

El reto del bienestar: ¿estado o gobernanza?*

Mariñez Navarro, Freddy**

Resumen

El artículo analiza la crisis de los lazos del Estado de Bienestar precisando algunos componentes de carácter social. En consecuencia, se centra en la reestructuración de formas de proveer el bienestar tomando en cuenta la incorporación de diversos actores sociales, además del Estado, por la vía de una nueva gobernanza. En este sentido, ésta se vincula con las nuevas prácticas de diseño e implementación de las políticas públicas donde lo social es fundamental. Así, el trabajo estima que hoy es imposible políticas de bienestar sin la construcción de nuevos lazos donde las redes de gobernanza son la clave, dejando ver así que los cambios en los roles del Estado o del gobierno implica una mayor intervención de otros actores sociales.

Palabras clave: Bienestar, gobernanza, ciudadanía, lazos sociales.

The Challenge of Welfare: State or Governance?

Abstract

The article analyzes the crisis of the ties of the Welfare State, specifying some components of a social character. It centers on restructuring ways of providing welfare, taking into account the incorporation of diverse social actors in addition to the state, through the route of new governance. In this sense, it is linked to new practices in the design and implementation of public policies where the social element is fundamental. The study considers that today, welfare policies are impossible without building new connections where governance networks are the key, showing that changes in the roles of state or government imply greater intervention of other social actors.

Key words: Social welfare, governance, citizenship, social ties.

Recibido: 06-12-06. Aceptado: 15-06-07

* Profesor-Investigador Titular de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Director de la Cátedra de Investigación Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos.
E-mail: fmarinez@itesm.mx

Introducción

Al hablar de bienestar hacemos cuenta de dos elementos importantes: la pertenencia y la necesidad. Como dice Walzer (1993), la pertenencia es importante porque es lo que los miembros de una comunidad política deben unos a otros, a nadie más el mismo grado. Durkheim (1997), sociólogo francés dejó claro en su paradigma del pensamiento social, la moral del bienestar mediante un contrato estimado en lo que él denominó la solidaridad orgánica: la moral en la educación, el altruismo, esencia de la solidaridad moderna, los servicios de ayuda mutua en las asociaciones ocupacionales y otros tipos de lazos de solidaridad. De lo que se trata entonces, es justamente una comunidad política para el bien de la previsión, y una previsión para el bien de la comunidad. Filósofos como Rousseau (1996), creían que los ciudadanos deberían amar a su país y por tanto, que su país debería darles razones especiales para ser amado. La pertenencia como la afinidad es una razón especial. En este sentido, el Contrato Social es un acuerdo para llegar con otros individuos a decisiones sobre los bienes necesarios para la vida en común, y después para proveernos unos a otros de esos bienes. Por eso es que el bienestar exige un esfuerzo común, un vínculo moral.

De esta manera, la justicia distributiva en la esfera del bienestar y la seguridad propuesta por Walzer (1993), posee un doble significado: en primer lugar, se refiere al reconocimiento de las necesidades, en segundo lugar, al

reconocimiento de la pertenencia. Esto lo podemos enmarcar en el conjunto de valores y principios de la tradición democrática en el que todos los ciudadanos pueden invocar el derecho a la vida (la equidad en la distribución de los recursos primarios). Pero, para el logro de una convivencia humana, además de lo anteriormente planteado, es importante que también se invoque lo que Bobbio (2002), denomina las cuatro grandes libertades de los modernos: libertad personal, libertad de opinión y de imprenta, libertad de reunión y libertad de asociación. Dicho de otra manera, un Estado con un carácter democrático acompañado de un Estado de Derecho que proteja las libertades individuales fundamentales. Esto podría constituirse en un terreno apropiado para la garantía de una ciudadanía activa capaz de hacer de la esfera de las decisiones públicas un espacio de participación democrática. Este trabajo apunta a identificar, por una parte, al Estado de Bienestar y su crisis, y por la otra, a la nueva gobernanza que a diferencia de la anterior donde el Estado era el actor único de las decisiones, intervienen con el Estado organizaciones de la sociedad civil y privadas en la toma de decisiones de problemas públicos como el bienestar de la sociedad. Visto así, esta nueva gobernanza se vería entonces como un fenómeno social que cuenta con la participación tanto pública como privada.

1. Los lazos del Estado de Bienestar

Comprender las diferentes interpretaciones sobre el origen del Estado de bienestar (Welfare State, Estado Providencia

o Estado Social), nos permite en primera instancia identificar los cambios que propiciaron su aparición y consolidación:

"1.- la ruptura con los sistemas de organización social, y sus redes de seguridad, que supone la *Gran Transformación*, en la terminología que Karl Polanyi utilizara para referirse a la consolidación de la economía de mercado que viene de la mano de la revolución industrial; 2.- la aparición, con el cambio de siglo, de sistemas de organización social alternativos basados en criterios de asignación y distribución distintos del mercado; 3.- el elemento ideológico; 4.- el cambio de interpretación del funcionamiento de la economía y del papel del sector público en el manejo de las crisis económicas que se produce en la década de los treinta" (Muñoz de Bustillo, 19: 2000).

