

# AMOR Y POLÍTICAS SOCIALES

## el caso del welfare generativo<sup>1</sup>

Tiziano Vecchiato<sup>2\*</sup>

**Resumen:** Desde un análisis de la situación del Estado de Bienestar social en países europeos, el artículo intentará proponer soluciones para la actual crisis económica y social. Particularmente, el autor expone la necesidad de un nuevo paradigma, que sea capaz de trasladar desde una lógica redistributiva hacia una perspectiva generativa. La centralidad de un Estado de bienestar generativo está basada en transformar recursos en valores y contribuciones sociales mirando hacia un determinado resultado. Al final, ilustrando los resultados de la evaluación y considerando sus impactos sociales, el artículo propone que el principal desafío de la crisis es lograr transformarla en una oportunidad para el aumento de los derechos humanos y de la justicia social.

**Palabras Clave:** Estado de bienestar social. Justicia social. Lógica redistributiva. Lógica generativa. Amor ágape. Crisis económica. Capital social.

**Abstract:** Starting from an analysis of the situation of welfare state in European countries, the paper aims to suggest new solutions for the current social and economic crisis. In particular, the author announces the need of a new paradigm, which passes from a redistributive logic to a generative perspective. The core of generative welfare consists in transforming resources in social value and contribution to the result. Finally, illustrating the results of the evaluation in terms of social impact, the paper captures the crisis' challenge, transforming it in an opportunity for the enlargement of human rights and social justice.

**Keywords:** Welfare state. Social justice. Redistributive logic. Generative logic. Agapic love. Economic crisis. Social capital.

---

<sup>1</sup> Traducción: Martin Eynard.

<sup>2</sup> Direttore della Fondazione Emanuela Zancan Onlus, Centro Studi e Ricerca Sociale. E-mail: [tizianovecchiato@fondazionezancan.it](mailto:tizianovecchiato@fondazionezancan.it)

\* Autor convidado.

## **1. Hacia una nueva cultura de welfare**

En el debate que caracteriza a los sistemas europeos de bienestar está surgiendo una nueva conciencia: al menos la mitad de los gastos sociales del mundo se concentran en Europa, donde los países gastan en promedio el 25% del PIB para ayudar a aproximadamente el 7% de la población mundial. Son los números utilizados para justificar una reducción de las respuestas a partir de una pregunta "¿es posible lograr objetivos universales y solidarios con los recursos disponibles? Si fuese un problema de sostenibilidad en el corto plazo, sería suficiente esperar la salida del túnel de la crisis económica. Pero emerge una segunda cuestión: ¿Quién debe cuidar de los necesitados? El problema tiene una respuesta consolidada: las instituciones con los recursos de la solidaridad fiscal o mutualística, cada vez más complementada por el sector privado. El pasaje cultural y ético en apoyo de esta respuesta es "no dar por caridad lo que tiene que ser dado por la justicia", que las democracias modernas han adoptado a cambio de legitimidad política y democrática (Fondazione Emanuela Zancan 2013).

Mucho antes de las constituciones modernas, el sistema de la caridad, basada en el amor al prójimo, había tratado de lograr la justicia social en condiciones mucho más difíciles que las actuales. De lo contrario, no podría explicarse el desarrollo de muchas organizaciones de solidaridad que, a lo largo de los siglos, han dado expresión a los sistemas originales para "cuidar" de los más débiles y necesitados. En muchos casos no fue el hecho de organizar sino de "idear" e inventar las respuestas, con soluciones para hacer de la caridad un valor multiplicativo. Muchas de las soluciones expresadas por la caridad se convirtieron en "capacidad social" para hacer frente a las necesidades humanas básicas en los estados de bienestar modernos.

