

Teoria social i estat del benestar

Maite Montagut

Universitat de Barcelona

Sebastià Sarasa

Universitat Pompeu Fabra

Resumen: los autores hacen una revisión del tratamiento que la teoría social ha hecho del estado del bienestar. En primer lugar se destacan los intentos de formular un fundamento normativo del intervencionismo público para continuar haciendo un balance de las hipótesis que tratan de explicar las dimensiones y la naturaleza del estado benefactor. Concluyen que ha habido un enorme progreso en la investigación comparada, pero que sus resultados no permiten concluir la preeminencia de una teoría sobre las otras, razón por la cual recomiendan una actitud más proclive a comprender cómo se relacionan entre sí los diversos factores explicativos, que a tratar de demostrar la superioridad explicativa de uno solo de ellos.

Abstract: the authors review how social theory focus on the welfare state. First, the attempts to formulate a normative basis for the welfare state are emphasized. Then, they take an inventory of the most representative hypothesis that try to explain the dimensions and nature of the welfare state. The conclusion is that, in spite of the enormous progress in comparative research, no results allow to secure the superiority of one theory over the others. The authors recommend researchers to focus more in the relations between different factors rather than to demonstrate the superiority of one of them.

I

Introducció: El progrés del bon govern o la importància dels ideals reformistes

Un dels principals punts de debat en el camp de la teoria social més recent s'ha centrat en l'estat i, en especial, en les transformacions i canvis en l'estat modern. La seva importància com a tema d'estudi per a les ciències socials rau en el paper protagonista que ha anat prenent l'estat des de la Segona Guerra Mundial, penetrant en tots els àmbits de la vida social. Des de les diferents disciplines – l'economia, la sociologia, la filosofia i la politicologia– s'ha tractat d'explicar i de descriure quina és la lògica del seu desenvolupament i de la seva justificació.

Bona part de la història de l'estat del benestar ha estat explicada en termes laudatoris, com una epopeia de les idees que cerquen la felicitat col·lectiva. Segons la versió més ingènua, les polítiques socials contemporànies han estat interpretades com el resultat d'un gran moviment altruista on s'han combinat els sentiments humanitaris, els avenços científics i la voluntat política d'assolir el bé comú¹. Les versions més temperades, no neguen que els condicionaments egoistes i d'ordre públic fonamenten bona part de les polítiques socials, sense deixar, però, de reconèixer que els valors morals, les creences i les teories filosòfiques tenen prou autonomia per influir en les formes de govern.

Des d'aquesta perspectiva, l'anàlisi de l'estat benefactor esdevé en gran mesura l'estudi de les idees i dels moviments de reforma inspirats en elles, encara que les conclusions i els judicis de valor no sempre coincideixen. El desenvolupament de l'intervencionisme públic ha estat interpretat com el fruit d'un «error teòric» dels intel·lectuals que construïren una filosofia social ignorant les virtuts per al benestar col·lectiu del lliure mercat (Barry, 1990:101–2). Des d'una perspectiva diferent que no oblida l'estreta relació entre ideologies i estructura social, Daniel Bell (1977) ha interpretat els avatars de l'intervencionisme públic a la societat nord-americana com el resultat d'una lluita ideològica entre les classes mitjanes rurals i les classes urbanes. Les primeres, dipositàries dels valors puritans de sacrifici i temperància que caracteritzaven el capitalisme tradici-

¹ Un exemple d'aquest tipus d'interpretacions pot trobar-se a Robert (1960).

onal. Les segones, defensores de l'hedonisme i del consum malgastador que han conduït cap a polítiques de creixement econòmic amb la pretensió d'assolir un «òptim paretià» de benestar. A Europa, s'ha destacat el paper important que tingueren el moviment antialcohol escandinau i els moviments de renovació religiosa, tant a Escandinàvia com als Països Baixos (Therborn, 1989). Hi ha també treballs on s'explica la relativa llangor de l'intervencionisme públic nord-americà per l'absència d'una ideologia socialista arrelada dins la classe treballadora d'aquell país².

Una qüestió central en el debat sobre el paper de les idees i dels reformadors socials és si aquests actuen amb finalitats altruistes o si responen a intents d'augmentar el control social³. Com veurem tot seguit, abunden les explicacions que atorguen un paper menor, si és que els en donen cap, als desitjos de reduir les desigualtats, a unes suposades tendències cap a l'augment de la solidaritat, o a la cura del bé comú. Aquestes teories coincideixen a assenyalar que les polítiques socials no són tant fruit d'un projecte altruista per promoure el benestar de tots els ciutadans com uns instruments de control social en benefici d'un «sistema» o d'un «agent social», sigui una elit, un col·lectiu professional, o una classe social. En les seves versions més dures, l'altruisme i l'esperit reformador són inexistents, o bé coartades ideològiques que responen a qualsevol tipus de determinisme funcional⁴. Segons el nostre parer, el contingut reformador i altruista que acostumen a enaltir tant polítics com professionals del benestar és

² Vegeu, per exemple, Mishra (1987) i, en certa manera, O'Connor (1981).

³ Vegeu sobre aquest punt el debat recollit a l'obra editada per Cohen i Scull (1985).

⁴ La versió més radical és, potser, la de Foucault i els seus seguidors, Deleuze, Castels, Donzelot entre altres, els quals en els seus treballs sobre la presó, el manicomi i el tractament del sexe i de la família no veuen més que una reformulació contínua de les relacions de poder i de les regles del joc social, sempre funcionals per al sistema. La «heterogeneidad de las exigencias sociales (respecto a la familia por ejemplo) puede ser reducida o funcionalizada, estableciendo una práctica que ponga en flotación las normas sociales y los valores familiares, y que cree al mismo tiempo una circularidad funcional entre lo social y lo económico» (J. Donzelot, 1979:11).

bastant relatiu, encara que no en puguem negar l'existència⁵. Qualsevol que pugui ser el grau de funcionalitat dels ordres de benestar social, sembla fora de lloc negar que els valors i els judicis morals que ens són propis hagin de tenir cap influència en la forma, els objectius i les discriminacions que diferencien els règims de benestar entre països. Una altra cosa és que l'estat del benestar sigui exclusivament un producte del progrés moral de les nostres societats. No es pot negar que criteris de governabilitat i d'eficiència econòmica són presents en les decisions públiques, així com interessos particularistes, però, en paraules de David Harris, sense negar que els interessos competitius «han tingut poc o molt un paper a l'hora de modelar l'estat del benestar. (...) [imaginem] que insistir només en l'interès propi és desfigurar els fets històrics traient importància a l'impuls humanitari que hi ha rere la reforma del benestar en general i, particularment, el sentiment omnipresent en els anys immediats a la postguerra que l'estat del benestar estava forjant-se en nom de la justícia social» (Harris, 1990:212—3). Una justícia social, afegiríem nosaltres, que forma part de «les nocions carismàtiques compartides que enforteixen les disparitats que resulten de l'heterogeneïtat de tota col·lectivitat humana» (Giner, 1995:48).

L'autonomia dels valors, les creences i les teories filosòfiques, encara que molt relativa, té possibilitats més grans en les societats «hipermodernes» i democràtiques, on una «classe cívica» pot reflexionar sobre «l'interès comú» a llarg termini i actuar políticament en conseqüència (Giner i Camps, 1990). Reflexió que no pot fer-se sense referència a visions del món, i que troba la seva expressió més fina en la filosofia moral. És per això que hem dividit la nostra exposició en dues parts. La primera subratlla les justificacions normatives de la política social. La segona, en canvi, emfasitza els factors estructurals que condicionen el lliure arbitri dels agents socials.

⁵ Segons Titmuss (1981), la política social no sempre té efectes reformadors, encara que res no impedeix que pugui tenir-ne si hi ha la voluntat política. En aquest sentit, Titmuss fou un ardent defensor d'una societat de benestar altruista recolzada en el reconeixement d'uns drets socials mínims (Titmuss, 1970). Un liberal com Barry (1990) considera que, tot i que els filòsofs del benestar han estat sensibles a qüestions d'eficiència econòmica, el seu objectiu primordial ha estat la redistribució de la riquesa. Més a l'esquerra política, Mishra (1977:168) defineix l'estat del benestar com un déu Janus de dues cares on conviu de forma contradictòria la integració amb el control, la justícia amb l'eficiència, i l'altruisme amb l'egoisme dels grups socials. Gough (1982), per la seva banda, és un exemple dels teòrics marxistes que, sense negar la funcionalitat de la política social per al sistema capitalista, reconeixen a la vegada que l'estat gaudeix d'un relatiu marge d'autonomia capaç de ser utilitzat per la classe treballadora per obtenir una societat més justa i solidària. Al nostre país, Sarasa (1993) exposa que les conductes reformadores i altruistes existeixen, encara que constretes per les relacions de poder i els interessos econòmics.