Basados en estos cambios, varias perspectivas y dimensiones dan al Estado de bienestar una sistematización desde el punto de vista conceptual e histórico. Compartimos la tesis de Janowitz (1976), cuando afirma que la historia de este Estado es parte de la historia de la teoría política de occidente. Es indicado esto, puesto que fue allí donde las diversas medidas de Seguridad Social fueron iniciadas. Por ejemplo, la idea de una política de ingresos fue formulada en Francia por Sismonde de Sismondi desde el siglo antepasado (1837) y escrita en su libro denominado *Nouveaux principes d'économie politique; ou De la richesse dans ses rapports avec la population*. Así también los seguros obligatorios en fa-

vor de los asalariados datan de la legislación de Bismarck en Alemania, desde los años 1880. En este contexto, el seguro de enfermedad (1883), el seguro sobre accidentes de trabajo (1884) y el seguro de invalidez y vejez (1889), fueron concretados.

El economista Galbraith (1998) está convencido que el debate del Estado de bienestar acerca de su valor y legitimidad viene desarrollándose desde hace casi exactamente cien años. "Una etapa de mayor alcance y en cierta medida más influyente de este proceso sobrevino en Gran Bretaña veinticinco años después de la gran iniciativa de Bismarck. En este caso se trataba de mucho menos del miedo a la revolución que de la agitación concienzuda e informada de hombres, mujeres y organizaciones preocupados por el destino de la sociedad, como Sidney y Beatrice Webb, H.G. Wells, George Bernard Shaw, la Sociedad Fabiana y los sindicatos obreros, que eran en aquel entonces influyentes y tenían objetivos bien formulados" (1998:230).

El mismo Janowitz (1976) presenta cuatro puntos que explican el por qué el Estado de bienestar está asociado a Occidente. *Primero*, dado el concepto moderno de Estado-nación liberal; *segundo*, el Estado de bienestar reposa sobre el crecimiento y el impacto de las filosofías políticas que justificaron la participación popular en los procesos gubernamentales, y que buscaron desarrollar un régimen racional parlamentario, estas filosofías políticas, sobre las cuales se apoyó este tipo de Estado, in-

cluye el utilitarismo¹; *tercero*, la influencia del socialismo. Si la filosofía política del parlamentarismo, basada en la lógica del utilitarismo, justificó la emergencia de una legislación del bienestar, fue la influencia de la tradición socialista la que apoyó las ideologías que fueron una fuerza conductora para el establecimiento del Estado Benefactor; *cuarto*, los fundamentos intelectuales y conceptuales del Estado de bienestar se apoyaron en las tradiciones del «pensamiento de las luces» y, a mayor largo plazo, en la emergencia de la investigación en las ciencias sociales. Como podemos ver, la idea del Estado de Bienestar de Janowitz se fundamenta en la visión de la tradición democrática basada en la inserción del soberano en el poder popular.

Siguiendo con el análisis vinculado al proceso que relaciona el Estado de bienestar con la modernización, tomamos la explicación de uno de los más influyentes teóricos de posguerra, Marshall (1998). Este autor, estudiando la experiencia británica, concluye que el *Welfare State* es una consecuencia del proceso de modernización o del desarrollo de las sociedades industriales en el lapso de los últimos 300 años en el que se lograron alcanzar los derechos de los ciudadanos.

Como ya hemos puntualizado, uno de los principales logros del po-

der político durante el siglo XIX fue allanar el camino al sindicalismo permitiendo a los trabajadores hacer uso de sus derechos civiles colectivamente. Se trató de una anomalía, porque hasta ese momento los únicos derechos utilizados colectivamente habían sido los políticos, a través del parlamento y los consejos locales, mientras que los derechos civiles eran profundamente individuales y estaban en armonía con el individualismo del capitalismo temprano. El sindicalismo creó una especie de ciudadanía industrial secundaria, que naturalmente se impregnó del espíritu apropiado a una institución de ciudadanía. Los derechos civiles colectivos podían utilizarse no sólo para negociar en el auténtico sentido del término, sino también para consolidar los derechos fundamentales (Marshall y Bottomore, 1998: 69).

En este sentido, el crecimiento de la ciudadanía, según Marshall (1998), se construye tal como van apareciendo los derechos, ya que estos fomentan el sentimiento de comunidad.

“El periodo que he tratado hasta ahora (siglo XVIII y XIX), se caracterizó porque el crecimiento de la ciudadanía, aunque sustancial e impresionante, tuvo escasos efectos directos en la desigualdad social. Los derechos civiles conferían poderes legales cuya utilización quedaba drásticamente limitada

1 La fórmula utilitarista es uno de los planteamientos más conocidos sobre la relación entre distribución del ingreso y bienestar. Todas estas ideas tienen una estrecha relación con la teoría económica clásica. Para ésta, el bienestar de la población es definida como la sumatoria de utilidades individuales. Este trasfondo teórico hizo que la elite dominante de los países industrializados abogaran por niveles de vida básicos y dignos, y servicios sociales para todos en términos de uniformidad. Incluso se llegó a pensar en una “cultura común”.

por los prejuicios de clase y la falta de oportunidades económicas. Los poderes políticos proporcionaban un poder potencial cuyo ejercicio exigía experiencia, organización y un cambio de ideas respecto a las funciones adecuadas de un gobierno. Y este desarrollo necesitaba tiempo, porque los derechos sociales eran mínimos y no estaban integrados en el edificio de la ciudadanía" (1998: 51).

