



## **ACERCA DEL ESTADO DE BIENESTAR**

**Seminario “Globalización y el Futuro del Estado de Bienestar:  
Hacia un Nuevo Modelo Social”, Santiago, marzo de 2007**

**Mario Marcel - Patrick Diamond  
Joakim Palme**

*Serie “Papeles de Trabajo”  
Nº4 Diciembre 2007*

## Introducción

En marzo del año 2007, el Instituto Igualdad organizó, en conjunto con la fundación europea Policy Network, el seminario internacional “Globalización y el Futuro del Estado de Bienestar: Hacia un Nuevo Modelo Social”.

Este evento fue la ocasión de un rico intercambio intelectual entre funcionarios públicos, académicos de renombre internacional y personeros políticos de Europa y Latinoamérica, en torno a las perspectivas contemporáneas sobre el Estado y la protección social. En esta edición de los *Papeles de Trabajo*, el Instituto Igualdad tiene el agrado de presentar al público tres de estas intervenciones.

En la sesión “Las tendencias emergentes y catalizadores del cambio en una era global: nuevos desafíos para el Estado de Bienestar”, Mario Marcel, ex-Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, presenta una reflexión sobre los regimenes de bienestar. Se propone adaptar las herramientas conceptuales forjadas por el sociólogo Gosta Essping-Andersen al contexto Latinoamericano, destacando la necesidad de construir sistemas de protección social multipilares.

En la sesión “Transformación de la relación ciudadano-Estado: análisis e implicancias”, Patrick Diamond, Director del Policy Network y académico de la London School of Economics, insiste en el rol crucial que sigue teniendo el Estado en la implementación de modelos sociales progresistas. Según él, el concepto central para repensar la acción pública es el principio de “responsabilidad compartida”.

En la sesión “Respuestas progresistas: adaptación de marcos institucionales”, Joakim Palme, Director del Instituto de Estudios del Futuro, enfatiza el dilema que debe superar el Estado para asegurar su sustentabilidad a lo largo del tiempo. Ésta depende de la capacidad que tiene de combinar las necesidades sociales, políticas y económicas por las cuales es responsable.

A continuación podrán tomar conocimiento del detalle de las tres ponencias: Mario Marcel, “del Estado de Bienestar a la protección social: reflexiones sobre regimenes de Bienestar para América Latina”; Patrick Diamond, “Transformación de la relación Ciudadano-Estado: Análisis e Implicaciones”; Joakim Palme, “Un Estado benefactor sustentable”.

MARIO MARCEL

Investigador Asociado de CIEPLAN,  
ex Director de Presupuestos de Chile

## **DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA PROTECCION SOCIAL: REFLEXIONES SOBRE REGIMENES DE BIENESTAR RELEVANTES PARA AMERICA LATINA**

Muchas gracias. Yo no he podido estar en la sesión anterior, pero escuchar al Sr. Roger Liddle, me recuerda mucho la experiencia que viví hace un par de años, en una reunión de Policy Network, en que se sentía una vitalidad en la discusión que ojalá podamos reproducir acá.

Yo preparé una presentación que se basa en buena medida en el trabajo que se está desarrollando en CIEPLAN, en proyectos apoyados de la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, sobre nueva agenda de desarrollo en América Latina y cohesión social.

Se nos ha planteado como tema de discusión el del **Estado y los regímenes de bienestar**. Si uno sigue la discusión que tenemos, al menos en esta parte del mundo, el Estado de bienestar aparece como un mito moderno por el cual se entienden muchas cosas. Por un lado, el Estado de bienestar aparece como un héroe, por su capacidad para generar cohesión social, contribuir a la equidad y, por otro, se nos lo presenta como un villano, responsable de la pérdida de competitividad europea, desequilibrios financieros, etc.

Para avanzar, quizás lo más adecuado es ir a una conceptualización un poco más amplia que hablar de Estado de bienestar, porque cuando observamos la realidad, lo que vemos son muchas formas distintas de entender el concepto de bienestar en los países, particularmente en los más desarrollados. Y para esto se ha usado el concepto de **régimen**, como la idea de **un conjunto de reglas, instituciones, actores e intereses estructurados, que generan derechos y obligaciones para los individuos**.

Y a partir de esta idea, los trabajos de Gosta Essping-Andersen, de fines de los 90, buscaron caracterizar los regímenes de bienestar existentes en los países desarrollados, a partir de las diferencias entre los patrones de provisión de bienestar por parte de tres actores: **el Estado, el mercado y las familias**; con distintos resultados y distintos efectos de estratificación. Además, con la capacidad para poder separar la dinámica del mercado de trabajo de la dinámica de los servicios de bienestar.

