

- *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*
ILÁN BIZBERG Y SCOTT B. MARTIN (COORDS.),
2012
El Colegio de México-Programa
Interinstitucional de Estudios sobre
la Región de América del Norte, México,
307 pp.

La globalización como *deus ex machina*: el desarrollo del Estado benefactor en clave norteamericana

LUIS ALFONSO GÓMEZ ARCINIEGA

Globalization as *Deus ex machina*: Development of Welfare State from a North-American Point of View

LUIS ALFONSO GÓMEZ ARCINIEGA
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg,
Heidelberg, Alemania
L.Gomez@stud.uni-heidelberg.de

Cuando se trata de estudiar el fenómeno del Estado benefactor en los países occidentales, dos obras han dominado, grosso modo, el debate durante los años recientes: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, de Gøsta Esping-Andersen (1990), y *The New Politics of the Welfare State*, de Paul Pierson (2000a). Ninguna de las dos ofrece una perspectiva norteamericana. Por lo que al primero respecta, aunque ha sido discutido *ad nauseam*, sigue siendo punto de partida para muchas disquisiciones. A pesar de las numerosas adecuaciones que tanto el autor como los críticos han hecho al modelo, es evidente que, al menos para el caso latinoamericano, éste tiene numerosas limitaciones.¹ En

Desacatos 48,
mayo-agosto 2015, pp. 200-204

1 Respecto de las limitaciones del modelo de Esping-Andersen para América Latina, vale la pena mirar el texto de Faust, Lauth y Munro (2004).

cuanto a Pierson, institucionalista histórico de cepa, hay que decir que, gracias al bagaje teórico de la escuela a la que pertenece, ofrece formas novedosas de analizar la erosión del Estado benefactor: extiende el marco temporal de investigación social para contemplar variaciones, se enfoca en una secuencia, incorpora argumentos relacionados con cambios políticos, identifica hábilmente coyunturas y presta atención tanto al desarrollo de procesos causales como de resultados políticos relevantes en periodos prolongados (Pierson y Skocpol, 2002).

Aun en este escenario, muchas voces siguen atribuyendo las vicisitudes del Estado de bienestar a las turbulencias de la economía mundial. Se piensa que la globalización lesiona la capacidad estatal para ocuparse de asuntos internos y al mismo tiempo erosiona a los Estados benefactores de las sociedades industriales (Pierson, 2000b). Una nada despreciable cantidad de literatura se ha dedicado a cuestionar esta posición: si bien es cierto que factores exógenos desempeñan un papel importante, otras variables tienen el mismo o incluso mayor poder explicativo. El volumen compilado por Ilán Bizberg y Scott B. Martin navega por estas aguas. Lo primero que destaca del trabajo es la experiencia de los autores. Tanto el doctor en ciencias sociales por la École des Hautes Études en Sciences Sociales como el politólogo de la Universidad de Columbia cuentan con amplias credenciales en el tema. Al estudio se suman, además, Antonia Maioni y Sylvain Turcotte con interesantes aproximaciones a las transformaciones del Estado benefactor en Canadá y a los fondos de pensiones, respectivamente. Aunque, como se mencionó *supra*, la literatura de política comparada en el terreno del Estado benefactor es abundante, habitualmente desfilan los mismos estudios de caso: Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia, Estados Unidos, Japón... Precisamente en este punto adquiere otra virtud el trabajo de Ilán Bizberg y Scott B. Martin. Comparar países asimétricos no es algo que se ensaye con frecuencia.

En términos generales, el libro tiene otras características interesantes. Primero, al concentrarse en Norteamérica, compara dos países que con frecuencia se consideran parecidos —Canadá y Estados Unidos—, pero que, al examinarlos con detenimiento, traslucen una considerable cantidad de diferencias. Segundo, al valorar la asimetría entre la potencia hegemónica y Canadá o México, queda de manifiesto la relevancia del desarrollo histórico de las instituciones. Tercero, aunque los autores amplían el abanico de enfoques para entender las repercusiones de la globalización, se concentran en analizar “cómo las políticas y las instituciones en los ámbitos del bienestar social y la regulación laboral han cambiado en décadas recientes, en qué formas han preservado sus características históricas esenciales y en respuesta a qué fuerzas y presiones” (Bizberg y Martin, 2012: 19). Cuarto, el estudio abona a contrarrestar la hegemonía de los estudios economicistas al considerar variables sociales, culturales y políticas. Finalmente, al incluir a México, se analiza de mejor manera el peso de las instituciones autóctonas.

Ya desde la introducción se vislumbra la senda por la que transitará el trabajo de política comparada:

Para analizar las diferencias y su preservación encontramos que era necesario conocer las trayectorias históricas de los regímenes de bienestar de los distintos países [...] esto no tiene tanto que ver con la resistencia que las instituciones desarrollan a los cambios [...] sino por la acción de actores o coaliciones de actores que las defienden (Bizberg y Martin, 2012: 11).