Habermas (1994), inspirado en la modernidad, ha insistido con ahínco que la utopía de la sociedad del trabajo y la liberación del trabajo asalariado fue quien inspiró al movimiento obrero a comienzo del siglo XX, constituyendo o adaptando al Estado democrático constitucional (liberal) en Estado Social del bienestar. "Se puede afirmar que el Estado Social democrático fue un gran avance político en relación con el Estado liberal democrático. Mientras este último sólo garantizaba los derechos civiles y políticos, aquél garantizaba, además, derechos sociales tales como la educación básica, el acceso universal a la salud, un ingreso mínimo para todo el mundo y un sistema universal básico de pensiones" (Bresser-Pereira, 2004: 24-25). Vemos pues que este

tipo de organización estatal se constituyó en heredero de los movimientos burgueses de emancipación y del Estado democrático constitucional. En este sentido, se estima que se necesitaba un actor central, el Estado, que obligara a los participantes a aceptar objetivos razonables y velar por el respeto de los compromisos. De esta manera, el mismo Habermas afirma que:

Si bien surgió de la tradición socialdemócrata no son solamente gobiernos socialdemócratas los que han ido constituyéndolo. Después de la II guerra mundial todos los partidos gobernantes en los países occidentales ganaron sus mayorías argumentando más o menos intensamente a favor de los objetivos del Estado Social (Jurgén Habermas, 1994:119).

Visto así, Habermas (1989) también presenta dos maneras de explicar el proyecto de Estado social de bienestar. Una, la orientada al lado *metodológico*, que estima que este tipo de Estado hace compromiso y explica que la pacificación del antagonismo de clase debe ser buscada por el uso democráticamente legitimado del poder de la organización estatal para proteger y regular el proceso de cre-

Ciudadanía y derechos

	Derechos civiles	Derechos políticos	Derechos sociales
Períodos	Siglo XVIII	Siglo XIX	Siglo XX
Principios	Libertad individual	Libertad política	Bienestar Social
Medidas típicas	Habeas corpus, libertad de palabra, pensamiento y fe, libertad para contratar legalmente	Derecho al voto, Reforma parlamentaria	Educación libre, pensiones, cuidados de salud

Fuente: Marshall (1963).

cimiento natural capitalista. Y la otra, que tiene que ver con lo *sustancial*, estima que el proyecto de Estado social se alimenta de los rezagos de la utopía del trabajo. Así, la paz, la libertad, la justicia social y la creciente prosperidad puedan coexistir entre democracia y capitalismo, garantizados estos por un rol importante del Estado. Para ello, las instituciones del Estado del Bienestar deben representar un avance en la estructuración del sistema político. Esto es lo que permite a Rex (1970) hablar de «las instituciones de la tregua» para explicar el “consenso keynesiano”. Se explicaría entonces de esta manera la experiencia de este tipo de Estado; por una parte, por favorecer las medidas que estimularon el crecimiento; y por la otra, por promover al mismo tiempo la dinámica económica, asegurando la integración social.

Taylor-Gooby (1991), en su trabajo denominado *Welfare under altered circumstances*, explica, basándose en los estudios de Esping-Anderson, tres modelos básicos en la formación del Estado de bienestar: el *primero*, el desarrollado en los países escandinavos (Suecia, Dinamarca) con regímenes *socialdemócratas*, se caracterizó por la alianza de los partidos de centro izquierda con pequeños agricultores dependientes del subsi-

dio del Estado. El *segundo* modelo fue el que se desarrolló fundamentalmente en Alemania, Austria y Francia, y donde han imperado gobiernos con matices *corporatistas*. En este modelo, el fundamento esencial del Estado Benefactor, se caracterizó porque las fuerzas conservadoras en el gobierno desarrollaron un sistema segregado “ocupacionalmente” de bienestar, todo para garantizar tanto a las clases medias como a los trabajadores, lealtad e integración al Estado. Y el *tercer* modelo fue el que desarrollaron los denominados Estados *liberales* (Estados Unidos, Inglaterra y los países anglosajones), y que su esencia estuvo marcada por un welfare state selectivo y dirigido a los pobres, manteniendo un sistema dual, abastecedor de servicios para las necesidades de la clase media².

