

Minorías y paternalismo

M. Teresa López de la Vieja de la Torre *

PENSIONES, educación, asistencia sanitaria, seguro de desempleo forman ya parte de la vida cotidiana. Sus beneficios o deficiencias son objeto de constante preocupación para la mayoría de los ciudadanos. ¿Mejorará su calidad en el futuro? ¿Podrán mantenerse? Sin embargo, los servicios asistenciales no funcionan por sí solos ni han estado ahí siempre; aparecen junto a una forma peculiar de organización que denominamos «Estado de Bienestar». Influye en las circunstancias más personales de cada ciudadano, pero no se sabe muy bien si el bienestar podrá ser asegurado más adelante. Voy a plantear aquí que el Estado de Bienestar, y todo lo que éste significa, requiere de un cierto esfuerzo. Y no sólo de los esfuerzos de tipo económico. Me refiero a algo que parece tener escasa relevancia: criterios generales, saber ponerse en el lugar de otros y de otras circunstancias. Tal vez no pueda pedirse siempre que se haga ese esfuerzo de equidad, sobre todo cuando está aún por decidir qué podemos esperar del Estado, en el presente y el futuro. Sin embargo, el punto de vista general —que no por casualidad es tam-

* Facultad de Filosofía. Universidad de Salamanca.

bién el punto de vista moral— nos permite entender cómo son y cómo funcionan las realidades complejas. No ofrece soluciones inmediatas, pero la reflexión permite ver los límites de un modelo de sociedad. Sus límites aparecen claros al preguntar ¿qué lugar asigna a los grupos más vulnerables?

En un primer momento voy a referirme a las dificultades del Estado de Bienestar, a la hora de sostener funciones asistenciales —sanidad, educación, desempleo, etc.—. Luego recordaré que los derechos especiales de grupos o de minorías implican un cierto número de deberes para el Estado. Deberes que pueden concretarse en acciones o *programas positivos*, a fin de garantizar a los ciudadanos la efectividad de los derechos reconocidos en las leyes fundamentales. Por tanto, este tipo de programas *no* representan un tratamiento de tipo paternalista —ésta sería la conclusión—, sino los medios dispuestos para dotar de contenido a los principios generales, que *ya* se hallan recogidos en las democracias liberales.

Estado de Bienestar

¿CON qué objeto mantener servicios e instituciones costosos? La opinión desfavorable sobre la «sobrecarga» del Estado de Bienestar cambia de signo, en atención a las dificultades de aquellos ciudadanos que ya han salido de la vida laboral —o nunca entraron en ella—, y apenas cuentan con los recursos para vivir una existencia digna. ¿Pueden esperar una distribución equitativa de cargas y beneficios? Preguntas semejantes pueden hacerse otros grupos: jóvenes que pretenden acceder a niveles educativos, fuera del alcance de su medio familiar; inmigrantes con voluntad de integración, pero carentes de los aprendizajes que son vitales en una sociedad; mujeres que pretenden influir en la toma de decisiones de una sociedad. En cierta forma, el Estado de Bienestar representaba una garantía de protección y regulación, a fin de compensar los desequilibrios que venía generando el crecimiento del mercado. Durante más de veinte años, las sociedades occidentales han venido aceptando la intervención de las instituciones en la vida del ciudadano; sobre todo en todo lo concerniente a la sanidad, educación, prestaciones sociales. Así se ha ido mitigando la falsa imagen de la sociedad como lucha por la vida.

