

Recensiones

DAVID GARLAND. *The Welfare State (A very short introduction)*. Oxford University Press, Gran Bretaña, 2016 (147 pp.).

The Welfare State es una reciente obra del académico inglés David Garland que, a lo largo de sus 147 páginas, provee una amplia mirada hacia el moderno Estado de bienestar, realizando un inigualable esfuerzo metodológico para definir conceptualmente, trazar la historia y otorgar las claves de su compleja relación con el sistema capitalista de las sociedades postindustriales, destacándolo como uno de los modelos de gobernanza política, social y económica más importantes en los últimos 150 años.

El profesor David Garland realizó sus estudios en criminología y en 1985 se doctoró en estudios sociolegales (PhD) en la Universidad de Edimburgo. En la actualidad, se desempeña como académico en las facultades de Sociología y Derecho de la New York University. Ha escrito una serie de trabajos en materia de castigo y justicia penal, como *Peculiar Institution: America's Death Penalty in an Age of Abolition* (2010), *The Culture of Control* (2001), *Criminology and Social Theory* (2000), entre otros. Por otra parte, y en relación con la materia que convoca este comentario, el autor ha publicado previamente en la *European Journal of Sociology* el artículo "The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government" (2014).

La obra desarrolla en nueve capítulos ciertas ideas relativas al Estado de bienestar, partiendo por su concepto y el planteamiento de su tesis central, hasta llegar al análisis de su actual configuración en las modernas sociedades postindustriales. En cada capítulo, el autor se apoya en imágenes históricas, fragmentos de discursos políticos e interesantes estadísticas que complementan de manera precisa y clara el contenido de cada uno de ellos. La obra va más allá del relato histórico respecto de la evolución del Estado de bienestar, el que divide en tres etapas o estadios. Contiene, además, una tesis, donde el autor sostiene que lejos de constituir una falla o un problema, el Estado de bienestar resulta ser la piedra angular de las modernas formas de gobernar la sociedad y la economía en las democracias capitalistas, transformándose en indispensable a la hora de responder a las crisis que en ellas se producen.

El libro es interesante para el Derecho y, en particular, para el Derecho Público, por ser el Estado de bienestar un fenómeno social y económico que sin duda ha modelado sus instituciones fundamentales, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX e incluso en los tiempos actuales. Ello se aprecia en el surgimiento de "sectores del Estado de bienestar" (p. 46), esto es, la seguridad social, la provisión de servicios de necesidad pública, la satisfacción material de ciertos derechos sociales, la protección de ciertos grupos vulnerables y, recientemente, la regulación de la economía y la intervención estatal en política monetaria (pp. 46-51). Lo anterior evidencia la creciente permeabilidad de esta área del Derecho respecto de los innumerables fenómenos sociales y económicos que

lo circundan, adquiriendo por ello un rol protagónico en el encauce de las discusiones que se generen con relación a ellos.

Respecto de la obra, existen tres elementos centrales a destacar en esta ocasión. Primero, la conceptualización que realiza el autor respecto del Estado de bienestar. Luego, y a partir de ese concepto, la paradójica relación funcional con el capitalismo como sistema económico que impacta en la organización social. Finalmente, la tesis de la indispensabilidad del Estado de bienestar en el buen cauce y desarrollo de las actuales democracias capitalistas.

En primer lugar, el autor parte por conceptualizar al Estado de bienestar. A este respecto señala que si bien existe una intuición generalizada acerca de su existencia, se trata de un fenómeno social y económico con escasas definiciones (p. 2). El término es naturalmente equívoco, ya que, por una parte, sus más grandes teóricos (como William Beveridge, T. H. Marshall y a Richard Titmuss) no lo definieron con precisión y, por la otra, posee infinitas manifestaciones, como el *New Deal* norteamericano, el *Welfare State* inglés, el expansionismo estatal sueco, entre otros casos (pp. 5-6). Debido a este problema inicial en su objeto de estudio, el autor opta por una definición formal y desmarcada de consideraciones temporales, sosteniendo que el Estado de bienestar constituye un específico modo de gobernar y un específico conjunto de instituciones, mecanismos y técnicas de intervención que lo concretizan (p. 6). En este sentido, el autor desmitifica el Estado de bienestar, sosteniendo que no se trata únicamente del conjunto de políticas estatales de asistencia a los más pobres (el *welfare for the poor*), ni tampoco de la sola provisión de derechos sociales con carácter más o menos universales. Se trata, más bien, de un complejo de decisiones gubernamentales que, además de incluir todo lo anterior, incluye intensos y variados mecanismos de regulación de la economía, tanto en el ámbito de la política fiscal como en la delimitación de los mercados, de lo que se derivan innumerables consecuencias para el desarrollo de las modernas sociedades capitalistas (p. 12).