II

Els fonaments normatius de l'estat benefactor

La recerca d'un fonament moral per a l'estat del benestar comença i acaba freqüentment amb les nocions de necessitat social i de qualitat de vida. En aquest punt, la filosofia moral es debat entre els principis conseqüencialistes i els deontològics, a la vegada que no hi ha acord sobre si la definició del benestar s'ha de basar en les percepcions subjectives que les persones tenen dels seus desitjos i preferències, o en l'avaluació objectiva de les necessitats realitzada per experts⁶. Aquesta recerca d'uns fonaments morals ha estat una tasca molt influïda per l'anàlisi econòmica i per la filosofia política. La primera, tractant d'elaborar models per a una economia del benestar que possibiliti emetre judicis sobre el benestar del conjunt de la societat sense violentar els principis d'eficiència econòmica. La segona, procurant construir un discurs racional on càpiguen alhora els principis d'igualtat i de llibertat d'elecció individuals.

La justificació o explicació de l'estat del benestar des de la perspectiva econòmica té bàsicament dues dimensions: l'eficiència i l'equitat. D'ambdues, el debat sobre l'eficiència ha estat —tal vegada— el més generalitzat pel fet de tractar-se d'un tema eminentment econòmic⁷. Des d'aquesta perspectiva, la discussió s'ha centrat en si l'estat del benestar promou l'eficiència econòmica o bé és un desorb per a la seva consecució. El nucli del debat està centrat en si l'estat supleix les anomenades *falles del mercat* (tant les falles que podríem anomenar «tradicionals» com les que han aparegut de nou) o si, en canvi, l'acció de l'estat les promou o les reforça i/o en crea de noves.

L'argumentació en favor de les polítiques intervencionistes de l'estat del benestar, que recolza sobre les falles tradicionals del mercat (bàsicament les que es deriven de l'existència de béns públics, de rendiments creixents a escala i de les externalitats negatives), ha estat criticada pels que creuen que la intervenció pública genera noves ineficiències. Les anomenades *falles de l'estat* estarien produïdes per (1) una manca d'informació, derivada de la impossibilitat que té l'estat d'obtenir aquella informació necessària per intervenir amb eficàcia,

⁶ Per a una revisió actualitzada d'aquest debat, en certa manera irresoluble, vegeu: A. Sen i M. Nussbaum (1990) i J. Elster i J. Roemer (1991). També, Doyal i Gough (1994)

⁷ Vegeu les limitacions d'aquest enfocament a Montagut (1995).

però també (2) pel fet que els individus que governen són tan egoistes i autointeressats com els agents econòmics que competeixen en els mercats i, per tant, no hi ha res que pugui garantir una pretesa defensa del bé comú.

En tot cas, en aquest apartat de la discussió, el que es tracta de saber és si, malgrat les falles, la intervenció de l'estat en els mecanismes d'assignació i de distribució de recursos és més positiva que negativa; és a dir, si les mancances de l'estat són menors en aquest punt que les del mercat. La discussió està relativament oberta. D'altra banda, s'han constatat «noves falles» relacionades amb el fet que la informació no està simètricament distribuïda (com suposava la teoria econòmica tradicional) sinó distribuïda asimètricament entre els agents, fet que provoca noves ineficiències.

La necessitat i la possibilitat d'una teoria de l'estat de benestar, en termes d'eficiència poden sostenir-se amb nous arguments a partir de l'abundant literatura generada per la nova teoria econòmica i recolzada en la informació disponible sobre els nous problemes sorgits. En un treball recent, Nicholas Barr⁸ argumenta poderosament en favor de l'eficiència dels estats del benestar. Per a aquest autor, les falles informatives del mercat proporcionen una explicació i una justificació potent —en termes d'eficiència— d'aquest model de societat. No només els propòsits redistributius poden justificar l'estat de benestar, sinó que, a partir de la constatació de l'existència d'asimetries informatives, es fa imprescindible l'estat interventor en la vida econòmica. L'estat ha de suplir el mercat pel fet de no poder cobrir contingències considerades avui tan importants com la desocupació, la inflació o, en el camp de la salut pública, qüestions tan importants com els riscos que es deriven de la selecció adversa (com ara individus amb predisposició genètica a determinades malalties) o de l'atzar moral (individus amb comportaments suïcides, per exemple).

La discussió promoguda en els darrers anys per l'economia de la informació respecte al paper de l'estat en relació amb les mancances que es deriven de les asimetries informatives és prou conclouent: o bé, i en general, la intervenció de l'estat és imprescindible per restaurar o millorar l'eficiència econòmica, o bé, en el cas que es vulgui cobrir aquesta mancança informativa per camins alternatius, s'estaria violant les llibertats individuals, ja que només seria possible obligant els ciutadans a revelar dades íntimes. Amb això, la mateixa discussió sobre l'eficiència ens remet tant a l'economia del benestar com a la filosofia moral, així com als debats sobre els drets fonamentals dels ciutadans i als conceptes de llibertat, d'equitat i de justícia.

⁸ Vegeu Barr, N. (1992) i (1994)

Els conceptes d'equitat i de justícia han variat notablement al llarg de la història, i segons anaven avançant les societats i anava penetrant en el seu teixit el discurs de la igualtat, el mateix concepte de desigualtat s'ha anat transformant. Els estudis que pretenen mesurar l'extensió de la desigualtat d'una manera «objectiva» generalment fan servir alguna mesura estadística de la variació relativa de la renda⁹. D'altra banda, hi ha uns índexs que pretenen mesurar la desigualtat en termes d'alguna noció normativa del benestar social, de tal manera que un grau més gran de desigualtat correspon a un nivell més baix de benestar social global, per a una renda total donada.

Així doncs, quin procediment d'elecció social ens permet —d'una forma racional i democràtica— fer el pas de les preferències individuals a les socials? I també, com són possibles els judicis sobre el grau de benestar d'una societat? A la primera pregunta pretén respondre l'economia del benestar (que passem a analitzar tot seguit) i a l'altra, les teories de la justícia social, que veurem en l'apartat següent.

L'economia del benestar

L'economia del benestar pretén trobar criteris de benestar social per a la distribució de les rendes. Segons aquesta disciplina, una valoració normativa de la desigualtat econòmica significa que una pèrdua o un guany en les distribucions de les rendes és l'índex que ens permet mesurar els nivells de desigualtat. Per tant, en aquest plantejament trobem vinculats dos judicis de valor: el de la desigualtat i el del benestar social.

Ara bé, per definir què és una distribució justa de la renda caldrà prèviament definir una funció de benestar social adequada. Aquesta ha estat la dificultat més gran des d'aquest enfocament, és a dir, la possibilitat de trobar una funció que agregui els benestars individuals.

El tema propi de l'economia del benestar ha estat el de trobar l'eficiència tant en el camp de la producció com en el de la distribució basant-se en el fet que el plantejament del mercat purament competitiu és el mecanisme més eficient per generar el benestar. Tant en la seva formulació inicial com en el seu desenvolupament posterior, l'economia del benestar ha tingut com a base filosòfica l'utilitarisme.

⁹ Per complementar la informació aportada per la distribució de la renda, s'han anat incorporant diferents indicadors socio-econòmics de necessitats, com poden ser l'anomenada Fórmula RAWP (Resource Allocation Working Party) en el camp de la sanitat, o els clàssics estudis de P. Townsend en el camp de la pobresa.

L'utilitarisme com a teoria política normativa¹⁰ pressuposa que quan un individu actua ha de fer abstracció dels seus interessos i de les seves inclinacions, dels seus prejudicis i dels tabús heretats, i, en canvi, ha de preocupar-se exclusivament per obtenir «la felicitat més gran per al nombre més gran d'individus», és a dir, es tracta de maximitzar el benestar col·lectiu, definit com la suma del benestar (o de la utilitat) dels individus que componen una col·lectivitat.

L'utilitarisme del segle XIX proposava la fórmula de «la utilitat més gran per al nombre més gran d'individus», principi que va transformar la primera economia del benestar substituint-lo pel de «la maximització de la felicitat del conjunt de la societat», per tant, des d'aquesta perspectiva, una societat serà justa si aconseguix maximitzar la suma dels nivells de benestar (o d'utilitat) de tots els seus individus. En principi, l'utilitarisme no es preocupa de com es reparteix aquest benestar entre els seus membres: el que li importa és la mitjana d'aquest benestar, sigui quina sigui la manera com està distribuït.

Podríem dir que, en els seus inicis, l'economia del benestar va ser plantejada per L. Walras (1896) i V. Pareto (1909), i reformulada posteriorment, fet que va donar pas a la *nova economia del benestar*. Mentre que Walras pretenia que les situacions d'equilibri que s'obtenen en el mercat fossin al mateix temps les que produïen un benefici màxim per a cadascuna de les parts implicades, Pareto es va proposar trobar una noció d'optimalitat que es referís al màxim de benestar col·lectiu. Un òptim paretià és aquella situació en què no és possible realitzar cap altre intercanvi que impliqui que un sol individu pugui millorar el seu nivell de benestar sense que ningú hi pugui perdre. Així, la dificultat de demostrar que cadascú en l'intercanvi competitiu obté el millor va comportar que Pareto no fes referència a com es distribuïa aquest màxim o òptim.