En ese sentido, el concepto de régimen de bienestar es más amplio que el de Estado de bienestar, porque enfatiza una racionalidad implícita de las configuraciones institucionales, en contraste con la noción de políticas sociales. Es decir, cuando hablamos de Estado de Bienestar estamos hablando de ciertas configuraciones particulares, donde el Estado es un

actor fundamental y, cuando hablamos de régimen de bienestar, ampliamos esa visión a otros actores.

Al aplicar estos conceptos a los países desarrollados, el trabajo de Sping-Andersen identificaba tres regímenes tipo, determinados por la distinta distribución de roles, espacios de solidaridad y grado de desmercantilización del trabajo. Distinguía entre:

- los regímenes de carácter más **liberal**, que representa típicamente Estados Unidos, con un sistema de beneficios básicamente **residuales**;
- un régimen **conservador-corporativo**, ejemplificado por Alemania, con una mezcla de provisión estatal, un rol para la familia y una lógica más corporativizada; y
- los sistemas **socialdemócratas**, que podrían ser ejemplificados por Suecia, con un papel mucho más amplio y central del Estado y una solidaridad extendida de manera más amplia.

Cuando estos conceptos o clasificaciones intentaron llevarse al terreno empírico, a mirar lo que pasaba en los países; a preguntarnos qué es lo que estamos mirando, qué entendemos por régimen de bienestar, qué tipos de beneficios o de riesgos están siendo cubiertos y, normalmente, por esto entendíamos los regímenes de pensiones, de salud y las transferencias de renta con propósitos de protección.

En ese contexto, la noción más estricta de Estado de bienestar aparecía asociado a los regímenes conservador-corporativo y socialdemócrata. Sin embargo, lo que observamos en la realidad en los países, en primer lugar, es la coexistencia de regímenes distintos para distintos componentes de la seguridad social.

Un buen ejemplo es el caso de Gran Bretaña, donde uno podría decir que el sistema de pensiones es básicamente residual y el de salud es básicamente socialdemócrata, con una provisión estatal y una cobertura universal.

Al mismo tiempo, en los países del sur de Europa, los países mediterráneos, aparecía una mezcla de socialdemocracia y participación mayor de la familia, incorporando nuevas variables para interpretar los regímenes de bienestar, como la dimensión de género que recién mencionaba el Sr. Liddle.

Estos Estados de bienestar hoy los vemos asociados a la noción de crisis, para lo cual primero tenemos que saber qué se entiende por crisis cuando se miran los Estados de bienestar en los países desarrollados.

Desde el lado fiscal, tenemos que reconocer que en la mayoría de los países donde se discute la idea de una crisis financiera, esa es una noción más bien *actuarial*. Es decir, es una crisis que no está ocurriendo en este momento, donde los grandes desequilibrios fiscales no se están produciendo, sino que se proyectan hacia adelante y donde –por ejemplo– no tenemos ningún país con Estado de bienestar que tenga el déficit previsional que tienen Chile o Brasil. Entonces, lo primero es entender que en esos países, para el caso

de las pensiones por ejemplo, la idea de un sistema “**pay as you go**” se entiende como tal, es decir, como un sistema que está tratando de cuadrarse financieramente todo el tiempo y que enfrenta la necesidad de ciertos ajustes.

Esta presión financiera o proyección de desequilibrios financieros, está sin duda ligada a la transición demográfica, situación que en los países más desarrollados está mediatizada por el fenómeno del *baby-boom*. Y podemos ver que en América Latina la transición demográfica está siendo más rápida que en los países desarrollados, porque esencialmente no tenemos una generación que sea producto de un *boom* de natalidad, como el ocurrido hace 40 ó 50 años.

La otra manifestación de esta crisis tiene que ver con los cambios socioeconómicos y los cambios ocurridos en el mercado del trabajo: la aparición del desempleo como un fenómeno de magnitud y de modalidades de contratación distintas de las tradicionales.

Frente a estas crisis, y sin intentar proponer soluciones, sino simplemente reconocer la manera en que estos problemas se están enfrentando, lo que podemos ver son reformas paramétricas en los sistemas de pensiones.

Hace pocos días nos llegó la noticia que en Alemania se está planteando un aumento en la edad de jubilación. Para todos los que participaron en la discusión sobre la igualación de la edad de jubilación de hombres y mujeres en Chile, les recuerdo que en la mayoría de los países más desarrollados las edades de jubilación ya son iguales. Uno de los países que estaba atrasado, Gran Bretaña, lo viene ajustando desde hace varios años y este proceso se va a completar en 3 ó 4 años más.

También tenemos que analizar las políticas de contención de costos. También en el caso de Gran Bretaña, la concesión de hospitales en buena medida cumple ese papel, o la estructuración de sistemas **multipilar** que uno podría ejemplificar particularmente con la reforma de pensiones en Suecia de hace algunos años.