Todas estas perspectivas u orientaciones, referidas a las interpretaciones del Estado Benefactor, nos conduce a precisar sus componentes, vinculados sobre todo a la regulación como hecho caracterizador del mismo. Su primer componente, es que este tipo de Estado es producto de la modernidad industrial, emergida como resultado del «pensamiento de las luces». En segundo lugar, se estima que el Estado Social del Bienestar va en función del producto interno

2 Es importante hacer notar la distinción entre las dos variantes de liberalismo que influyeron a los países anglosajones. Una, el liberalismo de mercado y la otra, el liberalismo social. El sistema de bienestar de los Estado Unidos ha sido moldeado por la primera variante y condujo a una forma residual de provisión social por parte del Estado. La segunda variante de liberalismo está asociada con filósofos ingleses como T. H Green y Hobhouse y con economistas como Beveridge, Keynes y Galbraith quienes asumieron la necesidad de que el Estado interviniera de forma significativa para corregir las fuerzas ciegas de la economía del mercado (Ramesh Mishra, 2000).

bruto, de la edad de la población y de la madurez de sus instituciones públicas para abordar la regulación del crecimiento «natural» del capitalismo bien en sistemas liberales, corporatistas o socialdemócratas. Entendido así, el Estado de Bienestar se caracterizaría por poner en marcha un mecanismo autoregulatorio de todo el sistema social³.

En función de lo dicho anteriormente, esto nos lleva a establecer el tercer componente de este tipo de Estado, tal es el intervencionismo de la organización estatal como garantía de éxito del proyecto de bienestar. Es esto lo que permite identificar a este tipo de Estado con las ideas de Keynes, razón por la cual se ha hablado del Estado Benefactor Keynesiano (Welfare State Keynesian, WSK). Y el cuarto y último componente viene dado por el hecho de que se entendió el bienestar social como un conjunto de derechos sociales formadores de la ciudadanía y emanados en principio de una ciudadanía industrial secundaria creada por el sindicalismo. De esta manera, los derechos que dan ciudadanía no pueden ignorar las obligaciones correspondientes que se generan de la comunidad. Es por ello que “no es preciso que una persona sacrifique su libertad individual o se someta sin condiciones a cualquier demanda del gobierno, pero supone que sus actos se inspiran en un vívido sentido de la responsabilidad ha-

cia el bienestar de la comunidad” (Marshall, 1998:70).

Aunque (Offe, 1994) ha afirmado que «el capitalismo no puede existir ni *con* ni *sin* el Estado de Bienestar» (Offe, 1994)⁴, por otro lado (Luhmann, 2002) al estudiar este tipo de Estado lo relaciona con los análisis de los sistemas funcionales de la sociedad, auxiliándose del concepto de *inclusión*. Así, este autor afirma que “...El concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad....La realización del principio de inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de bienestar. Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política” (Luhmann, 2002: 47, 48, 49). Esta afirmación permite a Luhmann ir más allá del simple análisis de la crisis económica del Estado Social de Bienestar, aceptando que el estudio de esta organización estatal hay que verla desde dos problemas diferentes: el teórico y el político. Así precisa:

El concepto del Estado de Bienestar no nos obliga, sin embargo, a llegar a conclusiones tan amplias –ni en la teoría ni en práctica. El error de concepción estriba en su subordinación a un juego de suma cero: cuanto mayor determinación política, tanto menor determinación de otro tipo; cuanto más Estado, tanto menos libertad (Luhmann, 2002: 51).

3 Se diría entonces con Ian Angus (2001) que “la institucionalización de los derechos sociales a través de las burocracias nacionales produjo un “clientelismo” y despolitización que reforzó los canales de expectativas en la vida privada sobre un modelo consumerista” (2001: 99).

Así, aunque la forma estatal de bienestar que se fraguó atendiendo lazos de solidaridad muy concretos y creados, ha sido criticado por una parte por el replanteamiento dado a los debates últimos sobre la democracia y, por la otra, por los cambios sufridos en el mundo, vale rescatar la apreciación que hace Kenneth Galbraith: “En una sociedad buena todos los ciudadanos deben tener libertad personal, bienestar mínimo, igualdad racial y étnica, y la oportunidad de acceder a una vida satisfactoria. Debe reconocerse que nada niega tan absolutamente las libertades de los individuos como la total falta de dinero” (Kenneth Galbraith, 1996: 16).

2. La crisis de los lazos del Estado de bienestar

Todos estos análisis nos conducen a afirmar que el Estado de Bienestar se enfrenta hoy con toda una serie de críticas y problemas, producto de los cambios económicos y políticos que parecen superar a los existentes en décadas pasadas y cuyos factores explicativos según Muñoz de Bustillo (2000), se pueden considerar los siguientes: 1.- el fin del consenso keynesiano, 2.- los efectos perversos de la política social y de la financiación del Estado de Bienestar; 3.- los fallos del Estado; 4.- el cambio demográfico:

co: envejecimiento y cambios en los patrones familiares; 5.- la globalización de la economía; 6.- el cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo y; 7.- la debilitación del efecto de legitimación y pérdida de lealtad⁵. Como complemento a estos factores, Castells (1997) ha enumerado las causas de la crisis del Estado de Bienestar en cuatro puntos. El primero es el relacionado con los problemas de financiamiento del Estado que proviene de las cargas crecientes de las pensiones y de los gastos sanitarios. El segundo punto es la dificultad que enfrenta el Estado de Bienestar por la creciente diversificación y segmentación de la sociedad que ha venido impactando a la homogeneización de las condiciones de trabajo, sueldo y estilo de vida de la población, estratificada verticalmente en torno a un modelo semejante de producción y de consumo. El tercer punto tiene que ver con la individualización que refuerza la creciente hegemonía del individualismo en el sistema de valores de la sociedad. Ello, empujado por la crisis de las organizaciones de solidaridad. Y el último y cuarto punto está vinculado al cambio de la estructura de la competencia entre empresas, países y regiones como consecuencia de la formación de una economía global como unidad de actuación fundamental de los agentes económicos.

