹ Sin embargo, otros autores cuestionan que los débiles impactos en los poderosos Estados de norte vayan a reproducirse, sobre todo en pequeños Estados débiles del sur.⁸⁰

Aprendizaje y transferencia de políticas entre naciones

Entre 1907 y 1908, Lord Beveridge y David Lloyd George visitaron Alemania para estudiar el nuevo sistema de seguro social estatal; este fue un ejemplo muy visible, pero en absoluto el primero, de aprendizaje y transferencia de políticas desde el exterior.⁸¹ Con anterioridad, Hecló había desarrollado el concepto de aprendizaje político o de políticas y lo aplicó a la difusión de ideas sobre política social.⁸² Hall lo amplió al “aprendizaje social”.⁸³ Estos conceptos han informado y fomentado una creciente literatura sobre transferencia de políticas: el desarrollo de programas, políticas o instituciones dentro de una jurisdicción basado en las ideas y prácticas de otra.⁸⁴ Estas transferencias pueden variar entre las impuestas por decreto o bajo amenaza de penas o condiciones severas y, en el otro extremo, el aprendizaje voluntario de lecciones. Otros subrayarían el papel hegemónico de las ideas dominantes en un mundo de actores desiguales.⁸⁵

Una forma de transferencia de políticas cada vez más importante para los países en desarrollo es la influencia de las organizaciones internacionales. Aquí, Occidente podría ofre-

⁷⁷ D. Swank, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

⁷⁸ M. A. Orenstein, “How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries”, *Policy Research Working Paper* 2310, 2000; K. Müller, “Beyond Privatisation: Pension Reform in the Czech Republic and Slovenia”, *Journal of European Social Policy* 12, 4, 2002, pp. 293-306; *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe. Compared*, Edward Elgar, 2003.

⁷⁹ Por ejemplo sobre Latinoamérica ver C. Mesa-Lago, *Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance—Chile, Cuba and Costa Rica*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000; y sobre Asia Oriental ver I. Gough, “Globalization and regional welfare regimes: The East Asian case”, *Global Social Policy* 1 (2), 2001, pp. 163-189.

⁸⁰ B. Deacon, “The Social Dimension of Regionalism: An Alternative to Globalization?”, en K. Marshall y O. Butzbach (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experiences and Lessons*, World Bank, Washington, 2003b.

⁸¹ Ver el estudio sobre la reforma social británica y los precedentes alemanes P. Hennock, *British Social Reform and German Precedents: The Case of Social Insurance 1880–1914*, Clarendon, Oxford, 1987.

⁸² H. Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, 1974.

⁸³ P. A. Hall, 1993, *op. cit.*

⁸⁴ D. T. Rodgers, *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1998; D. P. Dolowitz, et. al., *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?*, Open University, 2000.

⁸⁵ La explicación más sistemática es la teoría de la sociedad mundial desarrollada por Meyer *et al* (1997), en la que los procesos culturales y asociativos globales construyen modelos mundiales dominantes de realidad que derivan en un fuerte isomorfismo en los acuerdos institucionales, incluidas las políticas sociales.

cer algunas lecciones para los países en desarrollo, entre ellas la influencia de la OCDE en los Estados de bienestar europeos;⁸⁶ la influencia de los Estados miembros de la UE;⁸⁷ y una comparación de la influencia de la OCDE y la UE en las políticas de empleo nacionales.⁸⁸ En el ámbito intelectual ya existe una tradición de estudiar la transferencia de políticas dentro de los estudios sobre el desarrollo. Vale la pena señalar que hacer hincapié en el aprendizaje de políticas va en contra del énfasis anterior sobre la dependencia de la trayectoria. Es probable que la transferencia de políticas sea más importante al comenzar la creación de políticas sociales, pero que se margine una vez establecida la institucionalización.

Lecciones para países en desarrollo

Como Atkinson y Hills, interpreto “lecciones” en el sentido de métodos de análisis de las políticas sociales y conclusiones demostradas que probablemente tendrán un campo de aplicación amplio. Sería imposible en este texto abordar las complejas cuestiones que ello implica; pero daré prioridad a los conocimientos especializados en políticas sociales sobre los Estados de bienestar en Europa.

Industrialización y posindustrialización: condiciones económicas y sociales y cambio

En el pensamiento reciente sobre los Estados de bienestar y su transformación se resta importancia a las condiciones sociales y al cambio estructural, pese a que son fundamentales para comprender las políticas sociales en el mundo en desarrollo.