Cómo se compara esta realidad con lo que hemos vivido en América Latina. Primero que nada, si miramos al pasado, tenemos que reconocer que en nuestra historia, quizás con la honrosa excepción de Uruguay, tuvimos tradicionalmente sistemas segmentados y excluyentes, que en buena medida eran reflejo de la estructura productiva y el mercado de trabajo. Donde teníamos una estructura productiva dual o polarizada y un mercado del trabajo dual o polarizado, teníamos regímenes de bienestar también duales y polarizados.

Otra característica importante de nuestros regímenes de bienestar tradicionales es la frecuencia con la que encontramos programas administrados por los empleadores, por las empresas, como la indemnización por años de servicio, como sustituto del seguro de cesantía, o como la obligación de tener salas-cuna, en el caso de Chile para las empresas con más de 20 mujeres trabajadoras.

Y junto con estos programas más formales, asociados a un segmento del sistema productivo y del mercado de trabajo, encontramos sistemas residuales informales básicamente apoyados en la familia.

Esta configuración, que en la literatura –tratando de adaptar los conceptos de Sping-Andersen– ha sido calificada como **regímenes híbridos**, mezcla elementos conservadores y de informalidad, donde las familias juegan un rol importante, hay diferenciación significativa de los sistemas y conviven beneficios generosos y muchas veces desequilibrados, a los que yo, con cierta generosidad, les he llamado “actuarialmente desequilibrados”, porque muchos de ellos estaban efectivamente desequilibrados por su escasa solidaridad y porque sectores importantes de la población quedan excluidos de estos regímenes. Es decir, sistemas bastante alejados de la idea de Estados de bienestar o de regímenes de bienestar en la tradición más socialdemócrata.

Por cierto, estos sistemas fueron objeto de profundas reformas en los años 80 y 90, motivadas básicamente por los cambios en la estructura económica, especialmente la apertura de las economías, y la desestructuración de los mercados del trabajo, que incorporaron la previsión privada y el predominio de la protección individual a través de esquemas de seguros acotados.

Algunos se han preguntado cómo estas reformas fueron posibles, si por lo menos lo que hemos visto en la tradición europea es que muchas propuestas, por ejemplo las reformas del sistema de salud británico, en la época de la primera ministro Thatcher, fueron profundamente resistidas por la población.

Excluyendo la experiencia de Chile, donde ocurrió en un contexto de dictadura, la razón principal por la que se llevaron a cabo estas reformas en muchos países de América Latina en un contexto democrático, es porque había la percepción de un desequilibrio financiero en los sistemas más tradicionales y formales y de ineficiencia y corrupción en la administración estatal de éstos y por lo tanto, quienes estaban cubiertos por dichos sistemas tradicionales veían un riesgo asociado en la previsión estatal. En estas circunstancias, la posibilidad de incorporar administradores privados aparecía como un factor de segurización de los beneficios. Es decir, la previsión privada aparecía ofreciendo garantías adicionales a los grupos privilegiados o beneficiados por los sistemas más tradicionales, mientras los excluidos no tenían muchos intereses involucrados y a lo mejor podían ganar algo en el proceso.

El resultado de estas reformas es conocido, aunque es importante reconocer que en muchos de los países esas reformas en los sistemas de pensiones o en los de salud fueron parciales y segmentadas. Por ejemplo en Colombia, hasta el día de hoy conviven como opcionales un régimen de capitalización individual para pensiones con un régimen de beneficios definidos. En la mayoría de los países se han mantenido programas administrados por los empleadores y las reformas en el mercado de trabajo han sido mucho más lentas que las reformas en los sistemas de seguridad social.

Por otra parte, se han observado problemas serios de gobernabilidad en los *cuasi* mercados, ejemplificados por la baja intensidad competitiva en la administración privada de las pensiones o el discrimen de los afiliados en los seguros de salud, lo cual ha generado beneficios por debajo de las expectativas que originadas al momento de las reformas. Esto ha sucedido porque los cambios en el mercado de trabajo han roto la segmentación que tradicionalmente tenía. Donde antes teníamos mercados más duales hoy día tenemos mucha

rotación e itinerancia en distintas posiciones laborales y, por lo tanto, en la medida que se han mantenido regímenes de pensiones ligados a los empleos formales y al concepto del hombre gana-pan (o el padre gana-pan que mencionaba el moderador), entonces ha habido una baja generalizada en el acceso a los beneficios y una sensación generalizada de desprotección.

Al comparar esta situación con nuestros regímenes tradicionales, residuales y conservadores, encontramos que la familia se ha ido debilitando como instancia residual, como efecto de la transición demográfica y de los cambios de la estructura familiar. Estos cambios los vamos a seguir viendo con mucha más intensidad en el futuro.

Hoy día, lo que no es capaz de proveer el sistema de pensiones o el sistema de salud, no lo va a proveer la familia en el futuro y ese es un factor que es importante tener claro. En estas circunstancias, tenemos una percepción creciente de inseguridad económica, que se refleja en las encuestas y en las dinámicas ciudadanas.