4 Offe propone un análisis de la sociedad capitalista industrial concebida como una estructura sociopolítica compuesta por tres subsistemas independientes: la economía; las estructuras de socialización, en particular la familia, cuyo objeto es inculcar la lealtad al sistema; y el Welfare State, que debe contribuir a eliminar el conflicto y las disfunciones que pueden aparecer entre los dos subsistemas anteriores.

Dado a estos problemas, la crisis del Estado de Bienestar nos ubica en un tipo de resurgimiento de la sociedad en su organización, en el replanteamiento de las funciones del Estado, así como en una nueva posición del espacio público. En principio, esta crisis empieza hacerse más evidente en los años setenta del siglo XX. Así, según Habermas (1994: 129), "El Estado Benefactor o Social, en su desarrollo, ha entrado en un callejón sin salida. En él se agotan las energías de la utopía de la sociedad del trabajo...El proyecto de este Estado, enfocado reflexivamente, no sólo orientado a la sujeción de la economía capitalista sino a la sujeción del mismo Estado, no puede mantener el trabajo como punto central de referencia". Es la razón, siguiendo a Rosavallon (1995), por la cual el *paradigma asegurador*, sustrato indisolublemente técnico y filosófico del Estado de bienestar está agotándose actualmente ya que la coincidencia histórica entre el *principio de solidaridad* (la sociedad tiene una deuda para con sus miembros) con el *principio de responsabilidad* (cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo), está en proceso de distanciarse. Ante esta crisis, surge el cuestionamiento a este tipo de Estado en la perspectiva neoconservadora que propone pasar a un Estado no interventor.

El giro hacia el liberalismo económico y político en las tres regiones tomó for-

mas muy diferentes. En Europa Occidental el proceso fue gradual y parcial, frecuentemente iniciado por administraciones conservadoras que establecieron la reestructuración de la economía nacional y el papel del Estado. En los exEstados comunistas el proceso fue más abrupto, con la "doble transición" hacia el liberalismo político y económico, al mismo tiempo que los exEstados comunistas eran barridos del poder. En América latina el giro hacia el liberalismo económico, si bien dispar en todo el Sub-continente, precedió por mucho el advenimiento del liberalismo político (Molyneux, 2000: 30).

Además, esta visión y experiencia, propuso que la ciudadanía adquiriera un sentido diferente en el contexto liberal, donde la libertad se identifica con el mercado. A este respecto Barber (2000:25, 26) afirma que:

...el sector público viene marcado aquí por su poder: el Estado *significa* restricción, definida cuando se trata de un Estado democrático por su enorme capacidad de monopolización legítima. El sector privado aparece definido por la libertad: el mercado *significa* libertad, definida por un contrato voluntario y por la libre asociación de la que emana la condición de privacidad e individualidad. Esta insistencia en dar una interpretación bipolar tiene sus raíces en el ilusorio convencimiento de que para ser auténticamente libres tenemos que elegir

- 5 Entre las explicaciones del éxito del Estado de Bienestar es lugar común señalar que, en sus orígenes, esta organización estatal estaba diseñada como una institución de suma positiva, es decir, todos los segmentos de la sociedad se beneficiaban directa e indirectamente de ella.

drásticamente entre el gobierno y los mercados”.

Por otro lado, con el análisis de que la evolución del capitalismo implica la transformación de las relaciones sociales y de la acción del sistema político y administrativo en el que estos se someten a las leyes de la racionalidad instrumental, y en que el resultado de la actividad gubernamental se limitaría a las cuestiones técnicas de forma que los problemas que afectan a las prácticas sociales desaparecerían muy pronto de sus preocupaciones, y que en consecuencia generarían problemas graves para la democracia, Habermas, por su parte, propone la necesidad de modificar la idea normativa de una autoorganización de la sociedad con la desaparición de la democracia de masas, expresada en el Estado de Bienestar. Con el interés de *reinterpretar la soberanía popular y recuperar la dimensión moral del liberalismo* mediante un cuerpo informalmente movilizado de una opinión discursiva no gubernamental que puede servir como contrapeso y a su vez como interacción entre los subsistemas de Economía y Estado, y dado a su complementariedad funcional, este autor propone el concepto del Mundo de la Vida donde se dan los procesos sociales de integración, socialización y solidaridad que servirían para la reproducción de la sociedad misma. Habermas afirma entonces que “la teoría de la acción comunicativa concibe el mundo de la vida como una esfera en que los procesos de cosificación no se presentan como meros reflejos, como fenómenos de una integración represiva impuesta por la economía oligopolística y por un aparato estatal autoritario” (Habermas, 1990: 555).