Pero sería demasiado reduccionista describir el "antes" como "el welfare de los creyentes en la humanidad" y el "después" como "el welfare de los confiados en su institucionalización". La caridad sin duda ha allanado el camino a la justicia, pero este tipo de investigación no se limita a la formalización de las soluciones que conocemos. No son un punto de llegada, sino de reinicio, son etapas de una investigación muy difícil. No ser capaz de pensarla así, contribuye hoy al creciente sufrimiento de los sistemas locales de welfare. Una parte de las desigualdades se han reducido pero de forma insuficiente y precaria, mientras que los problemas no sólo se deben a la disponibilidad de fondos, sino también a la

forma en que se utilizan en el difícil encuentro entre derechos y deberes. Hoy en día son los temas de "sostenibilidad" los que ponen en conflicto el idealismo igualitario con el financiamiento de los derechos, mientras que el futuro no promete nada bueno: recesión de humanidad que redimensiona las esperanzas dentro de un desarrollo humano cada vez menos capaz de garantizar los derechos a los más débiles.

## **2. Con qué soluciones**

En Italia, un número creciente de regiones y municipios no tiene balances de welfare positivos, con grandes dificultades para sostener la demanda social. A menudo se hace hincapié en este aspecto para enmascarar faltas de capacidad de gestión, también aumenta el espectro de una mayor esperanza de vida y ello exige cuidados a largo plazo para las personas no autosuficientes. Es extraño que la expectativa de vida pueda entrar en conflicto con la esperanza de una sociabilidad más solidaria. Ambas nos hablan de la vida, es decir de un bien fundamental. La esperanza de vida no puede representar una amenaza en sí misma.

El trabajo de cuidar es economía de servicios a las personas y familias, produce valor y riqueza económica y social. En 2011, las personas ocupadas en Italia en el sector público y privado eran 3,24 millones, de los cuales 1,541 millones en educación, 1,267 millones en salud y más de 400.000 para la asistencia social (Fondazione Zancan 2013). En algunos países europeos la proporción de trabajadores por cada 1.000 habitantes y la de personas ocupadas por cada millón de euro de gastos en servicios de welfare es más alta que la italiana. Por ejemplo, los índices de nuestro país son de 20 personas ocupadas por cada 1.000 habitantes y 8,2 personas ocupadas por cada millón de euro de gastos en servicios a las personas (Fondazione Zancan, 2012). En el año 2010 en Alemania los mismos índices fueron de 34,1 y 9,6, respectivamente; Austria 32,1 y 8,5; Bélgica 28,7 y 8,2; Dinamarca 34,7 y 7,2; Finlandia 33,4 y 11,1; Francia 27,3 y 7,7; Noruega 43,7 y 7,1; Países Bajos 36,2 y 8,6; Reino Unido 33,5 y 12,7; Suecia 33,7 y 9,4; Suiza 36,7 y 6. Si nos fijamos en el primer índice (empleados por cada 1.000 habitantes) solamente estamos por delante de España (19,6 y 9), Portugal (19,1 y 10,7) y Grecia (18,4 y 9).

El primer objetivo de un sistema de welfare es promover el empleo necesario para gestionar con eficacia los servicios a las personas (de salud, sociales, educativos), promoviendo el mejor desempeño en términos de humanización de la vida social, teniendo en

cuenta que el objetivo es poner a las personas en condiciones que les permitan expresar de la mejor manera sus propias capacidades y potencialidades. En los países de la OCDE, en 2000 y 2007, los servicios de salud, educación y vivienda ayudaron a reducir en casi un quinto la desigualdad de los ingresos monetarios expresados en el índice de Gini (-19,3% en 2000 y -18,8 % en 2007). En Italia, el impacto se redujo en casi un cuarto en 2000 (-24,1% de reducción de la desigualdad) a menos de una quinta parte (18,4%) en 2007. El índice de desigualdad, de este modo, se incrementó de 0,295 a 0,320. En los países de la OCDE se ha incrementado desde 0,291 hasta 0,301 (Fondazione Zancan, 2012).