¿Por dónde podemos buscar caminos alternativos en América Latina?. Yo no creo mucho en la idea de algunos autores en cuanto a que era posible en América Latina un desarrollo acumulativo, es decir, que desde sistemas segmentados podíamos pasar a sistemas universales simplemente por la vía de nivelar hacia arriba, esencialmente, porque esos sistemas segmentados tenían grandes desequilibrios o desproporciones en muchos de sus beneficios y también porque en países que no han tenido reformas paramétricas, los desequilibrios financieros están siendo de magnitud importante, como es el caso de Brasil.

Entonces, cuando hablamos de buscar caminos alternativos, debemos reconocer que hay dos concepciones distintas para entender esta noción de bienestar: la de un sistema estructurado en torno a transferencias o la de un sistema estructurado en torno a la lógica de protección contra contingencias.

Y cuando la inseguridad económica aparece como un problema dominante en América Latina, entonces tenemos que buscar donde están esos riesgos. En las encuestas y estudios que se han hecho en el continente, el riesgo social o económico predominante es sin duda el desempleo, seguido por las enfermedades catastróficas, la discapacidad e incluso los quiebres familiares.

Y hay que destacar que, pese a ser un continente con altos niveles de delincuencia y problemas de seguridad ciudadana, hay muchos países en que la inseguridad económica aparece como una preocupación más importante, como una fuente mayor de inseguridad que la delincuencia.

Desde este punto de vista, debemos reconocer que una vez que la inseguridad se ha instalado en las percepciones de la ciudadanía y afecta el comportamiento de las personas, también va teniendo consecuencias. Entre ellas, impedir la igualdad de oportunidades. Durante muchos años hemos discutido si acaso la igualdad de oportunidades se genera con educación, pero a un mismo nivel educativo, si tenemos dos hogares o dos trabajadores o trabajadoras con distintos niveles de exposición al riesgo asociado a la vejez o a alguna enfermedad catastrófica, no vamos a tener la misma igualdad de oportunidades ni la misma

disposición a emprender o a innovar. Nuestra región, con países que tienen un bajo crecimiento para su nivel de desarrollo, requiere incentivar la innovación y fortalecer los sistemas de incentivos.

En este sentido, avanzando algunas ideas en torno al desarrollo de regímenes de bienestar en América Latina, probablemente lo más adecuado a nuestra realidad y requerimientos, es la noción de protección social. Y esto ocurre porque la demografía, las características del mercado de trabajo y los desequilibrios de los niveles iniciales de beneficio, hacen muy difícil que en nuestra región podamos desarrollar un modelo o un régimen de bienestar en la tradición socialdemócrata más histórica. Nuestros países necesitan seguir creciendo, pero también necesitan generar equidad, y esa es la ecuación con la cual hemos estado jugando y que hemos estado tratando de llevar a la práctica durante bastantes años.

Esto requiere recuperar la confianza en el Estado. Si estamos hablando de una agenda con un rol importante para el Estado, tenemos que buscar formas de recuperar esa confianza en el aparato estatal y también en el mercado, que se ha visto comprometida por las experiencias de las reformas de los últimos años. ¿Cómo hacerlo?, mejorando las dinámicas de los seguros. Éstos son un mecanismo de solidaridad, pero en la medida que sean capaces de englobar a individuos y hogares con niveles de riesgo diferentes. Para eso necesitamos operar sobre la regulación o sobre la manera en que funcionen estos mercados, que fueron creados por las propias regulaciones estatales y por lo tanto no es pecaminoso tratar de generar ciertas dinámicas de seguros más comprensivas y solidarias.

Si tratamos de recuperar la confianza en el Estado y en el mercado, probablemente estamos apuntando a sistemas **multipilar**, convergiendo hacia lo que viene ocurriendo también en los países más desarrollados. Desarrollar sistemas multipilar significa romper con el vínculo histórico tradicional entre el empleo y la seguridad social y ese es uno de los temas principales que están en la discusión de la reforma previsional en Chile en estos momentos. La principal idea introducida en esta propuesta de reforma es la de que la protección contra la pobreza en la vejez no es necesariamente una extensión del mercado de trabajo, ni menos una extensión del mercado de trabajo formal.

Pero esto significa modular la generación de derechos exigibles de acuerdo a las posibilidades de financiamiento. Involucra también programas cuyo financiamiento no proviene solamente del mercado del trabajo ni de cotizaciones previsionales ligadas a la planilla salarial, sino programas con financiamiento de rentas generales y con reformas tributarias que pueden ser planteadas a cambio de la socialización de sistemas de protección que actualmente pasan por las empresas. Esta es una de las discusiones y uno de los temas que aparentemente fueron planteados en la visita de nuestro ministro de Hacienda a Dinamarca. E involucra también formalizaciones económicas, que es uno de los avances que al menos Chile puede exhibir y que permitan estructurar una transición que puede ser perfectamente gradual.