Las críticas, entonces, al Estado de Bienestar se han venido dando en el marco de la recuperación de los valores políticos de la modernidad sustentados en los derechos democráticos liberales. Un tipo de Estado construido sobre la base de la intervención y el corporativismo implica una inmediata restricción de la esfera democrática ya que en ésta subyacen algunos valores entre los que se destacan la libertad y el dominio de la ley, y en su persecución de equilibrios democráticos, derivados de sus preferencias y sus votos, los ciudadanos deciden qué espacio (y en qué medida) otorgar a otros valores, tales como la justicia social, la igualdad y la solidaridad (Pasquino, 2000).

De esta manera, con la crisis del Estado de Bienestar se presenta un debate interesante sobre la participación, la ciudadanía y el espacio público, por lo que la gestión de los lazos del bienestar ya no es exclusiva del Estado. Esto, en consecuencia, pone en la mesa de discusión la responsabilización social como complemento de las acciones de la administración pública, antes concentrada verticalmente.

3. La nueva gobernanza para el bienestar

Broadbent (2001) ha venido afirmando que el Estado de Bienestar es la más joven de las versiones de democracia, ya que no se ubica ni en la democracia de los antiguos ni en la de los modernos, por lo que propone diez puntos para explicar que las principales barreras para complementar la equidad en el ingreso y en el poder son de carácter políticos e institucionales y no económicas. En el pri-

mer punto, Broadbent establece que la equidad ha sido el valor más importante asociado específicamente con la democracia, por lo que este sistema trabaja para lograr condiciones de equidad de vidas para las mayorías. El segundo punto propone que el lazo entre democracia y equidad persistió en las discusiones teóricas en los siglos XVIII y XIX cuando por primera vez la democracia representativa del Estado nación se convierte en una posibilidad en América del Norte y Europa. Como tercer punto, se afirma que los liberales de América del Norte y Europa quienes apoyaron la llegada de la democracia, temieron a las mayorías que deseaban más equidad que a los contratos políticos de las minorías y a la inequidad en la riqueza inherente a una economía capitalista. El cuarto punto que esboza Broadbent tiene que ver con la propuesta de la democracia social por los principales partidos democráticos que emergieron en el siglo XX en las democracias del Atlántico Norte. También afirma este autor en el quinto punto que la equidad no sólo es un requerimiento ético de la democracia sino una necesidad para asegurar la estabilidad en la sociedad capitalista. Precisa de esta manera (Broadbent, 2001) que las libertades políticas y civiles son insuficientes para lograr la felicidad en la democracia capitalista. El sexto punto reconoce que en el periodo de 1945 y 1980 el objetivo de la política de muchos países fue la equidad vía la provisión de servicios sociales (programas sociales universales), basado en el principio de la democracia social de los derechos de ciudadanía. El séptimo punto se afirma que durante los años 70 se llevó a cabo una serie de eventos que hicieron

posible el asalto ideológico de la equidad manifestado en la década de los 80. Esos acontecimientos fueron el descenso de las tasas de crecimiento, el aumento de los precios del petróleo y la población, y la transformación de la industria así como el déficit fiscal. En consecuencia, el octavo punto apunta a explicar que la equidad en muchas democracias no sólo ha sido paralizada sino reformada completamente a través de la agenda neoliberal. Así, el noveno punto que Broadbent justifica es que la globalización ha sido una causa que ha contribuido al aumento de la inequidad en las democracias del Norte Atlántico. Y por último, el punto diez, Broadbent esgrime que el hecho que las democracias de los países industrializados hayan negado las consecuencias sociales del aumento de la inequidad, es una muestra de su aceptación.

Con estos diez puntos, podemos ver que el Estado de Bienestar y por ende, las políticas sociales deben revisarse en el marco de lo nacional como de lo internacional. "La globalización interrumpe el foco de atención nacional de las políticas sociales y nos fuerza a pensar globalmente" (Clarke, 2000: 201: citado en Yeates, 2001:17). Así, lo global por una parte, enfatiza en la dimensión internacional del bienestar humano y se centra tanto en las instituciones como en los actores de la política social en sus propios derechos, y por la otra, el diseño de las políticas sociales se enmarca por las percepciones de las lógicas y realidades de la economía global, así como por creencias, valores y suposiciones sobre la competitividad nacional en el ambiente global. De esta manera (Taylor-Gooby, 197:171, citado por Yeates, 2001:23); ha

planteado que “la globalización económica, la flexibilidad del mercado de trabajo, más los modelos complejos de vida familiar y la disolución de las estructuras de clases requiere un nuevo acuerdo de bienestar. Desde que el pleno empleo y la redistribución y expansión de los servicios universales no son vistos como realizables, el nuevo bienestar puede justificar solamente gastos por inversión en el capital humano y en la valoración de las oportunidades. Todos los Estados de Bienestar están dirigidos en la misma dirección por el imperativo de la competencia internacional” (Taylor-Gooby, 1997: 171: citado por Yaetes, 2001: 23). Así, es importante señalar que la imposibilidad del Estado de bienestar abrió dos escenarios muy distintos de reconfiguración de las políticas sociales. El primer escenario representó una reconfiguración neoliberal del bienestar, buscando transferir un número mayor de funciones reguladoras a las fuerzas del mercado. Y el segundo escenario pregonó una reconfiguración solidaria y democrática de las políticas sociales, poniendo una nueva relación de responsabilidades entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. De allí el concepto de gobernanza planteado por (Jan Kooiman, 2004: 172).

