

Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions

Lee Gregory

Reino Unido, University of Bristol, 2018, 272 páginas

ISBN 1-4473-2656-4

Por *Ezequiel Magnani*

El académico Lee Georgy es un destacado profesor del Departamento de Política Social, Sociología y Criminología de la Universidad de Birmingham. Ha contribuido con numerosos artículos al campo académico en lo que respecta a estudios ligados a la pobreza, desigualdad, política social focalizada, políticas para grupos jóvenes, entre otros temas. Sus trabajos resultan de interés, debido al carácter innovador de sus argumentos, que dejan a sus lectores reflexionando acerca de la validez y la capacidad explicativa de los paradigmas vigentes sobre los diseños de la provisión de bienestar para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Su más reciente obra *Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions* no es la excepción. En ella, Gregory se propone analizar los profundos cambios que ha atravesado la política social en el último siglo. En este sentido, entiende la política social no solo como un proceso de formulación de políticas e implementación, sino también como la determinación de qué va a ser provisto, a quién y cómo.

Para lograr este objetivo, el autor enmarca estos cambios en un escenario actual de profunda reconfiguración económica, política, social e internacional. Estos fenómenos están implícitamente reconocidos en el libro como consecuencias del proceso de transformación del Estado de bienestar producto de una mayor intensidad de la globalización, en donde se vieron alteradas de manera profunda las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A su vez, en este contexto de ruptura de los consensos respecto a la naturaleza y funciones del Estado de bienestar, se pone en evidencia la importancia que tienen los conceptos y el significado que se les atribuye a la hora de analizar la vinculación lógica entre las políticas sociales, sus objetivos, sus depositarios y sus resultados.

Una política se calcula para lograr ciertos objetivos y metas. Son los medios adoptados para lograr ciertos fines, proporcionando un marco a través del cual los medios y los fines están conectados lógicamente. La forma en que se construyen los fundamentos depende del uso de conceptos para articular argumentos particulares sobre la naturaleza del bienestar, cómo se puede proporcionar el bienestar y las circunstancias en que los ciudadanos pueden acceder a esta disposición (p. 2)

En este sentido, en la obra, se establece como argumento principal que algunos conceptos han influido en la formación y el desarrollo de las políticas sociales. Además, este argumento que realiza el autor implica que las políticas sociales no son estáticas, sino que, por el contrario, son dinámicas y cambian en función de cómo los distintos conceptos se transforman y se articulan, ya que esto es algo que impacta en el diseño y en la racionalidad de la provisión de bienestar.

Esta constante reformulación de los conceptos que influyen en las políticas sociales hace que una de las principales enseñanzas de la obra sea que hay varias formas de concebirlas, por lo que uno no debe encerrarse en la idea de que hay un solo camino mediante el cual la sociedad debe proveer bienestar a su ciudadanía. La noción de que hay una única forma de realizar políticas sociales es producto de la internalización de ciertos conceptos que hacen referencia a una forma determinada y estática de ver la realidad social, las necesidades de las personas y la forma en la que debería actuar el Estado.

Un concepto harto relevante que influye en la forma en la que percibimos la realidad es el de *ciudadanía*.

Adoptar un concepto totalizador de ciudadanía no es automáticamente una consecuencia negativa de la provisión de asistencia social; sin este concepto totalizador, no asumiríamos que las personas merecen un trato igualitario, y tampoco que la provisión de asistencia social debe orientarse a satisfacer las necesidades de la ciudadanía en general. Más bien, [este concepto totalizador] resalta la importancia de la igualdad de trato en todas las divisiones sociales y facilita nuestra capacidad de indicar cuándo ciertos grupos están en desventaja: proporciona un estándar mínimo que todos los ciudadanos deben esperar. Importante para nuestro interés en el bienestar, también generó un reconocimiento de que los derechos sociales no siempre se pueden cumplir a través del mercado; sino que requiere alguna forma de apoyo/provisión estatal (p. 227)

En este pasaje, podemos ver con nitidez cómo una determinada definición de un concepto puede impactar en la forma en la que se piensa, desarrolla e implementa una política social. Un concepto amplio de ciudadanía permite pensar la provisión de bienestar de una forma más amplia y su implementación en un sentido más profundo, que posibilita un impacto mayor en el tejido social. Por el contrario, una interpretación más restringida del concepto de *ciudadanía* implicaría un diseño y una implementación más limitada de las políticas sociales, lo que reduciría su impacto.