Sin embargo, las opiniones parecen encontrarse ahora en el extremo contrario: la crítica sistemática a la intervención del Estado, por exceso de funciones, por «paternalismo». Octavio Paz, por ejemplo, ha introducido la expresión «ogro filantrópico», para referirse al crecimiento desmesurado del aparato estatal. Por lo general, la Teoría política del Liberalismo habla abiertamente de paternalismo. Ahora bien, ¿es correcto decir que el Estado de Bienestar llega a ejercer una tutela paternalista sobre los ciudadanos? Quisiera ahora sugerir que la intervención del Estado no puede ser rechazada en términos radicales. Desempeña un papel relevante en la protección de minorías. Es decir, representa una garantía, en algunos casos reducida, a fin de que la igualdad de derechos esté al alcance de quienes, por razones muy distintas —edad, sexo, clase o incluso cultura, raza—, ocupan las posiciones más desfavorables en las sociedades contemporáneas. Entonces la igualdad de derechos y deberes requiere en ocasiones medidas de *discriminación positiva* o «discriminación inversa».

Me apresuro a precisar también que tal intervención básica habría de entenderse como un marco, mínimo pero suficiente, que haga posibles programas concretos de *auto-organización*. Su desarrollo y resultado final no serán sólo responsabilidad del Estado, claro es, sino de los más directamente involucrados en las iniciativas y en su puesta en práctica: los propios ciudadanos. Un ejemplo significativo a este respecto lo ofrecen los programas europeos para la igualdad de oportunidades —Euroforum, Now, Horizon—, cuyo principal objetivo es la promoción y cualificación profesional de las mujeres. Sus tres niveles de intervención —legislación comunitaria, integración en el mercado de trabajo, mejora de la situación de la población femenina en el conjunto de la sociedad— ejemplifican la enorme distancia que media entre injerencias, claramente paternalistas, y la construcción de democracias paritarias.

Está de por medio, no obstante, la cuestión de los recursos. En los últimos años se ha comenzado a pensar que los recursos limitados no permitirán sostener a medio plazo los sistemas que han venido asegurando el bienestar. ¿Qué perspectivas se ofrecen entonces a los ciudadanos que han estado sosteniendo con sus esfuerzo un sistema de distribución? ¿Qué medios podrán ponerse a disposición de una educación igualitarista? ¿Qué recursos mantendrán en pie los sistemas sanitarios y asistenciales? La visión de una sociedad «en crisis» ha llegado incluso a países, como España, que se habían incorporado más tarde a las estructuras del tardo capitalismo. Aunque la intervención institucional no sea compara-

ble a los niveles alcanzados en otros lugares, sin embargo, se empieza a hablar también en España de desregulación y de recortes a medio o largo plazo. ¿Se trata de una tendencia reversible? Trataré de delimitar qué corresponde a nuevos datos, a una crisis objetiva, y qué a una lectura ideológica, neoconservadora, de la crisis del Estado de Bienestar. En este sentido se suele mencionar al «paternalismo», para descalificar de una vez por todas las políticas de protección; siquiera en su forma más reducida.

Crisis del intervencionismo

EN principio, el factor demográfico ha contribuido a una argumentación tan simple como efectiva: el actual sistema de protección no podrá sostenerse en las próximas décadas. Debido a la inversión de las tendencias en la tasa de natalidad y envejecimiento de la población. De ahí la fundada inquietud sobre el actual sistema de pensiones y la sanidad. También se empieza a sentir en el sistema educativo. Tanto en España como en el resto de las sociedades industrializadas. Las hipótesis más descarnadas empiezan a hablar, abiertamente, de cómo se establecerán en el futuro las prioridades en el empleo de los recursos. Los grupos más débiles pueden verse en dificultades, por su menor capacidad de movilización y de intervención en la esfera pública. En este país tal tendencia ha ido acompañada de la erosión de las formas de cultura y solidaridad tradicionales, aun antes de que el nivel asistencial hubiese alcanzado el de otros países. Desde los años setenta, la caída de la actividad económica, desempleo masivo, crisis fiscal, etc., han quebrado no sólo el consenso social en torno al Estado intervencionista, sino que empiezan a desgastar a los mismos sistemas democráticos. Pues el sistema político se venía regulando por el tipo de criterios que rigen en el sistema económico. Erosionado éste, las consecuencias tienden a recaer de algún modo sobre el consenso que permite la vida política.