D'altra banda, A.C. Pigou (1920) es va proposar fer de la renda nacional l'índex del benestar econòmic, sense poder tampoc aclarir quina de les situacions òptimes descrites per Pareto era la que calia triar. Més endavant, A. Bergson (1938) es va plantejar poder enunciar d'una manera precisa els judicis de valor necessaris per a la derivació de les condicions de benestar econòmic per mitjà d'una funció de benestar social; funció, per tant, configurada a partir de determinats judicis de valor que s'incorporen en l'anàlisi.

¹⁰ Vegeu l'anàlisi feta per Ph. Van Parijs (1993) sobre les diferents utilitzacions del concepte d'utilitarisme i les diferències que hi ha entre l'utilitarisme com a teoria política normativa i l'anomenat «utilitarisme» com a teoria explicativa del comportament individual.

Aquesta proposta, però, permetia que hi hagués tantes funcions de benestar social com judicis de valor entre els individus. Per a la concreció dels valors, Bergson no va proposar cap mètode de selecció, i, per tant, els valors depenien de l'arbitrarietat de qui havia de construir la funció. Es feia esment, ja, a la figura d'un planificador social que hauria de prendre decisions en nom de la societat i que seria el responsable dels judicis de valor que s'utilitzessin.

Aquest és el punt en el qual intervé K. J. Arrow (1951—1963), que assumeix l'objectiu d'investigar com es podria determinar la relació entre la funció de benestar social que es defineix i els valors que prevalen en la comunitat de la qual s'està estudiant el benestar, això és, estudiar com s'ha de relacionar la funció de benestar social amb les utilitats individuals.

En aquesta sofisticació de la teoria realitzada per Arrow (i que dóna pas a l'anomenada *Teoria de l'elecció social*) s'aborden per primera vegada d'una manera explícita els problemes normatius que no preveia l'economia del benestar. La Teoria de l'elecció social va ser la formulació a partir de la qual la ciència econòmica va considerar seriosament la dimensió normativa. Arrow incorpora el llenguatge de la lògica formal i canvia el concepte d'utilitats de Bergson pel de preferències i ordenament de les preferències, i planteja la possibilitat formal de construir un procediment per passar d'un conjunt de preferències individuals conegudes a un model de formació de decisions socials. Arrow intenta respondre a les preguntes següents: és possible un procediment d'elecció social racional? es pot trobar un conjunt de condicions que reflecteixin els valors de la societat i que siguin capaços de definir una regla d'elecció social?

Arrow, amb el seu *Teorema de la Impossibilitat*¹¹, va demostrar que no hi ha cap regla d'elecció social que pugui ser una *constitució* (una funció apropiada de benestar social que tingui un caràcter procedimental sobre els fonaments per a la discriminació del que és correcte), és a dir, que compleixi les regles d'elecció col·lectiva garantint la racionalitat de la relació funcional i la concordança amb els valors individuals. El *Teorema de la Impossibilitat*, o la impossibilitat de reunir els valors democràtics i la racionalitat en una regla social, té validesa universal: no és possible trobar una funció d'agregació de les preferències. Arrow va demostrar que, en canvi, sí que seria matemàticament possible construir una funció de benestar social sota el supòsit d'una unanimitat dels valors dels individus. Això seria possible amb l'establiment d'un contracte social. Sota

¹¹ Vegeu la formulació i la demostració formal del teorema a Arrow, op. cit.

aquest supòsit, hi hauria una voluntat general que seria el judici social sostenible per cada individu quan estigués lliure de les influències del seu medi.

Hem vist, doncs, que l'utilitarisme deixa sense resoldre diverses qüestions: a) pressuposa que els nivells de les utilitats són comparables entre un individu i un altre i, per tant, es poden sumar; b) no planteja com ha de ser distribuïda aquesta suma de benestar o d'utilitats; i c) pressuposa que el benestar col·lectiu està per sobre dels drets de l'individu. D'altra banda, i a partir dels refinaments posteriors, podem veure que el fet que la teoria de l'elecció social es prengui primàriament pel benestar social indica que la recerca del benestar és prioritària i determinant davant qualsevol altra qüestió, fins i tot davant la justícia. Aquest és el punt de confluència actual entre les dues disciplines: l'economia del benestar i la filosofia moral. Així A. K. Sen (1976) i (1988), tractant el tema des d'un vessant més interdisciplinari, reconeix una certa paritat en la determinació dels judicis socials sobre les conseqüències del benestar i per a la justícia en els estats socials, i intenta relacionar els objectius de la política social amb les preferències i aspiracions dels membres d'una societat. Sen tractarà les diferències entre els individus a partir de les capacitats que tenen per convertir els recursos en llibertats reals. La capacitat és el reflex de la llibertat que té una persona per elegir entre estils de vida alternatius. Se'n distingeix la llibertat real (capacitat) i el guany efectiu (funcionament real).

Retornant a Arrow, tot sembla indicar que l'única manera acceptable de prendre decisions socials és la guiada per aquelles regles d'elecció social que obtenen un consens social i que generen, per tant, identitat col·lectiva i convivència social, com apuntava aquest autor amb el seu procediment contractualista. Veiem que no és possible continuar avançant en el camí traçat per l'economia del benestar sense veure'ns obligats a recórrer al tema dels judicis de valor, el qual ens remet directament a l'anàlisi de les teories de la justícia.

Les teories de la justícia

El principi de la igualtat d'oportunitats, elevat a principi general, comporta situar tots els membres d'una determinada societat en les mateixes condicions de participació en la competició de la vida. Per situar els individus desiguals de naixement en les mateixes condicions de partida, pot ser necessari afavorir els més desvalguts i desfavorir els més acomodats. L'impuls cap a una igualtat cada cop més gran és irresistible tal com ja havia assenyalat Tocqueville en el se-

gle passat. L'igualitarisme, malgrat les resistències que genera, és un dels grans ressorts del desenvolupament històric. La igualtat, entesa com la igualació dels diferents, podríem dir que és un ideal permanent dels homes que viuen en societat. Ara bé, són justos els mecanismes que poden conduir cap a la igualtat? queda la llibertat de l'home restringida per l'acció de l'estat? com hauria de ser una societat justa? Sembla que calgui decidir si volem llibertat sense justícia o bé justícia sense llibertat. Aquest és el repte plantejat des de la filosofia política: la possibilitat de trobar l'equilibri entre els dos objectius.

Les societats modernes es veuen obligades a decidir quin futur volen, és a dir, estan obligades a decidir les seves formes de convivència. És per això que les seves decisions són inevitablement ètico-normatives. Sota aquest prisma hi ha bàsicament dos objectius en joc: la igualtat i la llibertat.

Actualment, el benestar significa i exigeix quelcom més que l'assistència social i que la mera compensació dels desavantatges. L'anàlisi social científica és cada cop més conscient del condicionament social de la llibertat d'acció de l'home. En certa manera, sembla com si tot allò que afecta l'individu fos condicionat socialment i hagués de ser compensat. Els problemes particularment rellevants són precisament aquells en què els desavantatges hi tenen un paper. Si és possible parlar d'una lògica dels estats del benestar, ha de ser entesa a partir del principi de compensació. Es tracta de compensar aquells desavantatges que recauen sobre cadascú com a conseqüència d'un determinat sistema de vida. Això provoca una tendència a universalitzar el concepte de compensació, ja que segons com es formulin els problemes, totes les diferències poden ser compensades.

La discussió acadèmica se centra en si qualsevulla política redistributiva, independentment que tingui conseqüències equitatives o no, és èticament justa. Discussió on trobem obres molt significatives, en les quals, situant-les en els pols oposats, trobaríem bàsicament, en una banda, l'igualitarisme de J. Rawls (1972) i, en l'altre extrem, els defensors de la llibertat de l'individu com ara el «llibertarianisme»¹² de R. Nozick (1988) o també el neoliberalisme de F. A. Hayek (1960).

¹² La proposta d'aquesta distinció entre llibertarianisme i neoliberalisme prové de Ph. Van Parijs (1993), segons el qual cal adscriure Nozick en el corrent *anarcocapitalista* que ell anomena *libertarianisme*. És interessant veure l'anàlisi i les confrontacions que fa entre aquest nou corrent i l'anarquisme primitiu, o, fins i tot, amb el marxisme.

a) La igualtat

El concepte de justícia —relacionada amb les institucions socials— de Rawls es defineix de la manera següent: una institució és justa quan no practica cap distinció arbitrària entre persones en l'atribució dels drets i dels deures; i quan determina un equilibri adequat entre reivindicacions concurrents que fan referència als avantatges de la vida social. Així, la teoria de Rawls parteix de dos principis de justícia: a) tota persona té els mateixos drets al conjunt més extens de llibertats fonamentals i b) només es pot justificar la desigualtat d'avantatges socio econòmics (de rendes i de riquesa, de poder i de privilegis, però també de les bases socials del respecte a un mateix) si contribueix a millorar la sort dels membres menys afavorits.