Los capítulos continúan por este derrotero, aunque siempre con el sello particular que le imprimen los autores provenientes de Estados Unidos, Canadá o México. Bizberg aporta tres capítulos que conforman la visión mexicana de las tendencias del Estado benefactor en Norteamérica: “Similitudes y divergencias entre el modelo socioeconómico estadounidense y

canadiense”, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo” y “Transformaciones de las políticas de salud en el área de América del Norte”.

En el primer capítulo, Bizberg se reconcilia con la trascendencia del escenario sociopolítico y las coordenadas históricas. Pecando de un soberbio economicismo, muchos análisis de las políticas sociales olvidan con frecuencia aquello que Alain Touraine denominaba “historicidad”. Es una fortuna que Bizberg considere las tres dimensiones que rigieron las pesquisas del sociólogo francés: la historicidad define los instrumentos de producción de la sociedad e influye en su funcionamiento mediante un sistema de acción histórica —conjunto de orientaciones sociales y culturales—; las relaciones de clase entrañan una lucha por hacerse del control de la historicidad y del sistema de acción histórica (Touraine, 1973). De esta guisa, Bizberg deja claro desde muy pronto que, aunque vistos desde un telescopio quizá no existan países tan similares como Estados Unidos y Canadá, la perspectiva cambia cuando se observan desde un microscopio: la economía canadiense sigue dependiendo en gran medida de bienes primarios; el Estado se encuentra a caballo entre una integración multicultural compleja y un caso de libro de “integración en la diversidad”; el funcionamiento de su burocracia gubernamental se parece más a sus contrapartes europeas que a la experiencia estadounidense; los canadienses tienen acceso a un mercado financiero sofisticado con una fuerte sensibilidad de protección al consumidor, y por último, el sistema parlamentario contrasta con el presidencialismo estadounidense (Bizberg, 2012).

En su segunda intervención, Bizberg se aleja de la tendencia a utilizar los lentes teóricos contruidos por Esping-Andersen para analizar los regímenes de bienestar latinoamericanos. Muy temprano en el texto se confirma aquello que, entre otros, decía Érika Ruiz:

México ha merecido siempre un capítulo en solitario. [...] el país no ha transitado por las mismas etapas históricas que sus vecinos regionales [...] si bien comparte el pasado colonial con el resto de los países iberoamericanos, empezó una andadura distinta, particularmente al término de la Revolución Mexicana (Ruiz, 2009: 45).

Después de una breve genealogía del sistema de bienestar mexicano, Bizberg clasifica las transformaciones del régimen en tres grandes rubros: el aparato de seguridad social en el que se advierte una peligrosa tendencia al desmantelamiento de las pensiones y presagia el fracaso de la unificación de los distintos sistemas de salud; la desregulación del mercado de trabajo, en la cual queda de manifiesto cómo los intereses políticos motivaron la flexibilización y desindustrialización del sector, y por último, la asistencia, en la que se celebran los éxitos alcanzados por las políticas focalizadas y se valoran los esfuerzos hechos a escala local, *e. g.* el Distrito Federal. La cuestión de las políticas sociales adquiere particular relevancia en un país donde el gasto social representa apenas poco más de la tercera parte del gasto promedio que realizan los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2012: 35). Por último, el investigador de El Colegio de México desmenuza los cambios en las políticas de salud en los tres países. En gran medida, gracias a las eficientes herramientas que toma prestadas de la sociología y a una cuidada selección de ejemplos, Bizberg convence al lector de que, probablemente, las transformaciones en el sector serán fruto de presiones de la sociedad y de actores políticos y no tanto de la globalización.

En esta misma línea trabaja Sylvain Turcotte cuando explora los cambios en las pensiones públicas. Como Bizberg, el autor comparte la tesis de que los cambios en el Estado de bienestar dependen más de los actores internos y de las condiciones históricas

que de algo tan difuso como la globalización. Primero, invita al lector a considerar los distintos puntos de partida de los tres países: “Los sistemas de seguridad social norteamericanos pertenecen a regímenes de Estado benefactor distintos” (Turcotte, 2012: 261). En un segundo momento, se detallan los ataques de los *neocons* estadounidenses a las pensiones públicas. Tercero, las reformas en Canadá son descritas como resultado de la lucha partidista dentro del Estado: “las discusiones pocas veces se salieron del espacio del poder público, y ya que los tecnócratas canadienses nunca consideraron verdaderamente la privatización de los fondos de pensiones, la reforma iba a limitarse a unos ajustes de naturaleza paramétrica” (Turcotte, 2012: 275). Por último, Turcotte (2012: 276–283) concibe la privatización en México como el desenlace de una serie de reformas sucesivas.

Por lo que a Canadá respecta, Antonia Maioni contribuye con un estudio que tiene la particularidad de concentrarse en la evolución histórica estatal. Asimismo, destina un apartado a desbrozar las peculiaridades que hacen de la experiencia canadiense un caso difícil de clasificar, siempre a medio camino entre Europa y Estados Unidos. Así, Maioni rescata, por ejemplo, los efectos de periodos históricos importantes: la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, la Segunda Guerra Mundial o la crisis fiscal de los setenta. Por otro lado, la investigadora de la McGill University echa mano de su experiencia en los estudios de federalismo, partidos políticos e ideologías para bosquejar posibles escenarios de cara al futuro.