Las políticas sociales nacionales se desarrollaron en sociedades europeas que se industrializaban con rapidez y cristalizaron en la “desruralización” masiva de las décadas siguientes a la II Guerra Mundial.⁸⁹ Las investigaciones se han centrado en las nuevas demandas que exigen a los Estados de bienestar la posterior etapa de desindustrialización, el capitalismo posindustrial y el crecimiento de la economía de servicios. Hoy, los países en desarrollo pueden aprender lecciones de ambas etapas. Es probable que las explicaciones de la industrialización sigan siendo pertinentes en los “talleres del mundo” surgidos reciente-

⁸⁶ K. Armingeon, *The OECD and European Welfare States*, Elgar, Cheltenham, 2004.

⁸⁷ Ver P. Pochet y J. Zeitlin, *The Open Method of Co-ordination in Action*, Peter Lang, 2005.

⁸⁸ N. Noaksson y K. Jacobsson, *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD: The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy*, informe de investigación de SCORE, 2003(7), en www.score.su.se

⁸⁹ Gran Bretaña es la excepción más notable, aunque no la única, de esta generalización, pues como pionera tanto en la industrialización como en la desruralización, las políticas sociales se desarrollaron en una etapa posterior de estos procesos. G. Esping-Andersen, 1999, *op. cit.*

mente, sobre todo en Asia. Pero el creciente sector secundario se combina con unos sectores terciario y primario mayores que los que tenían las sociedades europeas a finales del siglo XIX y principios del XX, con todo lo que ello conlleva para el crecimiento, la tributación, la seguridad del mercado de trabajo y la aplicabilidad del modelo de seguro social europeo. Sobre todo, el omnipresente dualismo de las economías en desarrollo, el abismo que separa las principales ciudades y las zonas rurales, y las grandes desigualdades espaciales, va más allá de la comparación con la Europa de ahora y la de hace un siglo.

La transición demográfica se ha acelerado espectacularmente en las sucesivas etapas del desarrollo mundial. Todas las proyecciones de su impacto en las prestaciones sociales existentes en el mundo en desarrollo –sean escuelas, pensiones o servicios de salud– son igualmente espectaculares. Pero estas proyecciones suponen *ceteris paribus*, que es precisamente lo que se cuestiona cada vez más, sobre todo en el caso de las pensiones tras el informe del Banco Mundial.⁹⁰ Aquí las lecciones que se pueden aprender de Europa hasta la fecha son predominantemente negativas: programas de protección social “insostenibles” que se han de evitar.

El papel que desempeñan las familias y los hogares en intentar mitigar el riesgo y asegurar el bienestar es mucho más extenso en el mundo en desarrollo que en el desarrollado. Sin embargo, se pueden aprender dos lecciones claras y más bien inesperadas de la investigación comparativa europea: los países varían considerablemente en sus estructuras y tendencias respecto de familias y hogares; y las políticas sociales influyen claramente en esta variación. La lección positiva es que los programas para la familia al estilo escandinavo pueden facilitar la combinación de trabajo y vida familiar, permitiendo así que trabajen más mujeres y, *ceteris paribus*, la reducción de las tasas de pobreza infantil. Los datos sugieren que esta política social productivista puede también contribuir a la sostenibilidad al prevenir caídas espectaculares de la fertilidad, lo que es una importante lección positiva, sobre todo para países que se desarrollan con rapidez y que afrontan poblaciones que envejecen velozmente.

Aunque es un tema recurrente en la investigación y los debates estadounidenses, el impacto de la heterogeneidad y de la homogeneidad dentro de los países a la hora de facilitar o bloquear políticas estatales sistémicas no se ha investigado de un modo sistemático y en más de un país. Los datos procedentes de Europa reproducen los hallados por Alesina y sus colegas cuando compararon 56 países (entre los que había países en desarrollo).⁹¹ Estos autores concluyen que las diferencias etnolingüísticas por sí solas no son significativas a la hora de contener la proporción del gasto social, pero que la fraccionalización racial

⁹⁰ Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, OUP, 1994.

⁹¹ Alesina *et al.*, “Why Doesn’t the US Have the European Style Welfare State?”, *Brookings*, 2001.

es el factor más significativo. Esto sugiere que la diversidad en sí misma es moderada energicamente por intereses e instituciones.