¿Dónde está Chile en este contexto? Como sabemos, la protección social es una idea central en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet y es uno de los temas que ha sido más discutido y cuestionado por la oposición, que ve en esto el fantasma del Estado benefactor. Pero la verdad es que elementos de este sistema de protección social ya han



quedado reflejados en reformas de los últimos años, como la creación del seguro de cesantía, la reforma de la salud (a través del Plan AUGE<sup>(1)</sup>) y ciertamente en la reforma previsional que actualmente se discute en el Congreso.

Sin embargo, también tenemos elementos ausentes de este proceso, como las reformas en el sistema de contención de costos. El Plan AUGE, en la medida que ofrece garantías explícitas, es una fuente de presión financiera significativa, pero eso no quiere decir que tengamos que esperar cruzados de brazos a que esa presión ocurra.

¿Qué vamos a hacer con los programas ocupacionales y las indemnizaciones por años de servicio? Acabamos de presentar una política de protección de la infancia, pero al mismo tiempo mantenemos todavía la obligación de sala-cuna en las empresas con más de 20 mujeres trabajadoras.

¿Y respecto del tema tributario?. En esto tenemos que reconocer que después de la reforma tributaria del 90 no ha habido ninguna otra en Chile que haya aumentado los ingresos fiscales. Hemos tenido tanto aumentos como rebajas de impuestos y durante la actual administración hemos tenido varias de esas rebajas.

Entonces, en el fondo, hacia lo que podemos encaminarnos es hacia una idea de protección social que es bastante distinta del Estado benefactor tradicional, que en buena medida refleja también una convergencia hacia situaciones que han ocurrido en los países más desarrollados.

Posiblemente para esto requerimos un grado de concertación social y política mucho mayor del que hemos tenido hasta ahora, pero por lo menos debemos tener claro hacia donde queremos caminar y en esta intervención traté de exponer algo de lo que surge de la reflexión llevada a cabo en los proyectos en que me ha tocado trabajar. Muchas gracias.

---

<sup>(1)</sup> Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas.

PATRICK DIAMOND  
Director de POLICY NETWORK,  
Profesor Visitante de la London School of Economics

## **TRANSFORMACION DE LA RELACION CIUDADANO-ESTADO: ANÁLISIS E IMPLICACIONES**

Comienzo por agradecer a los organizadores, pues hemos disfrutado de nuestra estadía en Chile. Los debates han sido muy productivos y esperamos continuarlos durante los próximos meses y años.

Intentaré entregar algunos argumentos respecto al papel del Estado en la sociedad en Europa y América Latina. Me voy a basar en la situación que reina en Europa Occidental, señalando algunos puntos de comparación con lo que pasa en América Latina.

Lo que quiero decir no es simple para la gente de izquierda, porque hay la tendencia en algunos pensadores de decir que tenemos que redefinir el Estado para poder resolver algunas expectativas y tareas nuevas que han surgido en nuestra sociedad. El punto, me parece, es que la izquierda tiende a enmarcar al Estado de dos maneras: una, es mirarlo igual que en el socialismo y ponerlo fuera de crítica; la otra, la tendencia populista, es contraria al Estado, argumentando que el apoyo público también se debe poner en su contra. Sin embargo, yo quiero decir que el Estado sigue siendo un instrumento crucial para obtener una acción eficaz, pero necesitamos redefinirlo para que cumpla ese fin.

Primero, debemos reflexionar sobre la relación entre los Estados y los mercados competitivos y, segundo, hablar de los desafíos estratégicos que encaran los Estados hoy en el mundo, explorar algunos conceptos nuevos de Estado y nuevas ideas para organizarlo, basados especialmente en el **principio de la responsabilidad compartida**.

Hemos estado debatiendo los modelos sociales europeos y latinoamericanos y yo creo que el Estado tiene un papel importante que cumplir en proteger a la sociedad. Pero su función principal es habilitar, darle más control sobre su vida a cada individuo. Esto es claro en el caso de Europa Occidental, donde el Estado compromete un mismo nivel de vida para todos los ciudadanos y acentúa menos el papel que desempeña en la vida privada. En los años 80, incluso, en algunos de estos países el Estado empezó a retirarse del control de la economía y a asumir un papel regulador.

Con esto quiero decir que proponer un conflicto entre Estado y mercados es una posición debilitante. Se trata de que el Estado y los mercados funcionen mejor, pero hay muchos intereses y bienes públicos que no se pueden entregar gratis a los mercados competitivos y por eso el Estado tiene una pertinencia permanente.

Queremos un Estado que actúe, no que se retire; necesitamos categorías nuevas, desafíos nuevos y entre los desafíos estratégicos que encara el Estado y las presiones nuevas que se presentarán en los próximos diez años, hay seis que considero son las más importantes:

How does the state respond to the pressures and challenges it will face in the next 10 years?