El compromiso de cuidar, en las diferentes formas que caracterizaron el movimiento desde la caridad hacia la justicia, no es sólo una respuesta del welfare, sino también una inversión en nueva humanidad. ¿Por qué entonces no se puede hacer de esto un argumento positivo, de inversión, de innovación, como sucedió en el pasado con pocos recursos económicos, profesionales y tecnológicos? El pensamiento tradicional sostiene que el exceso de institucionalización de las respuestas es una fuente de asistencialismo. Por lo tanto, es necesario reconsiderar la pregunta con la que empezamos: qué estrategias desplegar para atender las necesidades humanas básicas, preguntándonos si las soluciones tradicionales son adecuadas para el desafío que hay que afrontar.

### **3. ¿Derechos sin obligaciones?**

Si los sistemas de bienestar actuales tienen problemas, es especialmente por sus déficits estructurales de innovación, de gestión de los excedentes, y de capacidad de regeneración de los recursos disponibles (Bezze y Vecchiato 2012). La normatividad que rige los sistemas de bienestar modernos se concentra en cómo "recoger y redistribuir" los recursos, pensando que esta forma de operar es suficiente para reducir las desigualdades. La relación co-esencial entre derechos y obligaciones es el origen de la unión entre la responsabilidad y la capacidad. Bajo ciertas circunstancias, como veremos más adelante, puede generar excedentes, como en el amor.

Un factor importante que ha caracterizado a los diferentes sistemas de bienestar europeos es el método de recaudación de fondos: algunos países lo delegaron a la solidaridad fiscal, otros a la solidaridad mutua. Se trata en ambos casos de solidaridad con distribución

variable: con una extensión máxima en el caso de la solidaridad fiscal, y extendida a los asociados a una cierta mutual en el segundo caso.

En general, el bien colectivo puesto a disposición por ambos sistemas resultó ser más grande que las protecciones ofrecidas por el mercado. Así fue posible crear valor, capital social, nuevos puestos de trabajo para el cuidado, nuevas organizaciones de servicio, gracias al reconocimiento de la dignidad de las personas. Un punto crucial de este desafío, hacia un nuevo humanismo, es descrito por Benedicto XVI en la encíclica "Deus Caritas Est" (Benedicto XVI 2005). Los párrafos 28 y 29 proponen una síntesis eficaz de la doctrina social de la Iglesia desde el Concilio Vaticano II hasta nuestros días.

28. a) El orden justo de la sociedad y del Estado es una tarea principal de la política. Un Estado que no se rigiera según la justicia se reduciría a una gran banda de ladrones, dijo una vez Agustín: « *Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?* ».[18]

La justicia es el objeto y, por tanto, también la medida intrínseca de toda política.

Esto significa que la construcción de un orden social y estatal justo, mediante el cual se da a cada uno lo que le corresponde, es una tarea fundamental que debe afrontar de nuevo cada generación.

b) El amor —*caritas*— siempre será necesario, incluso en la sociedad más justa. No hay orden estatal, por justo que sea, que haga superfluo el servicio del amor. Quien intenta desentenderse del amor se dispone a desentenderse del hombre en cuanto hombre. Siempre habrá sufrimiento que necesite consuelo y ayuda. Siempre habrá soledad. Siempre se darán también situaciones de necesidad material en las que es indispensable una ayuda que muestre un amor concreto al prójimo.

La afirmación según la cual las estructuras justas harían superfluas las obras de caridad, esconde una concepción materialista del hombre: el prejuicio de que el hombre vive « sólo de pan » (Mt 4, 4; cf. Dt 8, 3), una concepción que humilla al hombre e ignora precisamente lo que es más específicamente humano.

El desafío es la puesta en discusión del teorema que ha condicionado positivamente el cambio cultural "de la caridad a la justicia". A veces se expresa en términos negativos: "no dar por caridad lo que se ha de dar por justicia". Ambas son declaraciones correctas, pero esbozan parcialmente la "tarea fundamental que debe afrontar de nuevo cada generación". Incluso hoy en día, la caridad y el amor, no son sólo un requisito previo, sino un espacio

generativo disponible para promover laboratorios de nueva humanidad y de innovación social. La caridad y la justicia entonces no son sólo graduaciones de recorridos para institucionalizar en la justicia del estado moderno. Sería una derrota humillar el potencial de esta unión. Caridad significa relación, valorización de las capacidades, personas en relación, amor por la humanidad, encuentro de existencias, de responsabilidades, de capacidades y culturas, “porque el hombre, más allá de la justicia, tiene y tendrá siempre necesidad de amor”. (Deus Caritas Est, 29).