Ja no parla de suma d'utilitats o de benestar global de la societat sinó de garantir que tots tinguin les mateixes llibertats i les mateixes oportunitats. Ja no es tracta de maximitzar la suma de les utilitats sinó la quantitat de béns primaris dels menys afavorits, a fi que la societat pugui optimitzar la sort dels seus membres en pitjors condicions. Això es pot aconseguir a partir del que Rawls anomena *la posició original*, que seria aquella situació en què es donen un conjunt de condicions que suposadament reflecteixen, d'una banda, les circumstàncies de la justícia i, de l'altra, les condicions de moralitat en què es poden donar. Atès que en la *posició original* totes les persones són iguals, el que una elegirà serà racional per a la resta. Si una persona racional no arrisca el seu futur, actuarà sota el «*principi maximin*», per tant, elegirà el que sigui millor entre els pitjors mons possibles. Com a conseqüència d'això, tots decidiran protegir els menys afavorits.

Aquesta noció de *posició original* —com hem vist— condueix a la formulació d'un problema d'elecció en situació d'incertesa: és la negociació d'un contracte que els unirà en la «vida real» que es subscriu seguint el propi interès a partir del coneixement de les lleis generals que regeixen en la societat sense conèixer, però quina posició social hi ocuparan ni quines característiques personals hi tindran. Per a Rawls és possible demostrar que aquesta negociació «*sota el vel de la ignorància*» condueix necessàriament a assumir els dos principis que ell proposa.

La *Teoria de la Justícia* de Rawls introdueix explícitament consideracions distributives: és just que la societat compensi els individus per allò de què no se'ls pot fer responsables; per contra, no ho seria transferir recursos socials per satisfer-ne els interessos, les preferències o els gustos, aspectes dels quals cal fer responsables els individus. La compensació hauria de venir per mitjà de la igualtat dels mitjans objectius: aquells béns que permeten als homes

promoure les seves diferents concepcions subjectives de la vida, és a dir, el seu benestar. Aquests béns, que Rawls anomena *primaris*, abasten conceptes com ara les llibertats, l'autorespecte, les oportunitats, el poder, la riquesa o els ingressos.

El problema que presenta la teoria de la justícia és que no permet compensar els individus per accidents «naturals» com poden ser la distribució de malalties o de discapacitats. Per resoldre aquest punt, R. Dworkin¹³ proposa un criteri d'igualtat total de recursos: una mètrica que inclogui els recursos interns dels individus i que sigui sensible a les diferències d'ambició i d'autodisciplina entre els ciutadans. Una altra via alternativa és la proposta d'A. Sen ja comentada anteriorment sobre la igualtat de les capacitats.

Encara que les teories de Rawls permeten fer un pas endavant respecte del punt on l'utilitarisme havia arribat aportant respostes a algunes de les qüestions plantejades, el seu enfocament ha estat contestat i a bastament criticat tant des de posicions «llibertarianes» (seguint l'expressió de Ph. Van Parijs) com des de posicions neoliberal.

b) La llibertat

Des del primer posicionament, R. Nozick postula l'oposició a qualsevol intrusió de l'estat en el funcionament del mercat. Per a aquest autor, el dret dels homes inclouen els drets a no ser interferits per altres i el dret a decidir com usar i disposar de la propietat d'allò que s'hagi adquirit legalment. Això significa que ningú no pot ser privat —sense el seu consentiment— de res que hagi estat fruit del seu treball personal. Fer-ho, seria una mena de robatori.

A partir d'això, formula dos principis: a) cada individu es pot apropiari legítimament una cosa que anteriorment no ha estat de ningú, sempre que no disminueixi el benestar d'un altre individu; i b) cada individu es pot convertir en propietari legítim d'alguna cosa si l'adquireix voluntàriament del seu antic propietari legítim. Però perquè es pugui iniciar el procés de transmissions de propietat legítima, cal que s'enuncii un principi d'apropiació originària que determini de quina manera un individu es pot convertir en propietari d'un objecte del qual no disposava anteriorment, és a dir, com es produeix l'*apropiació originària*.

Si una injustícia és qualsevol violació dels drets fonamentals dels individus, seria una injustícia treure diners dels rics per donar-los als pobres, ja que es violarien els drets fonamentals dels primers. Nozick no s'oposa a formes d'ajut de caràcter voluntari, però rebutja qualsevol redistribució que sigui obligatòria, a través de qualsevol política social pública.

¹³ Vegeu els tres escrits de R. Dworkin (1981) (1981) i (1987) que recullen les tres parts de *What is Equality?*.

L'altre autor, Hayek, considera que només es pot atribuir responsabilitat a aquelles conseqüències de l'acció individual que una persona està capacitada per preveure i decidir. La justícia és un concepte moral, i, per tant, qualificar un estat com a just o injust és dir que algú és el responsable de produir-lo. On no hi ha responsabilitat, no hi podrà haver injustícia. Seguint aquest raonament, les conseqüències de les interaccions del mercat no són preteses pels que hi participen ni tampoc no estan sota el seu control individual. Es tracta del resultat de forces econòmiques i socials impersonals que resulten de les accions dels individus sense que es puguin atribuir responsabilitats dels seus efectes. Si no es pot fer responsable ningú d'aquestes conseqüències, la situació que resulta de les accions del mercat no es pot valorar ni com a justa ni com a injusta. Per aquest autor, la política social és necessàriament coactiva i ineficient perquè altera la lògica natural del mercat.

Com hem vist, un cert enfocament economicista ha tingut un pes molt important a l'hora d'estudiar els estats del benestar. Aquest economicisme ha estat possible a partir del procés de fragmentació que es va produir en les ciències socials i que va conduir a la consolidació de les diferents disciplines. Hem de tenir present que, si bé els autors clàssics de l'economia prenen en consideració les relacions socials —parlaven d'economia política— i els sociòlegs clàssics inclouen les anàlisis econòmiques en els seus plantejaments teòrics, la diferenciació i separació d'ambdues disciplines va provocar no solament l'aparició de dos discursos clarament diferenciats, sinó que també es van fragmentar les seves àrees d'estudi, i així, l'economia ha estudiat el comportament de l'individu egoista i maximitzador d'utilitats en un «context de mercat», i la sociologia, sovint, ha estudiat les relacions que es donaven «fora del mercat». Aquesta separació va comportar, sens dubte, que s'anés creant la il·lusió de l'existència d'un àmbit de mercat completament autònom i deslligat de les relacions socials, i ha fet que molts dels debats sobre el present (la seva justificació) i el futur dels estats del benestar (el seu possible manteniment) hagin pivotat sobre la preocupació de l'eficiència econòmica.

Ara bé, la complexitat de les societats modernes sembla posar en evidència la necessitat de retornar als plantejaments inicials i a la complementarietat dels diferents enfocaments. A partir dels estudis sobre l'estat del benestar i les polítiques socials, trobem que, en primer lloc, les anàlisis econòmiques no són suficients per resoldre tots els problemes que es plantegen els investigadors socials, i, en segon lloc, la sociologia es torna a interessar per les qüestions econòmiques, és a dir, tornem a trobar anàlisis de l'economia des de la

perspectiva sociològica¹⁴. És significatiu també l'apropament entre economistes normatius, com ara Arrow, Kolm, Roemer o Sen, i filòsofs polítics com Rawls o Dworkin, com ja hem vist, fet que provoca una sobreposició dels àmbits d'estudi de l'economia normativa, la filosofia política i l'ètica social¹⁵.

III

Els factors estructurals

Les anàlisis sociològiques de l'estat assistencial han destacat amb més èmfasi que les econòmiques el pes important que certs feixos de forces anònimes i supraindividuals tenen en la configuració de les institucions de benestar contemporànies. Entre aquestes forces podem incloure la ja esmentada aspiració igualitària. També, però, podem identificar tres feixos que la teoria sociològica considera decisius per comprendre la gènesi i les dimensions de la política social. Aquests són: *a)* els condicionaments imposats per la modernització, *b)* la lluita de classes i/o de grups socials en defensa dels seus interessos i creences, i *c)* el pes de les herències institucionals. Es tracta de tres forces la dinàmica de les quals ja preveien les teories de Marx, de Durkheim i de Weber i, encara que han estat analitzades freqüentment de manera aïllada, no es il·lògic relacionar-les entre elles, encara que la tasca d'integrar els tres enfocaments no està exempta de dificultats.

Els condicionaments de la modernització¹⁶. Les teories de l'estat benefactor basades en les exigències de la modernització fan refe-

¹⁴ No hi ha una teoria global recent, però sí alguns estudis que situen les accions i les relacions econòmiques en un context social més ampli, fent comprendre l'acció econòmica com un cas especial de l'acció social i les estructures de mercat com un cas especial de l'estructura social, com ara el de M. Granovetter (1985) i els de J.N. Baron i M.T. Hannan (1994).

¹⁵ Vegeu A. Domènech (1994), on analitza les relacions entre l'economia del benestar i l'ètica.