A raíz de tal conceptualización, más amplia que la tradicionalmente asociada al Estado de bienestar como un determinado periodo histórico del siglo XX, surge el segundo elemento destacable de esta obra, el que viene a representar buena parte de su tesis central en la materia: la existencia de una relación funcional entre el sistema capitalista y el Estado de bienestar en tanto forma de gobernanza estatal. De acuerdo con el autor, el arribo del neoliberalismo transformó de manera violenta a la sociedad y a la economía (*the neoliberal assault*), esto cambió tanto los modos de producción como las formas de organización social existentes hasta entonces (p. 98). Los cambios implicaron, desde luego, una reversión en las políticas de expansión estatal que se habían asentado luego del término de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de profundos procesos de privatización y desregulación en la economía (pp. 104-105). El contexto industrial propio del neoliberalismo se tornó esencialmente inestable y con una radical tendencia a hacer crisis. Sus políticas, que naturalmente desestabilizaron lo alcanzado antes de su arribo, no tardaron en sembrar profundas inequidades sociales (p. 110).

Respecto de este fenómeno, la lectura tradicional asociada a la llegada del neoliberalismo postula una marcada contradicción entre este y el Estado de bienestar, donde el primero se sobrepuso y cercenó las instituciones de este último. Sin embargo, a pesar

de las radicales transformaciones sociales y económicas aparejadas, y no obstante el indiscutible predominio político y económico del neoliberalismo, el autor sostiene que la instituciones centrales del Estado de bienestar no fueron destruidas por el neoliberalismo, más bien se reafirmaron, sobreviviendo intactas –en mayor o menor medida– hoy (p. 112). Ello se evidencia en el reforzamiento actual de las instituciones de derecho asociadas a la provisión de ayudas públicas o de servicios básicos para las clases medias, como son los programas de pensiones, los seguros de desempleo y la cada vez más amplia cobertura de los seguros públicos de salud, siendo más amplia incluso que aquella existente en el momento previo a la incrustación social del neoliberalismo (pp. 112-113).

De acuerdo con el autor, el Estado de bienestar no puede ser entendido como un determinado periodo en la historia desarticulado por las políticas neoliberales que lo siguieron. Para él, constituye el mecanismo modelador de las fuerzas del sistema capitalista en las sociedades postindustriales, imprimiéndole un sello moral a sus economías y delineando su cauce hacia resultados social y económicamente aceptables (p. 3). Pero esta impronta no está establecida en ideologías, como podría predicarse, por el contrario, del capitalismo más puro y del socialismo más puro. De acuerdo con el autor, el Estado de bienestar tiene su base en algo más cercano a ciertas “recetas tecnocráticas” y más bien alejado de ideales apasionados, siendo esta virtud la que permite entenderlo como forma de gobernar viable incluso en los países con robustos modelos neoliberales (p. 10).

Finalmente, esta suerte de resistencia institucional del Estado de bienestar (*resilience*, en términos del autor, p. 114) frente a las lógicas del neoliberalismo como forma de organización social y económica, lo llevan a reforzar –hacia el final de su obra– el carácter indispensable del Estado de bienestar para las actuales democracias capitalistas (p. 133). En este punto, y a partir de las categorías de Durkheim respecto de los *normal social facts* (p. 133), el autor señala que lo relevante no es, después de todo, la discusión en torno a la existencia del Estado de bienestar, porque, desde luego, existe en casi todos los países del mundo occidental, con mayores o menores matices. Más bien, lo relevante es el análisis del Estado de bienestar como institución funcional a las modernas democracias capitalistas. De ello depende su entendimiento como elemento central de las acciones gubernamentales que, desde diversos ángulos, se despliegan en las modernas democracias capitalistas (p. 134).

De esta manera, el autor logra resaltar la utilidad del Estado de bienestar en tanto mecanismo de gobernanza pública capaz de soportar la actual velocidad de los cambios políticos, económicos y sociales que afectan a la comunidad. Desde la óptica de la resolución de macroproblemas, el autor clarifica que sus objetivos se orientan a dar contrapeso a los problemas inherentes del capitalismo y que tienden a llevarlo a su colapso, planteando por ello una relación funcional de dicho modo de gobernanza con el actual sistema económico imperante en el mundo occidental (p. 135).

El capitalismo en las sociedades actuales, como señala el autor, no es ni estable ni equilibrado. De ello da cuenta la crisis económica del 2008 o la crisis de la Eurozona. Cuando fuerzas económicas o políticas lo desequilibran, incluso el capitalista más rentable requiere de un armazón institucional que soporte las demandas sociales y económicas que estas fuerzas provocan. Y no es solo, como podría pensarse, un cuidado sobre las