La gobernanza como una propuesta de expansión debe tener su base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales. La mayoría de los conceptos de gobernanza utilizados destacan este aspecto. Se podría decir que este elemento común se expresa (por sí mismo) bastante bien en la noción de tendencias sociales de largo

alcance tales como la diferenciación y la integración.

Dado a estos cambios, un gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. En este sentido, Ricard Gomà e Ismael Blanco del instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona han enumerado de una manera atinada los ejes donde se asientan las grandes dificultades encontradas por una administración pública con visión jerárquica.

“a.- las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica;

b.- la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables;

c.- el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno; y

d.- la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional” (Gomà y Blanco, 2002:1).

Aseveramos por lo tanto, que estamos en presencia de una era donde los cambios económicos, políticos y sociales se basan en el conocimiento y en la innovación constante. Para ello, las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil son unos de los elementos indispensables. De esta manera, el gobierno ya no se constituye en el centro del

lazo del bienestar, sino que debe proveer las condiciones para que los diferentes actores logren construirse en redes de gobernanza cuya funcionalidad y legitimidad van a depender de la capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas y de la profundización democrática en clave ciudadana y participativa, respectivamente⁵. Así pues, una nueva gobernanza para el bienestar sería imposible si no se identifican al interior de los marcos institucionales las responsabilidades de los intereses de los diferentes actores. Esto nos lleva a definir el término de gobernanza como un proceso aplicado a cualquier acto colectivo donde no sólo se limita a decidir la orientación que van a tomar los actores, sino quién participa en la decisión y a qué título. Ello implicaría por supuesto "a.- el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b.- un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de las redes plurales; c.- una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos" (Gomà y Blanco, 2002:1-2).

Siguiendo en esta línea, las Naciones Unidas (ONU), nos ha sugerido una lista de elementos que caracterizan la

buena gobernanza. Estos elementos comprenden: 1.- la *participación*, entendida como dar a todos, hombres y mujeres, la posibilidad de participar en los procesos de decisiones; 2.- la *transparencia y la libre circulación de la información* que tiene que ver con la rendición de cuenta de los poderes públicos y privados; 3.- la *sensibilidad* de las instituciones y de los procesos frente a los actores que intervienen; 4.- el *consenso* de los diferentes intereses que permitan llegar a una conciliación que constituiría el interés general; 5.- la *equidad*, comprendida como la posibilidad que tienen tanto los hombres como las mujeres de mejorar y de conservar su bienestar; 6.- la *eficacia y la eficiencia* que permita que el mejor uso posible de los recursos haga que los procesos y las instituciones produzcan resultados que pueden satisfacer las necesidades de todos; 7.- otra característica importante de una buena gobernanza es la *responsabilidad* de los tomadores de decisión del gobierno, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil; y 8.- como última característica, tanto los líderes como el público deben tener una *visión estratégica* sobre la gobernanza y el desarrollo humano, así como sobre lo que es necesario para llevar a cabo éste.

También (Bourgault, 1999) abunda aspectos fundamentales de la gobernanza.

5 En algunos casos se ha olvidado que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no único, en las redes de política o gobernanza, ya que por una parte la autorregulación social de la que se encargan las redes tienen lugar bajo unas normas establecidas desde el Estado, vinculando así su control jerárquico con la autorregulación social; por la otra parte, es el Estado quien, en última instancia, legitima las decisiones públicas; y por último, el Estado es el que sigue reservando para así la posibilidad de actuación legal en aquellos ámbitos cuyos actores no hayan alcanzado un acuerdo (Mariángela Petrizzo Paéz, 2003)

za que se relacionan con algunos postulados de la democracia moderna participativa, tales aspectos son:

1. La percepción de la legitimidad del poder de la autoridad;
2. los ciudadanos deben constituirse en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisión;
3. un proyecto de sociedad basado en la opinión de los ciudadanos; y
4. una adaptabilidad rápida de la administración pública a las necesidades de los ciudadanos en la distribución de los fondos públicos.

4. A manera de reflexión

La gobernanza entonces, entraña un potencial no sólo para fortalecer la democracia e incrementar la participación, sino también para reducir las tensiones que de otra manera pudieran resultar en conflictos violentos. Las redes de gobernanza pueden también aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos en áreas tales como atención y protección de la salud, educación, suministro de agua, transporte, servicio de emergencia, vivienda, protección del medio ambiente, así como también planificación de la infraestructura⁶.