¹⁶ Per obtenir una més gran simplicitat d'exposició, hem agrupat en aquesta secció totes les teories que tracten d'explicar el desenvolupament de l'estat benefactor tenint en compte les exigències de la lògica estructural que caracteritza les societats avançades. El concepte de modernització és usat en el seu sentit més ampli per abastar no solament les teories de la societat industrial i postindustrial, sinó també les teories marxistes sobre l'origen i el futur del capitalisme. En aquesta mateixa línia, vegeu Solé (1976). No obstant això, ens referirem amb més detall a les restriccions estructurals identificades pel marxisme en la secció dedicada a exposar les teories sobre el paper de la lluita de classes.

rència d'una manera o altra a la inevitabilitat d'un cert grau d'intervencionisme públic. Sigui per la necessitat funcional de mantenir la cohesió social (Durkheim), per les conseqüències de la lluita de classes (Marx), o per les tendències cap a la racionalització i burocratització de la vida moderna (Weber), les polítiques de benestar són interpretades com el resultat inevitable de la modernització.

En la teoria social de Durkheim es destaca la funció integradora de l'estat. L'intervencionisme estatal és una resposta davant la creixent divisió social del treball i la consegüent fragmentació de la moral col·lectiva. La major heterogeneïtat social de les societats modernes i l'extensió de les relacions mercantils han creat greus problemes per mantenir la integració social, problemes que les relacions de lliure contracte entre individus típiques del mercat no són capaces de resoldre. L'estat assistencial s'explica perquè és indispensable superposar un «ordre moral» basat en la reciprocitat i la dependència entre tots els membres d'una nació. Aquest ordre ha de fonamentar-se en el reconeixement i en la garantia mutus d'uns drets. S'ha de matisar, però, que Durkheim mai no considerarà que una societat estatalitzada fos la millor solució al problema. Durkheim advocà per una col·laboració entre estat, corporacions ocupacionals i família que anticipava la solució institucional adoptada en molts països de l'Europa continental. Les xarxes de solidaritat locals que havien construït els antics gremis havien de ser recompostes per adaptar-les a la nova estructura ocupacional i a les dimensions nacionals de la producció industrial. La família, a més a més, com a transmissora d'aquest ordre moral, havia de tenir un paper cabdal, encara que complementat amb l'inevitable centralisme estatal i amb el paper mitjançer de les corporacions ocupacionals.

L'atenció que Durkheim prestà a l'educació moral com a peça clau de la política social li va fer relegar les reformes socials igualitàries a un segon pla. Conscient de la insatisfacció de la classe treballadora, Durkheim reconegué la dificultat de mantenir la integració social quan les desigualtats no tenien un fonament «natural», com per exemple, quan es basen en l'herència del patrimoni. La solució al problema de l'ordre social, però, no passa per reduir les diferències de riquesa i de poder, sinó més aviat per convèncer les persones que no tenen dret a més del que ja tenen, la qual cosa exigeix primer que les persones reconeixin una autoritat superior que els digui quins són els seus drets (Pinker, 1971). Podem deduir, segons Durkheim, que l'objectiu primer de la política social ha de ser garantir la legitimitat de les autoritats civils i polítiques mitjançant l'educació.

La necessitat de garantir un ordre moral és present també en la teoria de la ciutadania que Marshall (1950) elaborà. Segons aquesta, l'estat de benestar és el resultat de la institucionalització dels drets de ciutadania, és a dir, un conjunt de normes que defineixen la pertinença a una comunitat democràtica i industrialitzada a gran escala que, en certa manera, tracta de recrear un sentiment de comunitat semblant al de les societats pre-industrials i que fins i tot modifica lleugerament les pautes de desigualtat social. Si bé, com el mateix Marshall reconeix, la raó de ser de la política social no és tant avançar per la senda de la igualtat, la qual cosa és irrellevant per a l'estat benefactor, com contribuir perquè la desigualtat sigui acceptada com a legítima. Encara que la gènesi dels drets socials descrita per Marshall ha estat errònia, o, almenys, aplicable només al cas britànic, el cert és que el concepte de ciutadania ha arrelat en bona part dels teòrics de l'estat del benestar¹⁷. En suma, el concepte de ciutadania és present en bona part de la teoria que analitza l'estat benefactor com una institució que tracta de garantir la integració social a les societats industrials. La política social compleix així una funció integradora a la vegada que possibilita una eficàcia més gran dels sistemes econòmics i polítics de les societats complexes. En paraules del mateix Marshall, la política social subministra també «els béns el consum dels quals faria més productives les persones»¹⁸. D'aquesta manera, l'anàlisi de l'estat benefactor ha de fer-se atenent els canvis econòmics i polítics que porta la modernització.

Entre els desafiaments econòmics més importants que planteja el capitalisme modern, hi ha les crisis cícliques, problema que, des de la teoria econòmica, es cregué resolt amb la *teoria general* formulada per Keynes. Aquesta recomanava l'intervencionisme estatal com una condició indispensable per mantenir els nivells de consum i d'inversió necessaris per equilibrar les crisis de sobreproducció. És així que les pensions i la contractació promogudes directament o indirectament per l'estat, així com les inversions públiques, es convertiren en instrument d'eficiència econòmica i, fins i tot per alguns, en l'avantsala del socialisme¹⁹.

Hem vist, doncs, que les teories de la modernització expliquen l'estat del benestar per la seva funció pacificadora del conflicte social i per la seva contribució a l'eficàcia econòmica en les societats

¹⁷ Vegeu, per exemple, Flora i Heidenheimer (1987), Harris (1990) i Palme (1990).

¹⁸ Cita extreta de Weale (1983:36).

¹⁹ Sobre l'aproximació de la teoria econòmica liberal a posicions properes a les del socialisme democràtic vegeu García Cotarelo (1986).

modernes. Aquestes funcions, però, no són les úniques. Tan importants o més són els canvis en l'estructura demogràfica. L'envelliment de la població a causa de l'augment de l'esperança de vida i de les caigudes en les taxes de natalitat, la dissolució de la família tradicional i de les seves xarxes de solidaritat i control explicarien per què la despesa pública en pensions i serveis socials ha crescut de manera tan notable²⁰.

Al mateix temps, el procés de construcció dels estats nacionals constitueix també una variable fonamental per entendre l'intervencionisme públic en la configuració de les oportunitats vitals de les persones. Bé pel seu paper d'autoritat que pot industrialitzar l'economia en absència d'una classe burgesa consolidada, o bé per garantir la competitivitat en els mercats internacionals (Thane, 1982), en tots dos casos, la política social és un instrument estatal per sobreviure en la lluita econòmica i militar entre estats. L'estat és, doncs, qui vetlla per una força de treball nacional productiva mitjançant la política social, que, a més, utilitza com a mitjà per assegurar la seva legitimitat interior i per mantenir l'ordre públic.

Més deterministes han estat les explicacions basades en els condicionaments tecnològics de la societat industrial. Sense negar el paper rellevant que hi hagin pogut tenir els valors culturals, els partits polítics i les classes socials, autors com ara Wilensky i Lebaux (1965) i Kerr (1973) han destacat la importància d'una suposada convergència en les pràctiques de totes les societats industrials. Aquesta convergència, lligada a la vinguda d'una societat postindustrial (Bell, 1978), acabarà homogeneïtzant la política social de totes les nacions i farà irrellevant el debat ideològic. El futur postindustrial del benestar social equivaldria en gran mesura a allò que avui es coneix com «pluralisme de benestar»: una provisió de serveis i prestacions compartida per l'estat, les empreses i les organitzacions sense afany de lucre, que planificarien la intervenció pública segons criteris estrictament tècnics. Aquesta tesi, encara que molt criticada pel que fa al seu excés de determinisme, sembla guanyar importància entre alguns autors. La dissolució espasmòdica dels règims socialistes, l'espai dels quals és penetrat per un capitalisme que a més consolida el seu domini a l'àrea del Pacífic i de l'Orient asiàtic, fa que alguns teòrics vegin la tesi de la convergència amb un cert

²⁰ Un exemple dels estudis empírics que tracten de contrastar aquesta hipòtesi és el d'Alber (1983), que afirma que l'augment de la despesa social en els països europeus entre 1965 i 1975 s'explica en gran part per l'augment en el nombre de divorcis. La tesi de la intervenció pública com a reforç d'una família que es mostra disfuncional és defensada també per autors marxistes (Gough, 1982:117) i foucaultians (Donzelot, 1979).

respecte (Mishra, 1987). D'altra banda, les transformacions a causa de la Unió Europea semblen impulsar cap a una convergència dels règims de benestar europeus cada cop més receptius a idees «pluralistes» de gestió social amb menor implicació estatal (Abrahamson, 1995). Amb això no volem dir que la teoria social accepti unànimement que ens desplacem cap a una societat tecnocràtica, postmoderna i desideologitzada, sinó que alguns estudiosos estan atents als efectes que puguin tenir aquestes tendències homogeneïtzadores sobre els sistemes de benestar; tendències, a més, de resultat incert, ja que no són úniques ni omnipotents.