- Public Value** - universality and public ethos
- Autonomy** - individuals' ability to control
- Citizenship** - nation-state eroding
- Well-being** - quality of life and work
- Complexity** - life-course and disorderly world
- Responsibility** - rights and duties

Primero, hay un gran desafío en el cuidado de los **valores colectivos**, es decir, cómo en sociedades marcadas por el consumismo y la competencia, se puede proteger el valor esencial de los servicios públicos. Además, hay que asegurar que esos programas sigan siendo universales y abiertos a todos los ciudadanos.

Otro gran desafío está en la **autonomía**, en cómo el Estado hace frente al sentimiento de las personas que quieren controlar su vida mejor.

Luego está la **ciudadanía**: en un mundo donde se ha erosionado el valor del Estado-nación, especialmente el europeo occidental, cómo enfrenta el Estado el sentido de solidaridad, de ser nacional, especialmente al Estado benefactor.

Tradicionalmente, tanto el Estado como los mercados han intervenido a nivel de consumo y de **bienestar social/material**, pero cada vez más se discute cómo puede haber igualdad de oportunidades y una mejor calidad de vida familiar.

También está la **complejidad** de la sociedad moderna. En el mundo global de hoy la vida es mucho menos predecible que lo que hubiera sido hace cincuenta o cien años atrás. El Estado también tiene que hacer frente a esta complejidad. Vivimos en un mundo más desordenado, en que a los Estados-naciones les cuesta más cambiar.

Por último, hay un desafío estratégico importante en cómo estimulamos que los ciudadanos acepten más **responsabilidad**, con sus deberes y derechos.

Como han señalado otros oradores en esta Conferencia, debemos saber cuáles son las presiones crecientes y las expectativas que van a afectar la administración del Estado y el suministro de servicios en los próximos años. Algunos de los datos que se han presentado, resaltan el impacto que van a tener el aumento de la pobreza, las nuevas enfermedades y las enfermedades mentales, el aumento del alcoholismo, entre otras. Todas estas son presiones que el Estado tiene que enfrentar.

En resumen, según yo concibo el Estado, imponer modelos de mercado a los servicios manejados por el Estado no es la mejor forma de compatibilizar el interés de los ciudadanos. Pero al mismo tiempo, ni en Europa ni en América Latina se está defendiendo necesariamente el Estado tradicional, por lo que hay que buscar maneras de reformularlo para que haga frente a estos nuevos desafíos.

Hay que trabajar en cómo cambiar el concepto de Estado para que avance hacia metas de equidad y eficiencia. Y aquí surge una idea nueva, que podemos denominar el **principio de responsabilidad compartida**.

Creo que las distintas maneras de pensar de comienzos de los años 90 ya no sirven. Las responsabilidades se empezaron a pensar en función de la sanción a los individuos, pero no se enfatizó en la necesidad de tener individuos capaces de asumir su propia responsabilidad y, al mismo tiempo, tener más control de los servicios públicos, más incluso que el Estado propiamente tal, y cómo generar estructuras que faciliten y estimulen la participación ciudadana. Es crítico, a mi entender, que los progresistas piensen de qué manera pueden aprender a compartir el poder con los ciudadanos.

El **principio de la responsabilidad compartida** es muy importante: puede mejorar la eficiencia de los servicios públicos, acentúa la participación y aumenta la confianza en el proceso democrático. La política progresista debe apuntar no solamente a la distribución más equitativa de los ingresos, de la riqueza, sino también, a una distribución más equitativa del poder.

En términos prácticos, quiero proponer algunos mecanismos entrelazados que se pueden aprovechar. El primero es, obviamente, la **opción activa de los ciudadanos**, que los habilite para ejercer su acción respecto a los servicios que ocupan. Este tema es muy complejo, pero la evidencia muestra, en un informe sobre el desempeño educacional en Europa por ejemplo, que los padres se sienten más incluidos en la educación de sus hijos. Hay que acomodarse a la opción activa para influir y armonizar el sentido de la responsabilidad compartida.

Por otra parte, hay áreas del servicio público en que los individuos tienen más control que el Estado mismo. En la salud por ejemplo, el 90% de las acciones las ejerce el individuo, ya que enfermedades como la diabetes y otras afectan el estilo de vida de los individuos más que ninguna otra cosa. Pero junto con esta **opción del estilo de vida**, necesitamos **una opción colectiva**: cómo logramos que las comunidades y los individuos se junten para compartir las metas. Y en esto hay cosas que los europeos podríamos aprender de los latinoamericanos, como la democracia participativa en el Brasil y otros modelos en que la descentralización del poder y de la responsabilidad le ha dado a los ciudadanos más control sobre los servicios que ocupa.

En conclusión, pienso que como progresistas tenemos que pensar cómo definimos el Estado, lo redefinimos o reformulamos.