Perder de vista o subestimar este acontecimiento cultural, ético y antropológico ha significado, de hecho (como está ocurriendo hoy en día) desconectar los derechos de los deberes, la exigibilidad de la responsabilidad, la caridad de la justicia social.

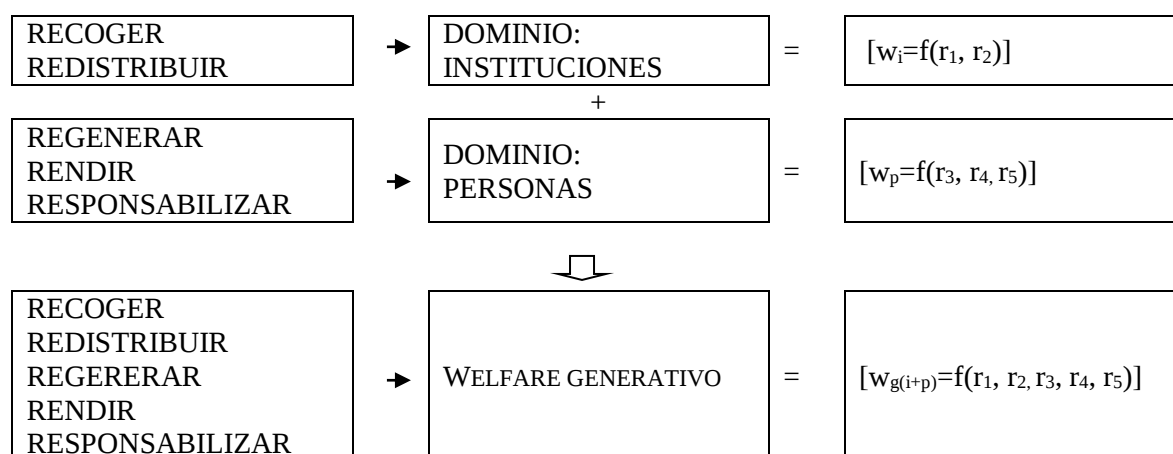
#### **4. Del welfare redistributivo al welfare generativo: ¿un cambio de paradigma?**

Como hemos visto, las soluciones originales e “innovadoras” de nuestro estado de bienestar se están revelando insuficientes y cada vez menos capaces de ser fieles a su misión. “Recoger y redistribuir”, las ideas principales que inspiraron las políticas públicas de inclusión social desde Bismark a Beveridge fueron innovadoras, pero en los contextos históricos y sociales en las que nacieron y fueron implementadas durante el siglo pasado. Son sin embargo inadecuadas en una realidad compleja como la actual, donde recoger y redistribuir significa cada vez más financiar derechos sin obligaciones y administrar un sistema cada vez menos gobernable. Un modelo de solidaridad así configurado consume de hecho más recursos de los que dispone, buscando administrar derechos individuales con cada vez menos obligaciones sociales y con costos operativos crecientes (Bezze et al., 2014).

¿Cómo contrarrestar este derrotero, pasando de soluciones de welfare redistributivo a soluciones de welfare regenerativo? La primera condición es pasar “de la lógica del costo a la del rendimiento”, pasar del énfasis en el eficientismo de los recursos a disposición a la evaluación de su rendimiento, pasar del énfasis en el valor consumido al generado. Esto significa, por lo tanto, superar las administraciones del bien común sin rendimiento, con soluciones capaces de transformar los recursos disponibles, identificando formas generativas para cuidar y hacerse cargo de las necesidades humanas fundamentales (Benvegnù-Pasini y Vecchiato, 2014).