Mención aparte merecen los dos capítulos de Scott B. Martin, coordinador, con Ilán Bizberg, del volumen fruto del trabajo en el marco del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte. En su primera contribución, Martin se concentra en Estados Unidos. Considerado por lo general el polo opuesto de los experimentos europeos, se le ha demonizado como un monstruo ávido de privatizaciones que, en su calidad de potencia


hegemónica, propaga la idea del desmantelamiento del Estado de bienestar. De ahí que Martin busque afanosamente tanto clarificar conceptos como encontrar diferencias entre actores, partidos, épocas o movimientos. Propone, por ejemplo, reconsiderar la “ola conservadora” de las décadas de 1980 y 1990. Desde su perspectiva, ni Reagan ni Bush se atrevieron a desmantelar por completo los beneficios sociales estadounidenses; en todo caso, afirma, se trató de un “desmantelamiento selectivo” que dejó casi intactos los programas de aspiración universal como Medicare y Social Security (Martin, 2012a: 88–89). Del mismo modo, la época de Clinton tampoco puede generalizarse como un intento coordinado para resarcir los daños al Estado benefactor, a lo más se trata de “un periodo de altibajos [...] que profundizó e institucionalizó la reforma del *welfare* —a pesar de la malograda reforma de salud—, pero, en materia de seguridad social y política de salud, continuó la tendencia anterior” (Martin, 2012a: 103). Quizá para definir lo que Martin denomina un régimen de bienestar liberal en cambio constante, se tenga que recurrir al adagio de Jean-Baptiste Alphonse Karr: “*Plus ça change, plus c’est la même chose*”.²

En su segundo capítulo, Martin compara las transformaciones de los regímenes laborales en los tres países. Éste es, con toda seguridad, el texto que más importancia concede a la globalización en lo que al desmantelamiento del Estado benefactor concierne. No obstante, Martin es claro: “al pasar por un conjunto particular de instituciones nacionales, por los patrones de los organismos sociopolíticos y la interacción entre éstos, los cambios se atenúan y se modifican” (Martin, 2012b: 216). La contribución del investigador estadounidense es más ambiciosa aún, pues propone una tipología de rutas de reforma laboral para lograr una mayor comprensión de los procesos

2 “Cuanto más cambia algo, más se parece a lo mismo”.

mediante los cuales los actores modifican los regímenes laborales.

En suma, podría decirse que todos los autores que colaboran en *El Estado de bienestar ante la globalización...* sostienen que el hecho de que se haya prestado poca atención a los actores internos no significa que no existan. En realidad, sus acciones tienen más repercusiones de lo que se les atribuye en un primer

momento. Quizá la característica más valiosa del volumen de Bizberg y Martin reside en la osada empresa de analizar tres países tan disímiles en términos históricos para esclarecer que no todo puede entenderse con base sólo en fenómenos externos, como la globalización, que al final del día afectan a todos los países del orbe. 

Bibliografía

- Bizberg, Ilán, 2012, "Similitudes y divergencias entre el modelo socioeconómico estadounidense y canadiense", en Ilán Bizberg y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte-El Colegio de México, México, pp. 39-61.
- Bizberg, Ilán y Scott B. Martin, 2012, "Introducción", en Ilán Bizberg y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte-El Colegio de México, México, pp. 9-37.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Faust, Jörg, Hans-Joachim Lauth y Wolfgang Muno, 2004, "Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika: Querschnittsvergleich und Fallstudien", en Aurel Croissant *et al.* (eds.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 189-222.
- Martin, Scott B., 2012a, "Liberal, pero en cambio constante: del desmantelamiento selectivo a la expansión selectiva del Estado benefactor estadounidense a partir de 1980", en Ilán Bizberg y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte-El Colegio de México, México, pp. 83-146.
- , 2012b, "Instituciones resistentes al cambio y convergencia limitada: estudio comparativo de la evolución de los regímenes laborales en Canadá, México y Estados Unidos", en Ilán Bizberg y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte-El Colegio de México, México, pp. 215-256.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2012, *Perspectivas ocde: México. Reformas para el cambio*, enero, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México.
- Pierson, Paul, 2000a, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- , 2000b, "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States", en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 80-104.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol, 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en Ira Katznelson y Helen V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, Norton, Nueva York, pp. 693-721.
- Ruiz Sandoval, Érika, 2009, "México: un país en busca de identidad", en Juan Carlos Flores y Elisa Gómez (eds.), *40 Años, 40 voces. Imaginando un futuro democrático, social y sustentable*, Fundación Friedrich Ebert, México, pp. 45-48.
- Touraine, Alain, 1973, *Production de la société*, Seuil, París.
- Turcotte, Sylvain F., 2012, "Reformas a los fondos de pensiones públicos e integración económica", en Ilán Bizberg y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte-El Colegio de México, México, pp. 257-283.