En sintonía con la importancia de la conceptualización de la palabra *ciudadanía* debido a su impacto en la provisión de bienestar, el autor otorga similar relevancia a conceptos como *riesgo*, *derechos sociales* y *necesidad*. A lo largo de la obra, se ponen en tela de juicio y se analizan, ya que sus diferentes definiciones tienen como consecuencia que las políticas sociales tengan impactos cualitativamente diferentes en el entramado social.

Como se mencionó, la obra toma las políticas sociales como herramientas cuyo uso está influenciado por las distintas conceptualizaciones de la realidad social que hacen los mismos seres humanos. En consideración de que los seres humanos son y se realizan en un determinado contexto social e histórico, el autor aclara lo siguiente:

Este entrelazado de conceptos está influenciado por un proceso histórico: cambios en los contextos sociales, económicos y políticos en los que los conceptos se articulan y se incorporan a políticas para tener un impacto práctico en nuestras vidas (p. 232)

Esta cita nos lleva a abordar la tesis central del libro, en la cual se le propone al lector entender las políticas sociales como una variable que está siempre sujeta a los cambios en la forma de concebir el Estado y papel que este debe tener en la regulación de las relaciones sociales, económicas e internacionales. A su vez, el autor deja entrever que estos cambios en la forma de pensar el Estado están estrechamente vinculados con el progresivo impacto que la globalización ha tenido sobre el vínculo entre el mercado y el Estado, y entre este último y el conjunto de la sociedad.

Esto último refuerza la idea central que el autor logra exitosamente transmitir desde las primeras páginas de la obra: el hecho de que las políticas sociales son dinámicas y varían a lo largo del tiempo según cómo se definan y redefinan ciertos conceptos. Es en este marco de progresiva transformación y cambio del entramado social en donde los conceptos como *ciudadanía*, *derechos sociales*, *riesgo* y *necesidad* son resignificados e impactan, a su vez, en la forma en la que se piensan, diseñan e implementan las políticas sociales.

Esta importancia otorgada por el autor al cambio social y a las permanentes variaciones en la relación Estado-mercado y Estado-sociedad busca romper aquellas acendradas visiones que consideran la sociedad y las políticas sociales como algo impertérrito, dado e inmodificable.

Por lo tanto, la articulación de alternativas debe romper estos argumentos influyentes, que insisten en el uso de ideas y prácticas de mercado en todos los aspectos de la vida social. Existe la necesidad de desafiar los nuevos entendimientos de «sentido común» del mundo moderno, el comportamiento humano y el papel del Estado (p. 238)

El autor pone el pensamiento neoliberal como un ejemplo claro de estas visiones sobre la realidad social y las políticas sociales que aparecen

como inmutables e incuestionables. Esto está expresado claramente en el siguiente pasaje:

En el núcleo de los cambios en la provisión de bienestar posterior a 1980, se encuentra el auge del neoliberalismo. Fundamentalmente, esto ha buscado no solo reposicionar los sistemas de bienestar, sino también cuestionar varios conceptos clave en la provisión de bienestar. Presentado como un nuevo paradigma económico contra el cual no hay alternativas, esto ha demostrado ser una narrativa poderosa para la reforma del bienestar (p. 232)

Más allá de que la tradición neoliberal se presente como una visión de la sociedad inmodificable, Gregory logra poner en relieve como esta no es más que una de las tantas formas de concebir la realidad social. Es por esto que el autor coloca la actual tradición neoliberal de pensar las políticas sociales como una concepción que ha logrado posicionarse por sobre las demás, ya que logró reemplazar exitosamente visiones anteriores, al mismo tiempo que redefinió con éxito determinados conceptos clave.

A su vez, lo mencionado implica que también la tradición neoliberal y su influencia en las políticas sociales pueden ser desafiadas por nuevas formas de entender la sociedad, sus ciudadanos, sus necesidades y sus derechos.