Una sociabilidad capaz de renovarse, puede hacerlo recomenzando desde los fundamentos de la solidaridad, invirtiendo en su punto de encuentro con las responsabilidades. También un léxico renovado para hablar de welfare puede contribuir al no fácil pasaje “del redistributivo al generativo”. Se sintetiza en la figura siguiente, que describe el cambio de paradigma necesario. No se trata solamente de una evolución entre sistemas, sino de un “shift”, de un salto de paradigma cultural necesario para pasar de una colección de derechos individuales (sin deberes sociales) a derechos con contraprestación social, es decir capaces de transformar el punto de unión entre derechos y obligaciones, con una contraprestación y dividiendo sociales, para una sociabilidad más humana y humanizante (Vecchiato, 2013).

Fig. 1 - Del welfare redistributivo al welfare generativo



Entre las palabras clave del welfare generativo está el paso del pago de beneficios a la valorización de las capacidades. Son necesarias para transformar los recursos en valor social gracias a la acción profesional y personal en la modalidad "contribución al resultado". En esta condición, los derechos individuales deben y pueden llegar a ser más sociales, si cada persona toma conciencia de que la ayuda que reciben es no sólo para ella, sino para ella y para aquellos que la necesitan (Fondazione Zancan, 2014).

A partir de esta premisa, la responsabilidad personal puede encontrar motivaciones para regenerar los recursos no sólo en términos de reconocimiento de la ayuda recibida, sino también reivindicando la dignidad y la capacidad de ayudar. Las trampas de la asistencia son insidiosas y, a menudo, convierten a las personas en asistidos, crean dependencia asistencial,

menospreciando a los asistidos en las relaciones de poder que los quieren inferiores, menos capaces respecto a quien les ofrece la ayuda.

En su lugar, pueden reivindicar la ciudadanía social, apoyándose no tanto en las necesidades y fragilidades que surgen en la existencia de cada persona, sino en las capacidades y los potenciales necesarios para hacer frente a los problemas y superarlos. Jurídicamente significa redefinir el significado de los "derechos sociales", a goce individual y rendimiento social. Lo que recibo no es sólo para mí, puede transformarse en una ventaja multiplicativa, en una "contraprestación social" generada y medible (Fondazione Zancan, 2015). "No puedo ayudarte sin ti" y "No puedes ayudarme sin mí" son dos expresiones de un diálogo necesario para redefinir el desafío. El encuentro entre obligaciones y derechos, previsto en la Constitución italiana, no se limita a los actos administrativos redistributivos de los recursos recaudados con la solidaridad fiscal. Miraba todavía más allá, en particular a nuevas formas de sociabilidad para que las personas no sean solamente responsables del bien común, sino también de su producción y difusión.

Mirar el problema de una manera diferente significa también poder entrar en el mérito técnico de abordar la cuestión de los frutos, es decir, de la eficacia sustancial de la acción pública. No termina con la erogación de respuestas proporcionadas por los niveles básicos de atención, sino que comienza a partir de allí y luego pregunta si lo que se da ¿es apropiado?, ¿es eficaz?, ¿si y cuánto hizo?, ¿si y cuánto ha regenerado los valores a disposición?

Para responder a estas preguntas hay que realizar evaluaciones de los resultados y del rendimiento, para pasar de monitoreo de los procesos a la verificación del impacto social (Vecchiato, 2014). Es cultivar confianza, alimentarla con el uso compartido de los frutos puestos a disposición. El derecho social significa tener confianza en recibir ayuda y poderla poner a rendimiento común, no solo por lo tanto asistencia, sino también desarrollo humano y social.

El welfare que da asistencia se transforma en generativo si se hace estas preguntas y no tiene miedo de las respuestas que vienen de la valoración del rendimiento a favor de todos y cada uno, desarrollando ulteriores posibilidades de cuidado y de hacerse cargo, a igualdad de recursos invertidos. Considerar el trabajo del welfare fuera de esta posibilidad equivale a asimilarlo a costo asistencial que es y será siempre menos sostenible.