Intereses

En las zonas de acumulación global, sobre todo en Asia Oriental, la proletarianización se produce a una velocidad vertiginosa y ha fomentado los sindicatos no oficiales y la lucha de clases militante de forma irregular. Hay algunos datos que indican que la movilización de clases en Corea del Sur ha alimentado las presiones a favor del Estado de bienestar. En estos países se observa la clásica “dinámica de seguro social” europea:⁹² el seguro social comienza con grupos de trabajadores manuales y fabriles de grandes empresas industriales, y va extendiéndose gradualmente hacia fuera para incluir a pequeñas y medianas empresas, a los trabajadores agrícolas, no manuales y de servicios, a los autónomos y, posteriormente, en algunos países, incluso a desempleados y amas de casa. Así, el Estado del seguro social procede del más fuerte al más débil. El seguro social ofrece una estrategia de transición incorporada: todo lo contrario del enfoque dominante actualmente de “dirigirse a los pobres”. Sin embargo, esta lección es menos aplicable cuando el desarrollo capitalista no va acompañado de proletarianización y conflicto de clases.

Por otro lado, la investigación sobre los orígenes del seguro social y programas afines en Europa sugiere que la democracia no fue una condición previa, sino más bien lo contrario. La estrategia bismarckiana tiene paralelismos claros, por ejemplo, en Asia Oriental, donde líderes autoritarios han introducido políticas sociales para reforzar la solidaridad nacional, obtener la lealtad de las élites y legitimar regímenes no democráticos. Pero, la tesis de la lucha de clases democrática muestra de forma convincente la importancia de la organización democrática, aunque es mayor cuando se alía a la movilización de organizaciones de clase en la sociedad civil. Esto, a su vez, explica por qué la democratización en Corea del Sur podría desembocar en un protoestado de bienestar más inclusivo.⁹³ De ahí que puedan aprenderse dos lecciones diferentes de Europa: las políticas sociales estatales específicas suelen ser iniciadas por regímenes autoritarios, pero la democratización cambia su forma. Sobre todo, la presión democrática sistemática desde abajo facilita el alejamiento de los favores, el clientelismo y la ayuda condicionada en pos de unos derechos sociales significativos.

⁹² S. EO Hort y S. Kuhnle, “The Coming of East and South-East Asian Welfare States”, *Journal of European Social Policy*, 2000, Vol. 10, N° 2, pp.163-184. Ver también E. Rieger y S. Leibfried, 2003, *op. cit.*, cap. 5.

⁹³ I. Gough, “Human Well-Being and Social Structures: Relating the Universal and the Local”, *Global Social Policy* 4, 2004, pp. 289-311.

Instituciones

Ya hemos puesto de relieve el papel que desempeñan los sistemas de bienestar a la hora de ampliar la ciudadanía como una etapa posterior de la construcción del Estado y la nación en Europa. También que estos procesos tienen variaciones nacionales en cuanto a naturaleza y ritmo. Estos argumentos institucionalistas históricos tienen numerosos paralelismos en la construcción de Estados-nación en todo el mundo moderno: desde el desarrollo de las políticas de protección social en medio de la depresión de la década de 1930 en el Cono Sur de Latinoamérica hasta los ambiciosos planes para los Estados de bienestar en ex colonias que acaban de lograr la independencia como Sri Lanka y Ghana, pasando por los programas sociales como concesión para contener presiones revolucionarias como en la Filipinas de principios de la década de 1950. Hace falta un estudio más comparativo de estos antecedentes y caminos, y de las formas de ciudadanía social disponibles. Sin embargo, todos estos casos presuponen unas instituciones del Estado con ciertas capacidades y legitimidad mínimas: un Estado de bienestar presupone un Estado que funciona razonablemente. Cuando los Estados están desestructurados, “en la sombra” o desintegrados, esto no puede ocurrir.

La investigación sobre los orígenes del seguro social en Europa sugiere que la democracia no fue una condición previa, sino más bien lo contrario

Es difícil distinguir el impacto de las estructuras constitucionales en el desarrollo de la política social en las investigaciones realizadas en la OCDE. Una corriente de investigación de la nueva tradición institucionalista hace hincapié en el papel de dos grupos creados por programas sociales. Por una parte, están los proveedores: profesionales como médicos y maestros, y otros trabajadores organizados del sector público, junto con sectores privados como el de los seguros y la construcción. Otro grupo de presión en potencia surge cuando aparecen los programas sociales: las “clientelas” de las prestaciones sociales como pensionistas, arrendatarios de viviendas públicas, etc. Una lección que se extrae de un estudio comparativo de la atención médica en Europa y EEUU es que los programas y derechos sociales universales son bloqueados cuando los proveedores y los intereses privados se organizan antes que los consumidores y las organizaciones civiles. Esta es una lección fundamental en un momento en el que las políticas de privatización favorecen a los proveedores privados, dándoles ventajas sobre los consumidores y los ciudadanos.