En qualsevol cas, les restriccions que la lògica industrial pugui imposar sobre l'esdevenidor de l'estat del benestar no són alienes a les opcions ideològiques i a les lluites de poder. Aquest aspecte és destacat amb més detall pels teòrics del conflicte, ja sigui des d'una perspectiva de lluita de classes o de lluita entre grups d'interessos.

Els conflictes entre interessos organitzats. Quan Marx elaborà la seva teoria sobre el mode de producció capitalista, no hi havia encara una política social pública de les dimensions que avui té. Marx tingué, però, l'oportunitat d'assistir a la promulgació d'algunes mesures socials com ara la Llei de Fàbriques britànica o algunes de les primeres reformes prussianes²¹. Les seves anàlisis han estat la base que han utilitzat posteriorment altres pensadors marxistes per teoritzar sobre l'estat del benestar. La incipient política social era, segons Marx, el resultat en certa manera de la lluita de la classe treballadora que aspirava a una nova societat en què la satisfacció de les necessitats humanes fóra l'objectiu principal. Objectiu, però, impossible d'aconseguir en el sistema capitalista, ja que la seva lògica és la de l'explotació i la recerca del benefici. Mentre aquesta lògica continuï orientant l'acció social, no és possible una política de benestar real excepte com a política de gestos per legitimar el sistema capitalista i evitar l'acció revolucionària dels treballadors (Mishra, 1987).

La teoria marxista ha definit l'estat del benestar com el resultat de la interacció de tres factors: la lluita de la classe treballadora per millorar la seva condició, els requeriments del sistema capitalista per obtenir una força de treball productiva, i l'acceptació per part de les classes dominants d'un cost addicional per garantir la legitimitat del sistema (Saville, 1957; Domhoff, 1971). L'estat del benestar és analitzat com a instrument de dominació i reproducció de la classe capitalista, bé perquè els gestors de l'estat són reclutats majoritàriament entre la classe dominant (Miliband, 1969) o bé perquè els partits socialdemòcrates, encara que accedeixin al poder, es troben sotme-

²¹ Sobre el cas prussià, vegeu Marx (1984).

sos a la lògica del sistema d'explotació capitalista (Poulantzas, 1973; Offe, 1990), de manera que acaben convertint-se en mers gestors del conflicte de classes.

Aquests factors, però, són jutjats molt contradictoris (Offe, 1990; Habermas, 1984; Gough, 1982) ja que han de conjuminar les exigències de legitimació mitjançant la millora del benestar de les persones, és a dir, augmentant salaris i prestacions socials, amb la necessitat de mantenir l'acumulació privada de capital i el domini de la classe capitalista. Aquesta contradicció és tan irresoluble que la crisi de l'estat és inevitable. L'augment de la despesa social necessària per mantenir la legitimitat del sistema capitalista troba el seu límit en la necessitat d'acumulació i aboca l'estat cap a una crisi fiscal sense remei (O'Connor, 1981).

Del que hem vist fins ací, podem constatar que en el debat teòric sobre el paper de les classes socials és present l'interrogant de fins a quin punt l'acció de classe pot alterar l'estructura més pregona de l'ordre social. El vell desacord entre el determinisme de les teories estructuralistes i funcionalistes, per una banda, i el «voluntarisme» de les teories fenomenològiques i de l'acció social, per l'altra, es reflecteix en certa manera en les últimes teories sobre les relacions entre política social i política econòmica. Les teories de l'estat del benestar fonamentades en la lluita de classes han incorporat recentment la noció de «desmercantilització» dels treballadors com a instrument conceptual. Segons Esping-Andersen (1990), la força política que la classe treballadora té a cada país és perceptible pel nivell de necessitats que els seus membres tenen cobert per procediments aliens al mercat. El grau en què aquesta «desmercantilització» és present en una societat és un indicador de llibertat i autonomia dels treballadors a l'hora de vendre la seva força de treball i, per tant, un èxit polític al seu favor. Dels treballs d'Offe (1990), però, es dedueix que el desenvolupament de les polítiques socials no és sinó un aspecte més de la mercantilització creixent de les societats capitalistes. Per aquesta raó, és dubtós que puguin ser interpretades com un avenç de la classe treballadora (Adelantado, 1994). En certa manera, aquest debat té similituds amb l'existent entre els teòrics de la modernització sobre les idees de «ciutadania» i «drets socials». Els drets socials poden ser interpretats com una conquesta del pluralisme democràtic que és, també, positiu per a la integració social (Marshall, 1950); o com a font de poder per a la classe treballadora, pel fet que li garanteix unes oportunitats de vida que no són determinades exclusivament per la situació en el mercat, raó per la qual contribueix a exacerbar el conflicte més que no pas a la integració (Golthorpe, 1980). Ben mirat, la desmercantilització d'Esping-Andersen

i la ciutadania de Marshall són sinònims d'un mateix fenomen.

Per als teòrics de la lluita de classes, entre els quals se situen teòrics del neocorporatisme, el paper de les ideologies i dels partits polítics vinculats a interessos de classe és decisiu, així com les pràctiques corporatistes dels sindicats²². Que hi hagi més o menys quantitat de recursos públics esmerçats en la política social està directament relacionat amb el poder polític de les classes treballadores. Les classes treballadores, però, no són els únics interessos organitzats de les societats modernes. Per als teòrics pluralistes, el factor cabdal és la disponibilitat d'oportunitats que tenen els electors i els grups específics en situació de necessitat, com ara els vells i els aturats, per influir en les estratègies electorals dels partits. Segons aquesta teoria, és el gran atractiu electoral de les prestacions socials el que anima els partits a incloure augments de despesa pública en els seus programes, sobretot quan els nivells de desenvolupament econòmic ho permeten. És així que els partits rivalitzen per una porció de l'electorat relativament volàtil que es mou segons les oportunitats per obtenir millores en el seu nivell de benestar (Pampel i Williamson, 1989).

A més, la política social no respon solament a les necessitats de grups i classes que exigeixen millores en els seus nivells de vida. Les tendències cap a la racionalització i la burocratització de les societats avançades, sobre les quals Weber va cridar l'atenció, han originat una nova «classe de serveis» que prospera gràcies a la professionalització de serveis tradicionalment subministrats per la família, les associacions altruistes i els grups informals. Aquesta classe és decisiva també per entendre l'expansió de les polítiques socials. Bona part dels estudis sobre això s'han centrat en un sector d'aquesta classe: els funcionaris públics. A ells s'atribueix una propensió a maximitzar els pressupostos que gestionen. Els administradors del benestar són en si mateixos una força a favor d'augmentar la despesa social (Garand, 1988). Aquesta tendència, però, està limitada pels interessos dels funcionaris d'altres departaments, sobretot dels relacionats amb defensa, que a la vegada aspiren a augmentar la despesa militar (Wilensky, 1975).

El pes de les herències institucionals. Les recerques sobre les burocràcies públiques acostumen a estar emmarcades en estudis que tracten de la influència que tenen les institucions heretades del passat. Les iniciatives de les burocràcies, la seva autonomia i les seves capacitats disponibles tenen lloc sota el pes d'un llegat institucional que inclou tant normes socialment acceptades com concentra-

²² Vegeu, per exemple, Korpi (1989), Stephens (1979) i Cameron (1984).

cions de recursos en diferents esferes, llegat que tendeix, a més, a perpetuar-se. Un exemple d'aquesta mena d'interpretacions és la realitzada per Weir i Skocpol, que tracten de demostrar que les polítiques de plena ocupació que han caracteritzat els sistemes escandinaus de benestar no són fruit d'una victòria de la classe treballadora sinó la perpetuació en el temps d'una tradició institucional anterior a la societat industrial (Weir i Skocpol, 1993).

L'anàlisi neoinstitucional està sent aplicat amb èxit en els estudis de les relacions entre estat, mercat i organitzacions privades no lucratives de benestar. El pes de tradicions jurídiques tan diferents com el «dret comú» anglosaxó i el «dret civil» de l'Europa continental, inspirat en el dret romà i influït pel codi napoleònic, sembla molt significatiu per comprendre les diferències en els règims de benestar a una i altra banda de l'Atlàntic Nord. Una línia complementària d'estudi de les relacions entre estat i grups d'interès s'ha desenvolupat fent èmfasi en les xarxes socials implicades en l'elaboració de polítiques (*policy networks*). La idea d'un estat monolític, jerarquitzat i sotmès a gran nombre de forces plurals i competitives o de classes socials antagoniques està sent substituïda per una percepció més complexa segons la qual l'estat interacciona amb la societat civil d'una manera fragmentària segons àrees sectorials d'intervenció pública. En aquesta interacció no hi ha un control centralitzat de l'elit política, sinó una concurrència entre departaments governamentals, nivells de l'administració i xarxes socials de pressió política amb diferents capacitats per mobilitzar recursos. Segons aquesta teoria, «en les situacions que presentessin una menor articulació social, l'estat respondria amb una menor cohesió i capacitat d'intervenció en l'àmbit corresponent, mentre que al contrari, a major capacitat d'autorregulació sectorial-social, l'estat es veuria més fortament implicat en la construcció conjunta d'institucions de direcció en el respectiu àmbit sectorial (...) Des d'aquesta perspectiva, l'existència d'estils de govern i de tradicions polítiques nacionals (...) podria ser entesa com a conseqüència de les diverses cristallitzacions político-socials existents a cada país»²³.