## **5. Por caridad y por justicia**

El paso de la caridad a la justicia es el desafío que “debe afrontar de nuevo cada generación”. Esto significa pensar más allá del welfare como lo conocemos: no es un punto de llegada, sino de repartida, hacia nuevas formas de ser sociedad. El hecho de que en el pasado los hombres, los sin ciudadanía, sin trabajo, sin cultura ni capacidad, hayan podido contar con formas inéditas de ayuda, evitando la trampa de la ayuda asistencial, nos dice hoy también cuánto podría hacerse. Los innovadores de ayer difícilmente aceptarán que pueda hacerse más y mejor. Son los conservadores de hoy y son un obstáculo a la innovación. Les resulta difícil entender que el problema no es renunciar a los derechos individuales, sino llevarlos al reto del rendimiento social.

No podemos evitar hacerle frente porque las prácticas de welfare generativo están prefigurando aquello que es un futuro ya presente en algunos territorios donde, por ejemplo, la lucha contra la pobreza se hace con los pobres, sin transformarlos en asistidos. El mejor recurso para valorizar es la capacidad de los ayudados. No activarla, no promoverla, significa ayudar a las personas sin ellas mismas. Es una tarea técnicamente imposible y éticamente humillante. Tiene entonces que contrastarse la institucionalización de las respuestas de welfare que lleva a prácticas de “prestacionismo” asistencial, consumiendo recursos sin ponerlos en “contraprestación social”. El welfare es por su naturaleza social y no va reducido a “medida individual”. Las potencialidades de los derechos sociales redefinidos como hemos propuesto pueden ayudar a redescubrirlos, evitando de consumir recursos de manera irresponsable, sin considerarlos como una inversión.

La contribución al resultado implica verificar el rendimiento y la eficacia de la ayuda en la cual cada interesado, y también de parte del asistido, razonan por resultados y no solamente por prestaciones. Las prácticas tradicionales de “welfare” son siempre cada vez más “degenerativas”. La subsidiariedad no se refiere solamente al voluntariado y al asociacionismo social. Si se lleva a las raíces, la subsidiariedad nativa está en la persona misma. En el nuevo léxico, tienen que sistematizarse las indicaciones de la figura 1. Nos hablan de la posibilidad de pasar de un welfare con dominio institucional, que recoge ( $r_1$ ) y redistribuye ( $r_2$ ) en la forma [ $W_r=f(r_1, r_2)$ ], hacia soluciones con dominio social, valorizando las personas, con resultados multifactoriales [ $W_g=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)$ ]: regenerando los recursos ( $r_3$ ), haciéndolos rendir ( $r_4$ ), responsabilizando a las personas ( $r_5$ ). Nuevos encuentros entre deberes y derechos se harán posibles.

## Referencias

BENEDETTO XVI (2005), *Deus Caritas Est*, Libreria editrice Vaticana.

BENVEGNÙ-PASINI G. y VECCHIATO T. (2014), *Il welfare generativo e le sue potenzialità*, in “Studi Zancan”, 6, pp. 5-12.

BEZZE, M. Y VECCHIATO, T. (2012), *La lotta alla povertà con un welfare generativo*, in “Studi Zancan”, 6, pp. 11-30.

BEZZE M., GERON D. y VECCHIATO T. (2014), *La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo*, in “Studi Zancan”, 1, pp. 5-13.

FONDAZIONE E. ZANCAN, a cura di (2011), *Per carità e per giustizia: Il contributo degli istituti religiosi alla costruzione del welfare italiano*, Fondazione E. Zancan, Padova

\_\_\_\_\_ (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, il Mulino Bologna

\_\_\_\_\_ (2013a), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino.

\_\_\_\_\_ (2013b), *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*, in “Studi Zancan”, 2, pp. 5-14.

\_\_\_\_\_ (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Bologna, Il Mulino.

\_\_\_\_\_ (2015), *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, Il Mulino.

MASSICI F. (2012), *La spesa per long term care*, Monitor, 10, supplemento al n. 30, pp.14-21.

VECCHIATO T. (2013), *Verso un welfare generativo: da costo a investimento*, in “Prospettive Sociali e Sanitarie”, 3, pp. 3-6.

\_\_\_\_\_ (2014), *Valutazione di impatto e di generatività sociale*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Bologna, Il Mulino.