Para ilustrar este argumento, Gregory busca explicar cómo el paso del Estado benefactor a una sociedad regulada por el mercado influyó en la forma de concebir las políticas sociales y el papel de los ciudadanos a la hora de proveerse bienestar.

El advenimiento de la hegemonía neoliberal global se traduce en un importante reposicionamiento de los problemas y soluciones de bienestar, cambiando fundamentalmente algunos de los principios claves del estado de bienestar (p. 233)

La recesión de 1970 produjo un cambio en la teoría económica dominante, lo que significó el paso de un Estado benefactor cuyo fundamento

estaba en una tradición económica keynesiana a un Estado cuya *raison d'être* era garantizar las condiciones para el correcto funcionamiento del mercado para que este último pueda ser el proveedor de bienestar. Es en este período caracterizado por la fuerte crítica a la tradición keynesiana en donde muchos conceptos que sostenían las políticas sociales características de un Estado benefactor comienzan a resignificarse.

En el paradigma neoliberal, se redefinieron los conceptos de *Estado*, *ciudadanía* y *derechos sociales*, lo que produjo un cambio significativo en las políticas sociales.

Se argumentó que el Estado no debía gastar tanto para proveer el bienestar de forma expansiva, ya que este no debía ser su objetivo. Como justificativo, se mencionó que el crecimiento de la participación del Estado en las políticas sociales se debió a demandas desmedidas provenientes de la ciudadanía y de la voluntad de la clase política para satisfacer dichas demandas en pos de obtener éxitos electorales. A su vez, el autor resalta que este cambio en los objetivos y las prioridades del Estado vino acompañado de una nueva forma de pensar el concepto de *ciudadano*. Para la tradición neoliberal, este signifiante no debería estar anclado en la concepción universal de la ciudadanía ya mencionada, sino que está ligada a la responsabilidad individual que tiene cada sujeto de satisfacer sus propias necesidades.

A diferencia del paradigma presente durante los años de vigencia del Estado benefactor, en donde, a grandes rasgos, el Estado debía garantizar la provisión de bienestar a todos los ciudadanos que la necesitasen, en la tradición neoliberal, se piensan las políticas sociales como herramientas que tiene el Estado para fomentar la responsabilidad, la prudencia y la voluntad de tomar riesgos para que cada ciudadano sea capaz de cambiar su propia realidad y satisfacer sus propias necesidades.

Como se menciona implícitamente en la obra, estos cambios en la forma de concebir las políticas sociales no pueden entenderse completamente si no se tienen en cuenta el contexto internacional y los procesos globales

que afectan la propia naturaleza del Estado y las sociedades. Durante la crisis del Estado de bienestar, el aumento de la economía globalizada, el envejecimiento poblacional y los avances tecnológicos generaron nuevos desafíos para los cuales el Estado de bienestar no pudo encontrar una solución satisfactoria, por lo que estos procesos globales comenzaron a cuestionar la capacidad de los Estados para implementar eficientemente políticas sociales que satisfagan las necesidades del conjunto de la ciudadanía.

En suma, el valor agregado de esta obra realizada por Lee Gregory no solo radica en sus aportes a los estudios de la política social tanto como disciplina al igual que como política pública, sino que también se encuentra en la excepcional vinculación que el autor realiza entre la política social y los procesos globales que moldean, erosionan y condicionan la vida en sociedad. Al considerar las políticas sociales como dinámicas y buscar discutir con un paradigma que es presentado como estático, único e inmodificable, invita a los demás académicos a cuestionar los paradigmas establecidos fomentando la discusión de ideas y posibilitando el avance disciplinar.

Dado que reconoce subrepticamente que el humano es un ser histórico que se realiza en un determinado contexto social, y que, a su vez, su entorno se ve afectado por diversos macrofenómenos, el autor logra revitalizar y reivindicar una de las características principales que tienen las disciplinas ligadas a las ciencias sociales. En este sentido, a lo largo de la obra, se tiene en cuenta el hecho de que los seres humanos y sus relaciones sociales no son solamente productos de un escenario que se les impone, sino que son tanto productos como artífices de su propia realidad, en donde la posibilidad del cambio siempre está presente.