Ideas

Al ser predominantemente cristiana, Europa ofrece pocas oportunidades para comparar el impacto de diferentes religiones mundiales en el desarrollo de la política social. Llama la atención, por tanto, que las diferencias entre países protestantes, católicos y mixtos protestantes y católicos, y el impacto de los partidos democristianos, sean tan significativos. Eso sugiere que la investigación actual sobre la influencia de las confesiones religiosas en la política en el mundo en desarrollo no está mal encaminado. El surgimiento de protoestados de bienestar en Asia Oriental, por ejemplo, ha dado lugar al estudio del “confucianismo” y del “Estado de bienestar confuciano”.⁹⁴ Rieger y Leibfried afirman que estos países muestran una “orientación fundamentalmente diferente hacia la política social” respecto de Occidente y que “cabe identificar la cultura confuciana como la causa fundamental de un camino independiente de evolución del Estado de bienestar en Asia Oriental”.⁹⁵ Basándose en los estudios de Weber sobre el confucianismo y el protestantismo, estos autores dicen que la característica orientación de Asia Oriental hacia la política social está “enmarcada” por valores confucianos, aunque no se trata de una ley férrea ineludible.

Siguiendo con las ideologías, los Estados de bienestar europeos posteriores a la II Guerra Mundial se desarrollaron siguiendo modelos keynesianos de la macroeconomía e ideas asociadas de planificación económica. Por tanto, la ascensión a la dominación del paradigma económico neoliberal en la década de 1970 amenazó también al modelo de Estado de bienestar y se promulgaron diversas formas de reforma y reestructuración de los sistemas de prestaciones sociales. Por usar los términos de O’Connor,⁹⁶ esto ha inspirado dos reacciones en contra basadas en la acumulación y en cuestiones de legitimidad. La primera es un reconocimiento de la contribución productiva de las políticas sociales por medio de la inversión en capital humano, y ahora en capital social. La segunda, como demuestra el resurgimiento del interés por Polanyi, es un reconocimiento de los costes de la “disgregación” en cuanto a empobrecimiento, exclusión, trastorno social, el peligro de disturbios sociales y la consiguiente deslegitimación de regímenes, todo lo cual “exige” y fomenta nuevas modalidades de protección social. Pueden encontrarse ejemplos de ambos discursos en la historia de la formulación de las políticas sociales europeas y occidentales.

⁹⁴ C. Jones, “The Pacific Challenge: Confucian Welfare States”, en Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, Londres, 1993, pp.198-217.

⁹⁵ E. Rieger y S. Leibfried, 2003, *op. cit.*, p. 261.

⁹⁶ J. O’Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St James Press, 1973.

Influencias internacionales

Es probable que el impacto de diferentes clases de guerra y de conflictos civiles importantes en el mundo en desarrollo sea tan importante como en Occidente. Las grandes guerras son experiencias de aprendizaje fundamentales: si puede movilizarse tal esfuerzo colectivo con fines destructivos o defensivos, ¿por qué no se puede hacer lo mismo con fines pacíficos y constructivos? Además, probablemente haya un efecto meseta en los gastos y competencias del Estado, cuya contratación rara vez alcanza los niveles anteriores a la guerra. En países que han combatido guerras importantes, como Vietnam, existen grandes programas y prestaciones sociales para los veteranos, que pueden servir de base para programas más generalizados. En contraste, en territorios que han servido de zonas de combate para fuerzas externas, como Sierra Leona, pueden ser destruidas casi todas las agencias y redes informales indígenas, lo que produce una inseguridad y privación agudas. En consecuencia, hacen falta más investigaciones sobre el impacto de las diferentes formas de conflicto y de guerra en la política social.

Europa ofrece una valiosa lección sobre apertura económica y protección social. Sus economías abiertas (en comparación con el continente prácticamente autosuficiente de EEUU) muestran niveles más universales y generosos de protección social. La asociación estadística entre apertura al comercio y gastos en protección social en Occidente es casi una ley. La explicación más clara es que la protección social es la única alternativa a la protección del comercio si se quiere evitar la desintegración social. Pero la apertura económica no apoya automáticamente el surgimiento y la difusión de sistemas de protección social. En algunas partes del mundo en desarrollo, las reformas neoliberales promulgadas por instituciones internacionales y Estados poderosos han destruido la necesaria infraestructura del Estado. La secuencia en el Sur es con demasiada frecuencia la contraria que en el Norte: la globalización ha precedido a la formación del Estado de bienestar y se han desechado por fuerza formas previas de proteccionismo económico nacional antes incluso de que se hubiera puesto en marcha un sistema rudimentario de protección social.