Las críticas neoliberales se oponen entonces a «gobiernos sobrecargados» —con una intervención en distintos sistemas—, alegando los costes de la burocracia y de instituciones a veces muy poco operativas. ¿Están en lo cierto? De una parte, los datos no contribuyen a mantener expectativas ilimitadas sobre la capacidad del Estado de Bienestar para cumplir con sus funciones, al menos de la forma en la cual se habían definido hasta ahora. Cabe recordar, no obstante, dos cuestiones: 1) Que el Estado

no es neutral con respecto a las fuerzas sociales; de hecho, el capitalismo regulado se planteó como alternativa a los fallos de funcionamiento del mercado para la redistribución de las rentas 2) Las sociedades avanzadas se definen asimismo desde sus leyes fundamentales —derechos y, por tanto, deberes—. De ahí que la desaparición de ciertas funciones asistenciales suponga privar de contenido al Estado social. Este compromiso básico se hace operativo en acciones o *programas positivos*, en favor de grupos con problemas de integración. Un replanteamiento de las funciones asistenciales requiere, por tanto, de la racionalización en los recursos destinados a pensiones, sanidad, educación, seguros de desempleo. Pero la toma de decisiones al respecto ha de justificarse no sólo desde la eficiencia económica de los sistemas.

¿Podemos hablar entonces de un paternalismo justificado? Tal vez a escala de las decisiones individuales no haya razones suficientes para el paternalismo, a excepción de la pura imposibilidad física para decidir por sí mismo. A escala de una «sociedad bien ordenada», sin embargo, la intervención activa de las instituciones tiene todavía su razón de ser, al menos en los grupos y agentes que experimentan sus diferencias como exclusión. Al extremar los criterios de máxima eficacia económica, algunos grupos con poca influencia o capacidad de presión pueden quedar fuera del mismo sistema, marginados. Los programas de acción afirmativa y los «derechos especiales» tienen por finalidad que las deficiencias no se conviertan en criterios de exclusión —clase, raza o género pueden llegar a ser un estigma—.

Discriminación positiva

LA protección de grupos en situación más desventajosa se puede entonces concretar en los siguientes objetivos: *reconocimiento y protección de derechos, programas específicos de formación y asistencia, garantía por parte de las instituciones*. La iniciativa, ya se ha dicho antes, no siempre corresponde a las instituciones, también a particulares, asociaciones, etc., en fin, a la sociedad civil. De una parte, las acciones afirmativas (*reconocimiento y protección explícita de derechos específicos de grupos o sectores de la ciudadanía*) compensan la tendencia a mantener privilegios, que coexisten de hecho con la igualdad formal de derechos. Véase al respecto cómo trata la legislación española la igualdad en la

remuneración laboral. De otra, se requiere el apoyo activo de las instituciones, en tanto proveen los servicios y los medios que aseguren en la práctica la igualdad de oportunidades (*programas* de formación, asistencia). Así funcionan, por ejemplo, las intervenciones en el sistema educativo cuya finalidad es integrar a niños afectados por algún tipo de discapacidad. La incidencia de las formas de exclusión social sobre la efectiva oportunidad de acceder o *no* acceder a esos estándares de igualdad conducen, por tanto, hacia una reflexión sobre el modo en que se aplican los derechos; quién ha de velar por su cumplimiento, qué medios se arbitrarán, quiénes han de ser sus destinatarios y qué responsabilidad compete al Estado (instituciones).