Estos elementos nos permiten afirmar que la gobernanza abre un nuevo es-

pacio intelectual, ya que provee un concepto que nos lleva a examinar el nuevo rol del gobierno en la gestión pública y la contribución de los otros actores en el marco de las decisiones públicas. Así, "ciertas características clave de las políticas públicas, como su estabilidad o la calidad de su implementación, son tan importantes como el contenido específico de las mismas en tanto que ingredientes para el desarrollo económico" (Ernesto Stein, Mariano Tommansi, Kaldo Echebarria y otros, 2006). Es este el reto para que los nuevos lazos del bienestar logren más justicia política y más equidad social.

Referencias Bibliográficas

- Angus, Ian (2001). Equality, Community, and Sustainability. In Edward Broadbent **Democratic Equality: what Went Wrong?** University of Toronto Press.
- Barber, Benjamín (2000). **Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil.** Paidós, España.
- Bobbio, Norberto (2002). **Liberalismo y democracia.** F.C.E, México.
- Bourgault, Jacques (1999). Implications de la bonne gouvernance. Dans Joan Corkery **Gouvernance: concepts et applications.** Groupe de travail de l'Institut international des sciences administratives, Bruxelles.

6 A partir de la década iniciada en 1990, diversos países han encarado procesos de transformación estatal, conocidos como "segunda generación de reformas del Estado". A diferencia de la primera generación de reformas, estos nuevos procesos proponen como medida fundamental una drástica reducción en el tamaño del Estado, sino el desarrollo de nuevos modos de gestión pública. El Estado deja de actuar como único proveedor directo de bienes y servicios, para bajar en coordinación con el sector privado y el tercer sector.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004). La restricción económica y la democracia. En Luiz Carlos Bresser-Pereira, Adam Przeworski, Nuria Cunill Grau, Oscar Oszlak **Política y Gestión Pública**. CLAD-FCE, Argentina.
- Broadbent, Edward (2001). Ten Propositions about Equality and Democracy. In Edward Broadbent **Democratic Equality: what Went Wrong?** University of Toronto Press.
- Castells, Manuel (1997). El futuro del Estado del Bienestar en la Sociedad Informacional. En Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds) **Buen gobierno y política social**. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- Durkheim, Émile (1997). **La división del trabajo social**. Colofón, C.A. España.
- Galbraith, John Kenneth (1998). **Historia mundial de la Economía**. Ariel Sociedad Económica, Barcelona.
- Galbraith, John Kenneth (1996). **Una sociedad mejor**. Editorial Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- Gomà, Richard e Ismael Blanco (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, octubre.
- Habermas, Jürgen (1989). **The new conservatism. Cultural criticism and the historian debate**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Habermas, Jürgen (1990). **Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista**. Taurus, España.
- Habermas, Jürgen (1994). **Ensayos políticos**. Editorial Península, Barcelona.
- Janowitz, Morris (1976). **Social control of the welfare state**, New York, Elsevier.
- Kooiman, Jan (2004). Gobernar en gobernanza. **Revista Instituciones y desarrollo** No. 16. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España. pgs. 171-194.
- Luhmann, Niklas (2002). **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Alianza Universidad. España.
- Marshall, T.H. (1963). **Sociology at the Crossroads**, London: Heinemann.
- Marshall, T.H., Tom Bottomore (1998). **Ciudadanía y clase social**. Alianza Editorial. España.
- Mishra, Ramesh (2000). El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa. En: Rafael Muñoz de Bustillo (ed). **El Estado de Bienestar en el cambio de siglo**. Alianza Editorial, España.
- Molyneux, Maxime (2000). Ciudadanía y política social en perspectiva comparada. En Sergio Reuben Soto **Política Social. Vínculo entre Estado y Sociedad**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (2000). Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo. En Rafael Muñoz de Bustillo **El Estado de Bienestar en el cambio de siglo**. Alianza Editorial, España.
- Offe, Claus (1994). **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. Alianza Editores, España.
- Pasquino, Gianfranco (2000). **La democracia exigente**. Alianza Editorial, España, 2000.
- Petrizzo Páez, Mariángela (2003). **Redes e institucionalización: vinculando evidencias y redes de políticas** (mimeografiado). Universidad Ortega y Gasset, España.
- Rex, John (1970). **Race Relations in Sociological Theory**, London: Weidenfel and Nicolson.

- Rosanvallon, Pierre (1995). **La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia**. Manantial, Argentina.
- Rousseau, Juan Jacobo (1996). **El Contrato Social o Principios de Derecho Político**. Editorial Porrúa, México.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommansi, Kaldó Echebarría y otros (2006). **La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006**. Harvard University (David Rockefeller Center for Latin American Studies).
- Taylor-Gooby, Peter (1991). Welfare under altered circumstances. En **Social Change, Social Welfare and Social Science**, University of Toronto Press.
- Walzer, Michael (1993). **Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad**. F.C.E, México, 1993.
- Yeates, Nicola (2001). **Globalization & Social Policy**. Sage Publications. London.