La responsabilidad compartida debilita las fuerzas que se oponen al Estado y es importante darle a las personas un mayor sentido de control de sus vidas. Para eso necesitamos un nuevo contrato social entre ciudadanos y Estado.

Quiero terminar recordando una cita de John M. Keynes, el famoso demócrata liberal de Gran Bretaña:

“Lo importante para el gobierno no es hacer lo que ya hacen los individuos, ni hacerlo un poco mejor o un poco peor, sino hacer las cosas que ahora no se hacen” (The End of Laissez-Faire, 1926).

Keynes estaba hablando de otra época por supuesto, muy distinta, pero nos señala que al pensar en cómo definir y formular el Estado y cómo estimular la noción de responsabilidad compartida, hay que pensar claramente en qué es lo que el Estado puede y no puede hacer. Si el Estado se sobrepasa va a destruir la confianza en sí mismo.

Por último, quiero decir que los ciudadanos ven el lenguaje de la administración y del Estado como tecnocrático, pero en este seminario no nos preocupan tanto las cuestiones académicas sino también la cuestión política, es decir cómo movilizamos a la sociedad y a los individuos en ciertos sentidos.

Y al pensar en el Estado así, tenemos que recordar que su objeto es aumentar los principios de **equidad, solidaridad y oportunidad para todos**.

JOAKIM PALME

Director del Instituto de Estudios del Futuro, Suecia.

## UN ESTADO BENEFACTOR SUSTENTABLE

Gracias a los organizadores por darme la oportunidad de asistir y tratar un tema tan interesante como es el Estado benefactor sustentable en las sociedades de hoy.

He escuchado con mucho interés las exposiciones anteriores y he llegado a la conclusión que hay cierta convergencia entre Europa y América Latina en cuanto a los valores y la manera en que analizamos el Estado benefactor.

Para comenzar, me parece que debemos establecer cuáles son los principios e instituciones necesarias para construir la sociedad del siglo XXI. Hay elementos de valor relacionados con la igualdad de los seres humanos y la noción de que tenemos derechos y responsabilidades para con los demás. Y por lo tanto, hay un espacio común no solo para describir los valores, sino para definir cuáles son los que tenemos que alcanzar también para cada ser humano, los individuos por separado.

Para comprender qué hace que un Estado sea sustentable, debemos examinar los principios fundamentales de la seguridad social y del Estado benefactor. Esas son dos dimensiones diferentes. La sustentabilidad implica que el Estado benefactor tiene que alcanzar sus **metas sociales** para asegurar la estabilidad social y la legitimidad de su existencia futura, porque los principios en los cuales se sustenta el Estado benefactor deben generar apoyo político, que es un elemento crítico para mantener la **sustentabilidad política** del programa. Pero no basta con esto y hay que preocuparse de la **sustentabilidad económica**, que tiene que ver básicamente con aumentar el número de contribuyentes para los programas de seguridad social.

Entonces, el dilema para la sustentabilidad depende de cómo negociamos con las instituciones y cómo nos relacionamos con su historia y sus marcos institucionales. En la perspectiva europea, tenemos que volver a pensar nuestras políticas sociales para enfrentar las tareas de la sociedad moderna. Y también desde el punto de vista latinoamericano.

En cuanto a la transición demográfica, pareciera que todos los países del mundo fueran parte del mismo proceso, en que la disminución de las tasas de natalidad ha llevado a tener una población que envejece, una sociedad que envejece. El hecho que una alta proporción de la población está en edad de jubilar y una proporción menor está en edad activa, determina presiones sobre los gastos sociales y públicos que van en aumento. Hemos dado gran importancia a los sistemas de jubilación y de salud para la población que envejece, pero ahora hay una cantidad de estudios que nos señalan que deberíamos pensar no solamente en el lado del gasto, sino también en el del ingreso, ya que la política social interactúa con la política tributaria. Por esto, se necesita reformar el sistema para que sea sustentable en este aspecto.

Los sistemas de comunicación e información han dado poca atención a la dimensión del capital humano. Es importante analizar el potencial de un modelo de protección social universal, que ofrezca estructuras de incentivos y aplique gastos administrativos bajos y que no solamente aporten a la flexibilidad del mercado laboral. Los países nórdicos son un ejemplo de cómo los niveles de gasto en el Estado benefactor no son tan críticos, según cómo se diseñen los programas de beneficios e impuestos.

Por ello, hay que tratar de hacer varias cosas a la vez: dar incentivos a los seguros sociales y a los recursos humanos pero también, tener éxito en la política macroeconómica, porque sin eso no vamos a poder probar ningún otro tipo de mejoras en nuestro sistema. En este sentido, el tema de la participación femenina en la fuerza laboral es un elemento importante.