En el ejemplo precedente, un Estado reducido no podría garantizar ni velar por los programas de integración educativa. Las minorías, en suma —grupos de edad, parados, mujeres, sectores con dificultades de integración—, obligan a enfocar el tema de la eficiencia social con *criterios de solidaridad*, en lugar de con criterios de *eficacia, poder y dinero*. Esto es, redistribución equitativa de los recursos, en lugar de enfoques estrictamente económicos. La situación de algunas minorías y grupos, sobre los cuales ha venido gravitando tradicionalmente la división del trabajo social, sugieren, por tanto, que «paternalismo», con toda su carga negativa, no siempre define correctamente el tipo de relaciones desiguales que son necesarias para el equilibrio social. Pues los grupos de edad, sectores marginales, parados, etc., contribuyen a redistribuir papeles *en* la misma sociedad. A este respecto, la crítica feminista ofrece un ejemplo de cómo la reflexión teórica puede llamar la atención sobre la necesidad de integrar diferencias en la cultura pública. La Declaración de Atenas de 1992 incide precisamente en un tipo de intervenciones cuyo objetivo es el equilibrio entre agentes sociales. En fin, el discurso sobre necesidades ha de ser integrado en el discurso político, en lugar de continuar representando una dimensión secundaria, en los márgenes.

Por tanto, el Estado del bienestar supone intervencionismo, pero *también* una forma de equilibrio. Por eso sería más correcto hablar de programas de «justicia distributiva» y de calidad de vida. Calidad que justifica el mantenimiento del Estado de bienestar, pese a sus costes. En el ejemplo anterior, las iniciativas de la Comisión europea para la igualdad (Euroforum, Now, Horizon), aspiran a establecer los medios necesarios para la igualdad de oportunidades. Tales programas se centran en la formación, apoyo de iniciativas y asesoramiento; en rigor, no pueden ser

considerados como una muestra de la expansión paternalista de las instituciones, en detrimento de la voluntad e iniciativa individuales. Se trata de medidas específicas —creación de pequeñas empresas, formación previa, reinserción profesional, orientación técnica—, para un sector de la población sobre el cual tienden a recaer antes los efectos de una situación negativa.

¿Paternalismo?

EL paternalismo define un tipo de relación desigual, en la cual alguien vela por los intereses de otros, en la creencia de que los afectados no se hallan en condiciones de hacer por sí mismos todo lo necesario para su Bienestar. Con frecuencia, sobre todo en los últimos años, se suele aplicar el término «paternalismo» a una discusión más amplia sobre el Estado de Bienestar y sus perspectivas. De una parte, las actuales sociedades han asistido a la mediocridad que amparaba ese crecimiento del Estado, esa maquinaria imparable que era causa de debilidad de la sociedad civil. ¿Se trata entonces de volver sobre los pasos del pensamiento moderno, que tanto ha enfatizado la autonomía, la libertad? Desde luego que no. La protección de minorías o bien la justicia social no tienen por qué ser sinónimo de trato paternalista o en «minoría de edad». Se deben más bien a una llamada de atención sobre las condiciones de *aplicación práctica* para los principios de justicia. Resulta razonable, pues, que las sociedades complejas, pluralistas, atienden a las condiciones que posibilitan la protección del individuo involucrando en ello a las instituciones.

Bibliografía

- Mill, J. S.: *Sobre la libertad*. Alianza, Madrid, 1993.
 Paz, O.: *El ogro filantrópico*. Seix Barral, Barcelona, 1990.
 Rawls, J.: *Teoría de la justicia*. PCE, México, 1978.
 Dworkin, G.: «El paternalismo», en: Betegon, G., De Páramo, J. R.: *Derecho y Moral*. Ariel, Barcelona, 1990, págs.: 147-161.
 Pereda, C.: «El “mecanismo filantrópico”», en: *Conversar es humano*. PCE, México, 1991, págs. 21-45.

- Offe, C.: *Contradicciones del Estado del Bienestar*. Alianza, Madrid, 1990.
- Held, D.: *Modelos de democracia*. Alianza, Madrid, 1993.
- Bilbao, A.: «La Lógica del Estado del Bienestar y la Lógica de su crítica: Keynes y Misses», *Pappers*, 34, 1990, págs. 13-29.
- Picó, J.: *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Siglo XXI, Madrid, 1990.
- Garzón Valdés, E.: «¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?». *Doxa*, 5, 1989, págs. 155-173.
- Dieterlen, P.: «Paternalismo y Estado de Bienestar», *Doxa* 5, 1989, pág. 175-194.