L'avenç de les hipòtesis explicatives de l'estat del benestar no és aliè al gran esforç empíric realitzat en les investigacions comparades i que han donat lloc a una senda complementària d'estudis en la teoria de l'estat benefactor: l'elaboració de tipologies ideals de política social.

²³ La cita ha estat extreta de Jordana (1994:26), on es fa una exposició crítica d'aquest nou enfocament.

Les dimensions de l'estat del benestar i la investigació social comparada. Bona part de la investigació en política social s'ha dedicat a definir tipologies d'estats benefactors on casar les dades empíriques internacionals. S'ha avançat un bon tros des que Wilensky i Lebaux (1958) feren una primera classificació en dos tipus. D'una banda, l'estat «residual» amb intervenció pública escassa i circumscrita a subministrar prestacions quan el mercat, la família i les xarxes comunitàries són insuficients per atendre els grups socials menys afortunats. D'altra banda, l'estat de benestar «institucional», on els governs garanteixen un sistema de seguretat social universal per a tots els ciutadans. Wilensky i Lebaux situaven els països anglosaxons com a exemples empírics del primer tipus, i els països escandinaus, del segon. Aquesta classificació, però, plantejà importants problemes: era dubtós que la Gran Bretanya fos un estat «residual», i la resta de països europeus no encaixava bé en cap dels tipus ideals. Titmuss (1981) resolgué parcialment el problema afegint una nova categoria, la basada en la «consecució ocupacional» (*industrial achievement-performance model*). Dins d'aquest tipus, els drets i les prestacions de la seguretat social estan fonamentats en la jerarquia ocupacional del mercat, però garantits i impulsats directament per l'estat. Alemanya i Àustria serien els paradigmes d'aquest tipus ideal, que, en principi, semblava abastar bona part de l'Europa continental. Aquesta tríade d'estats ideals ha estat vigent fins al dia d'avui malgrat les crítiques que se n'han formulat. Peter Flora (1986), per exemple, cridà l'atenció sobre el fet que les variables «estatisme» i «fragmentació institucional», utilitzades per Titmuss, eren insuficients per comprendre les diferències entre els estats de benestar occidentals. El treball d'Esping-Andersen (1990), però, ha reforçat la tríade de Titmuss introduint noves variables com ara el nivell de «desmercantilització» dels treballadors. Amb abundant informació empírica es consolida la idea de tres règims, ara denominats segons els seus fonaments ideològics «liberal», «socialdemòcrata» i «conservador». El debat continua ara a l'entorn a dues qüestions. Una, si la tríade establerta és suficient per abastar la majoria de societats avançades. La inclusió de la Gran Bretanya dins el tipus «residual» o «liberal» ha continuat sent objecte de polèmica. Castles i Mitchell (1990) suggereixen la possibilitat que no només la Gran Bretanya, sinó també Austràlia i Nova Zelanda haurien de considerar-se un tipus amb lògica pròpia molt diferent de la dels Estats Units. Aquests països de la Commonwealth tindrien peculiaritats pròpies atès que els seus governs tenen un paper destacat en la reducció de desigualtats socials mitjançant el sistema fiscal i la prestació directa de serveis. D'altra banda, sembla consolidar-se la hipòtesi que els estats de

l'Europa meridional constitueixen també un tipus de règim de benestar amb peculiaritats pròpies. Liebfried (1992) defineix el règim «llatí» per les seves similituds institucionals amb el règim «conservador», però amb uns nivells residuals de despesa pública i amb una forta presència ideològica i institucional de l'Església catòlica, la qual cosa podria interpretar-se com que aquests estats són «conservadors» en vies de desenvolupament²⁴. Més recentment, s'ha plantejat si els estats meridionals tenen característiques que van més enllà d'un reduït volum de despesa social, variable que en el decenni passat ha tendit a igualar-se amb la de la resta d'estats europeus. Les pràctiques clientelistes en el reconeixement de drets i prestacions socials, i unes peculiars relacions entre estat i societat civil serien trets distintius per afegir²⁵. Aquestes últimes variables s'estan incorporant amb força creixent en els estudis de la política social²⁶.

IV

Conclusió

Gràcies als estudis comparats, les teories de l'estat del benestar han progressat notablement en la seva complexitat explicativa. Des d'unes teories basades en hipòtesis molt abstractes i generals s'ha passat a intents de contrastació empírica amb dades observables aparentment rudimentàries, encara que gens fàcils d'obtenir, com ara la proporció de despesa pública dedicada a pensions i serveis de benestar, indicadors d'industrialització, de comportament electoral i de corporatització de les societats avançades, entre d'altres. A la vegada, s'han elaborat estudis que tenen en compte el paper de l'estat en la gestió de l'ocupació i dels impostos, fet que dona lloc a diferents règims de benestar amb la seva pròpia lògica d'estratificació, desigualtat i integració social. El resultat ha estat un pas important, des de les explicacions monocausals fins al reconeixement

²⁴ Un resum actualitzat de les teories respecte a tipologies de règims de benestar pot trobar-se a Abrahamson (1995).

²⁵ Aquesta tesi ha estat debatuda en el III Seminari Internacional de Política Social «Gumersindo de Azcárate», celebrat a Madrid per l'IESA-CSIC. Les ponències del Seminari s'han recollit a Sarasa i Moreno (1995).

²⁶ Vegeu per exemple, Kuhnle i Selle (1992), Gidron, Kramer i Salamon (1992) i Rodríguez Cabrero (1991 i 1994). En la sociologia catalana, l'estudi de les relacions entre estat de benestar i societat civil està rebent cada cop més atenció, vegeu sobre aquesta qüestió: Giner i Sarasa (1995), Sarasa i Moreno (1995), Montagut (1994), Guiu (1993) i Almeda (1994).

d'una major complexitat en la relació entre factors econòmics, demogràfics, polítics, organitzatius i culturals.

L'acceptació d'aquesta complexitat i l'absència de conclusions definitives en favor d'una hipòtesi o d'una altra ha fet lloc a l'eclecticisme²⁷. No creiem, però, que l'eclecticisme sigui una solució acceptable si no permet passar d'una forma coherent entre els diversos marcs teòrics (Giner, 1995). Molt més profitós seria l'estudi de la lògica que pogués integrar aquests factors, sense oblidar que una teoria omnicomprendiva no és possible, atès que mai la teoria no pot explicar tota la realitat. A la llum de les explicacions que hem analitzat en aquest treball, podríem formular la síntesi següent: l'extensió de la producció industrial i del treball assalariat concentrat en grans conurbacions, juntament amb els canvis demogràfics i en l'estructura de la família, han donat lloc a noves necessitats que s'han manifestat amb més o menys força política segons la capacitat de cada grup social per mobilitzar recursos de poder. Entre aquestes mobilitzacions, les de les classes treballadores han estat d'especial importància així com els interessos de les elits de cada país per conrear-se aquests interessos i la seva legitimitat. Tant la formulació de problemes com la de solucions han estat condicionades pel que s'ha jutjat factible en cada moment, qüestió estretament relacionada amb els valors culturals i les ideologies majoritàries a cada nació, així com amb les institucions noves i amb les heretades en el procés de formació dels estats nacionals²⁸. En conseqüència, el recurs a la complementarietat de les teories que siguin capaces d'explicar aquests aspectes ens sembla el camí més encertat per comprendre la gènesi de l'estat assistencial i les seves transformacions actuals.

Bibliografia

- ABRAHAMSON, P. (1995) «Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?» a S. Sarasa i L. Moreno (eds.)
- ADELANTADO, J. (1994) *Mercantilización y Estado de Bienestar en España: Una aproximación*. Ponència presentada al II Congrés Català de Sociologia. Girona: Associació Catalana de Sociologia.

²⁷ Un exemple d'aquest eclecticisme pot trobar-se a Huber et al. (1991).

²⁸ Síntesis explicatives molt properes a aquesta poden trobar-se a Orloff (1991) i Flora (1993).