En cuanto a la transferencia y el aprendizaje de políticas, la experiencia de Europa ofrece lecciones ambivalentes. Los estudios sobre la influencia del Banco Mundial y de otros actores externos en las reformas de las pensiones en los países en transición de Europa Oriental han concluido que incluso en unos Estados tan vulnerables, los intereses y las instituciones nacionales median con fuerza en el asesoramiento y las presiones externas en materia de políticas. Sin embargo, muchos países de ingresos bajos y endeudados del Sur carecerán del poder y las capacidades institucionales necesarios para adaptar los modelos de política internacionales a sus contextos. La transferencia de políticas impuesta desde arriba o bajo amenaza de penas o condiciones severas es muy diferente del aprendizaje de políticas; de hecho, pueden ser mutuamente excluyentes. Los países europeos, con muy

pocas excepciones limitadas en el tiempo (por ejemplo, Alemania bajo el Tratado de Versalles) no han experimentado un “aprendizaje dependiente” permanente. Esta es una nueva barrera para el surgimiento de políticas sociales autónomas en gran parte del Sur.

En algunas partes del mundo en desarrollo, las reformas neoliberales promulgadas por instituciones internacionales y Estados poderosos han destruido la necesaria infraestructura del Estado

Conclusión

Hay dos lecciones analíticas claras aprendidas mediante la investigación sobre el surgimiento de los Estados de bienestar europeos en el último siglo: primero, la combinación de factores estructurales, la movilización basada en los intereses, las instituciones políticas y los discursos sobre políticas han determinado las pautas de desarrollo de las políticas sociales. Esto añade peso a la crítica de Booth y Lucas de gran parte del asesoramiento y la práctica en materia de políticas en el mundo en desarrollo: que existe un “centro perdido”, una cadena causal claramente especificada entre las políticas y los resultados que se pretenden obtener.⁹⁷ La política social debe estar siempre insertada en contextos estructurales, políticos e institucionales.

La segunda lección analítica de la política social europea es más refutable. Se trata de la importancia de la dependencia de la trayectoria: cómo, una vez establecidos, los patrones o constelaciones de políticas sociales tienden a reproducirse y son más bien inmunes al cambio radical, salvo que haya una crisis importante o una intervención externa. Esping-Andersen defiende esto de la forma más convincente en su influyente marco de los regímenes de Estados de bienestar, que ha recibido una considerable confirmación empírica. En una reciente colaboración con Geof Wood y otros, intentó ampliar este marco para identificar un abanico más amplio de regímenes de “bienestar” en el mundo en desarrollo.⁹⁸ En resumen, se afirma convincentemente que los diferentes patrones institucionalizados en el Sur también determinarán la naturaleza y el éxito de diferentes reformas de la política social. Las implicaciones son que las recomendaciones sobre política social deben adaptarse a los regímenes de bienestar dominantes. Cabría alegar que los actuales países en desarrollo

⁹⁷ D. Booth y H. Lucas, “Monitoring Progress Towards the Millennium Development Goals at Country Level”, en R. Black y H. White (eds.), *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres, 2004.

⁹⁸ I. Gough y G. Wood et al, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social policy in Developmental Contexts* 34 (10), 2006.

están más limitados por el entorno global y afrontan una intervención mucho mayor de las instituciones supranacionales y, por tanto, muestran una dependencia de la trayectoria mucho más débil en materia de política social. Sin embargo, esto no debe darse por supuesto, sobre todo en el ámbito de la aplicación de las políticas: los especialistas en los Estados de bienestar del Norte demuestran que los factores internos tienen aún una importancia primordial.

Así pues, las propuestas de política social deben contextualizarse. Más en concreto, deben tener en cuenta los patrones existentes de prestaciones sociales, la distribución de la responsabilidad institucional, los intereses que éstos expresan y perpetúan y las desigualdades de poder resultantes. Esto no significa que no pueda haber aprendizaje, transferencia y cambio de políticas. Tampoco rechaza por fuerza la aplicación de principios universales a objetivos políticos. Pero sí advierte del peligro de recomendar diseños de políticas universales en lugar de favorecer propuestas concretas para cada contexto que tengan en cuenta la cultura, las economías políticas y las instituciones heredadas. Los objetivos sociales fundamentales deben basarse en un consenso acordado sobre necesidades o capacidades básicas, como lo están muchos derechos humanos contemporáneos. Pero “los que satisfacen las necesidades”, incluidas las políticas sociales, tendrán más probabilidades de éxito si se adaptan a los entornos locales.⁹⁹

⁹⁹ I. Gough, 2004, *op. cit.*