Lamento no tener suficiente conocimiento sobre la situación latinoamericana, donde ha aumentado la desigualdad y pobreza en los últimos años, reduciendo la calidad de vida en el marco de un modelo desarrollista que muestra experiencias de interés respecto a la protección social.

El debate en Europa tiene menos que ofrecer respecto al dilema que enfrentan muchos países latinoamericanos por el aumento de los sectores informales que no quedan cubiertos por la protección social. El desarrollo de los Estados benefactores en Europa tiene que ver con el aumento de los sistemas de protección social en función de llegar a ser más universales.

Creo que tenemos que volver al enfoque desarrollista y me alegra ver que estamos discutiendo las políticas sociales con los mismos puntos de vista y los mismos conceptos básicos. En América Latina ustedes están tratando de aplicar interacciones positivas entre la política social, educacional y del mercado laboral y lo que hoy enfrentan como gran tarea es la política de migración, de manera que sea resuelta fructíferamente y pueda ser también interactiva.

Además, pienso que para evitar que la política social se considere solamente como una carga para la sociedad, debe entenderse como la manera de enfrentar la producción y la reproducción. Y para ello debemos volver a la perspectiva individual.

Se ha visto un aumento en el respeto hacia los valores individuales y esa es una buena señal. El Estado benefactor tiene que emancipar a las mujeres y a los hombres, permitirles que lleven su propia vida y entregarles recursos de empleo, educación y salud.

No hemos visto que disminuya el apoyo al Estado benefactor y sus soluciones, al contrario, hay una interacción muy fructífera entre los programas colectivos y la individualización, pero hace falta evaluar distintos tipos de instituciones en cuanto a los recursos y espacio de acción que se entregan a los individuos. Para hacerlo se debe re-evaluar lo que nuestras instituciones hacen para conseguir ese resultado, revisando que además sean compatibles con los tipos de tareas que se tienen que emprender.

Tenemos poblaciones cada vez más maduras, que están contrapesando las demandas de flexibilidad de los mercados laborales y la competencia a nivel mundial y en muchos países europeos se está haciendo frente a estos dilemas.

Para que los Estados benefactores puedan encarar el futuro tenemos que renegociar los contratos sociales y eso también se aplica a América Latina, donde las instituciones no entregan la sustentabilidad social suficiente y para reformarlas se necesita un nuevo tipo de acuerdo político, un nuevo contrato social.

Un par de ejemplos nos señalan la forma en que las instituciones en Europa se están reformando ahora. El sistema de pensiones en Suecia muestra cómo reaccionó el sistema político al envejecimiento de la sociedad, el control de costos y las demandas de opción individual, llegando a un punto intermedio en estos temas. Sin entrar en detalles, la idea es mantener las antiguas metas de las políticas sociales dando una garantía universal a todos los ciudadanos y, al mismo tiempo, agregando beneficios relacionados a los ingresos, pasando de una fórmula de beneficios fijos hacia una fórmula de contribuciones, a través de una estructura de incentivos. Creo que esto ha sido beneficioso para la oferta laboral y también para el control de costos.

Pero aún más importante, desde la perspectiva europea, es la actual reforma de la política familiar, en respuesta a las demandas por una división más equitativa de la mano de obra pagada y no pagada entre hombres y mujeres. Es inevitable construir política sobre este elemento, para evitar los problemas de la reducción poblacional y sus consecuencias negativas para el crecimiento económico y la generación de equidad.

La modernización en este campo tiene mucho que ver con la capacidad de equilibrar los aspectos de género y trabajo en nuestras sociedades que envejecen y la discusión en Europa es una referencia muy clara para América Latina.

Mucho se ha hablado sobre el modelo escandinavo. Podemos ver su historia y entender que lo universal de estos programas sociales ha creado no solamente la sustentabilidad social en términos de lograr una buena disminución de la pobreza y la equidad, sino que también ha generado un gran apoyo político y ha sido bastante exitoso en la promoción de un alto nivel de empleo, particularmente entre la población femenina. Los antecedentes en este sentido, en Europa en general, han sido bastante favorables.

Pero nuevamente volvemos al tema de las metas en Europa, que se ha definido como “**igualdad de oportunidades e inclusión social**”. Y la estrategia para lograrlo se debe construir sobre la base de instituciones que sean capaces de generar tres tipos de sustentabilidad: **social, política y económica**, y que además puedan cambiar sin erosionar su respaldo político. Este proceso, que es un punto de referencia en el proceso europeo, tiene que ver con cómo evaluamos las instituciones en relación a las metas.

Finalmente, considero importante retomar lo que dijo una vez un político sueco: *que uno debe ser leal a sus metas pero bastante duro al examinar los medios que se aplican para el logro de ellas*. Y yo creo que a fin de lograr el respaldo político hay que confiar en los



valores en común, pero también dejar que los hechos desafíen la forma en que intentamos lograr estos valores en común.

Muchas gracias.