- ALBER, J. (1983) «Some Causes of Social Security Expenditure Development in Western Europe 1949-1977» a M. Loney, D. Boswell i J. Clarke (eds.) *Social Policy and Social Welfare*. Milton Keynes: Open University; pp. 156-70.
- ALMEDA, E. (1994) *L'associacionisme altruista en el sistema de justícia penal: el cas de Catalunya*. Ponència presentada en el II Congrés Català de Sociologia. Girona: Associació Catalana de Sociologia.
- ARROW, K.J. (1951-1963) *Social Choice and Individual Values*. (1974) *Elección Social y valores individuales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BARON, J.N.- HANNAN, M.T. (1994) «The Impact of Economics on Contemporary Sociology». *A Journal of Economic Literature*, Vol. XXXII, pp. 1111-1146.
- BARR, N. (1992) «Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation». *A Journal of Economic Literature*. Vol. XXX, pp. 741-803.
- BARR, N. (1994) *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- BARRY, N. (1990) *Welfare*. Milton Keynes: Open University.
- BELL, D. (1977) *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- BERGSON, A. (1938) «A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics», a Bergson (1966) *Essays in Normative Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- CAMERON, D. (1984) «Social Democracy, Corporatism and Labour Quiescence: The Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Societies» a J. Golthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Nova York: Oxford University Press.
- CASTLES, F. I MITCHELL, D. (1990) «Three Worlds of Welfare or Four?» *Discussion Paper* núm. 21. Canberra: The Australian National University.
- COHEN, S. I SCULL, A. (comps.) (1985) *Social Control and the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- CONNOLLY, W. (ed.) (1984) *Legitimacy and the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- DOMÈNECH, A. (1994) «Ética y Economía de Bienestar: una panoràmica». *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Vol. de Ética aplicada. Madrid: Ed. Trotta (en prensa).
- DOMHOFF, G. W. (1971) *The Higher Circles: The Governing Class in America*. Nova York: Random House.
- DONZELOT, J. (1979) «La policía de las familias». *València: Pre-textos*.
- DOYAL, L. - GOUGH, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas*.
-

- Barcelona: Icaria - Madrid: Fuhem/Comunidad de Madrid.
- DWORKIN, R. (1981) «What is Equality? Part I: Equality of Welfare». i «What is Equality? Part II: Equality of Resources». *Philosophy and Public Affairs*, 10, pp. 185-246 i 283-345.
- DWORKIN, R. (1987) «What is Equality? Part III: Political Equality» a *University of San Francisco Law Review*, 22. pp. 1-30.
- ELSTER, J. I ROEMER, J. (1991) *Interpersonal Comparison of Well-being*. Cambridge University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FLORA, P. (1986) *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlín: De Gruyter.
- FLORA, P. I HEIDENHEIMER, J. A. (eds.) (1987) *The Development of Welfare States in Europe and America*. Londres: Transaction Books.
- FLORA, P. (1993) «Los estados nacionales del bienestar y la integración europea» a L. Moreno (ed.) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986) *Del estado del bienestar al estado del malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GARAND, J. C. (1988) «Explaining Government Growth in the United States» a *American Political Science Review* núm. 82:837-49.
- GIDRON, B.; KRAMER, R. I SALAMON, L. (eds.) (1992) *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- GINER, S. (1995). *Intenciones humanas, estructuras sociales: para una lógica situacional*. Document de Treball (en premsa). Barcelona: IESA-Universitat Pompeu Fabra.
- GINER, S. I CAMPS, V. (1990) *L'interès comú*. Barcelona: Fundació Caixa de Barcelona.
- GINER, S. I SARASA, S. (1995) *Altruismo cívico y políticas sociales*. Document de Treball (en premsa). Barcelona: IESA-Universitat Pompeu Fabra.
- GOLTHORPE, J. H. (1964) «Social Stratification in Industrial Society» a *Sociological Review Monograph*, núm. 8. Keele: University of Keele.
- GOLTHORPE, J. H. (1980) *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- GOUGH, I. (1982) *Economía política del Estado del bienestar*. Madrid: Blume.
- GRANOVETTER, M. (1985) «Economic Action and Social Structure: The problem of embeddedness». *American Journal of Sociology*, núm. 91, pp. 481-510.
- GUIU, J. (1993) «Entre públic i privat: un espai per a l'interès comú» a *Revista del CIFA* núm. 12. Barcelona: Patronat Flor de Maig, pp. 24-9
-

- HABERMAS, J. (1984) «What does a Legitimation crisis mean today? Legitimation Problems in late Capitalism» a W. Connolly (ed.).
- HARRIS, D. (1990) *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- HAYEK, F.A. (1960) *The Constitution of Liberty*. Londres: Routledge & Kegan.
- HUBER, E., RAGIN, CH. I STEPHENS, J. D. (1991) «Quantitative Studies of Variation among Welfare States: Towards a Resolution of the Controversy». Ponència presentada en la Conference of Comparative Studies of Welfare States Development. ISA, Hèlsinki, del 29 d'agost a l'1 de setembre.
- JORDANA, J (1993) *Organitzacions d'interessos i xarxes de polítiques: cap a una resituació del paper de l'Estat*. Document de Treball núm. 93/5. Barcelona: IESA-Universitat Pompeu Fabra.
- KERR, C. ET AL. (1973) *Industrialism and Industrial Man*. Harmondsworth: Penguin.
- Korpi, W. (1989) «Power, Politics and State Autonomy in the Development of Citizenship» *American Sociological Review* 54:309-28.
- KUHNLE, S. I SELLE, P. (1992) *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
- LIEBFRIED, S. (1992) «Towards a European Welfare State? On integrating poverty regimes into the European Community» a Z. Ferge i J. E. Kolberg (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Viena: Campus.
- MARX, K. (1984) «Critical... Notes on... Social Reform» a W. Connolly (ed.)
- Miliband, R. (1969) *The State in Capitalist Society*. Londres: Weidenfeld & Nicolson.
- Mishra, R. (1987) *Society and Social Policy*. Theories and Practice of Welfare. Londres: Macmillan.
- MONTAGUT, T. (1994) *Democràcia i serveis socials*. Barcelona: Hacer.
- MONTAGUT, M. (1995) «El análisis del Estado del Bienestar». *Document de treball* núm. 95/11, Barcelona: IESA/Universitat Pompeu Fabra.
- NOZICK, R. (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*. México: Fondo Cultura Económica.
- O'CONNOR, J. (1981) *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- OFFE, C. (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- ORLOFF, A. S. (1991) «The Politics of Pensions in Britain, the United States and Canada: The Role of State Formation and State Building

- in Policy Developments». Ponència presentada en la Conference of Comparative Studies of Welfare States Development. ISA, Hèlsinki, del 29 d'agost a l'1 de setembre.
- OVEJERO, F. (1994) *Mercado, ética y economía*. Barcelona: Icaria-Madrid: Fuhem.
- PAMPEL, F. C. Y J. B. WILLIAMSON (1989) *Age, Class, Politics and the Welfare State*. Nova York: Cambridge University Press.
- PARETO, V. (1909) *Manuel d'Economie Politique*. París: Giard.
- PIGOU, A.C. (1920) *The Economics of Welfare*. Londres: Macmillan.
- PALME, J. (1990) *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Estocolm: Swedish Institute for Social Research - Dissertation Series, 14.
- PINKER, R. (1971) *Social Theory and Social Policy*. Londres: Heinemann.
- POULANTZAS, N. (1973) *Political Power and Social Classes*. Londres: New Left Books.
- RAWLS, J. (1972) *Teoria de la Justicia*. México: Fondo Cultura Económica.
- ROBERT, D. (1960) *Victorian Origins of the British Welfare State*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (comp.) (1991) *Estado, privatización y bienestar*. Barcelona: Icaria.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994) «Estado de bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar» a *Revista Internacional de Sociología*, núm. 8 i 9. IESA-CSIC, pp: 7-28.
- SARASA, S. (1993) «El servicio de lo social». Madrid: INSERSO. Sarasa, S. i Moreno, L. (1995) *Los estados de bienestar en la Europa del sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (en prensa).
- SAVILLE, J. (1957) «The Welfare State: An Historical Approach» a *New Reasoner*, vol. 8.
- SEN, A.K. (1976) *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza.
- SEN, A.K. (1988) *Libertad, igualdad y derecho*. Barcelona: Ariel.
- SEN, A. i NUSSBAUM, M. (eds.) (1990) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- SOLÉ, C. (1976) *Modernización: Un análisis sociológico*. Barcelona: Península.
- STEPHENS, J. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*. Londres: Macmillan.
- THANE, P. (1982) *The Foundations of the Welfare State*. Londres: Longman.
- THERBORN, G. (1989) «Pillarization and Popular Movements» a F. G. Castles (ed.) *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, pp: 192-241.

- TITMUS, R. (1981) *Política social*. Barcelona: Ariel.
- VAN PARIJS, Ph. (1993) *¿Qué es una sociedad justa?*. Barcelona: Ariel.
- WALRAS, L. (1896) *Études d'Economie Sociale*. París: Losán.
- WEALE, A. (1983) *Political Theory and Social Policy*. Londres: Macmillan
- WEIR, M. I SCOKPOL, TH. (1993) «Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión» a *Zona Abierta*, 63/64, pp. 74-154.
- WILENSKY, H. I LEBAX, C.N. (1965) *Industrial Society and Social Welfare*. Nova York: Free Press.
- WILENSKY, H. (1975) *The Welfare State and Equality*. Berkeley: UCP.