

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de Trabajo 04-09

Reforma y reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea

Luis Moreno

Unidad de Políticas Comparadas
(CSIC, Madrid)

**II Seminario Internacional de Política Social,
'Propuestas Alternativas al Neoliberalismo',**

Programa de Pós Graduação em Política Social,
Departamento de Serviço Social,
Universidade de Brasília,
27-29 de octubre, 2004

REFORMAS Y REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis Moreno*

Resumen:

Los países de la Unión Europea participan en un proceso de convergencia supranacional con efectos profundos en la reestructuración de sus estados nacionales. Las reformas de las políticas nacionales de bienestar se realizan junto a la implementación de nuevas políticas macroeconómicas europeas. Éstas determinan el carácter de las transformaciones de las políticas sociales, según perspectivas que sostienen un cambio de paradigma desde el Keynesianismo al Monetarismo. Como consecuencia, la aparición de 'nuevos riesgos sociales' condiciona el futuro del 'modelo social europeo', en particular respecto a las transformaciones en el mercado de trabajo, la conciliación entre vida familiar y laboral, y las consecuencias de las reformas inducidas en el estado del bienestar respecto a los 'viejos riesgos sociales' (pensiones o sanidad).

En la reformulación de políticas sociales se observa un mayor protagonismo de los niveles subestatales y en especial de los mesogobiernos, sobre todo respecto a aquellas áreas más próximas a las percepciones ciudadanas (políticas de 'malla de seguridad y lucha contra la exclusión social'). El proceso supranacional de Europeización afronta al mismo tiempo una descentralización basada en los principios de subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática, los cuales pueden facilitar un mejor acceso de la sociedad civil a los procesos de toma de decisión.

1. Introducción

El presente trabajo concentra sus análisis en el contexto de las reformas y de la reestructuración de las instituciones del bienestar en la Europa occidental. Se trata, entre otros propósitos, de examinar las transformaciones en la provisión de políticas sociales y en el funcionamiento de los sistemas de protección social a la luz de los cambios en los grandes paradigmas económicos, desde el Keynesianismo al Monetarismo. Una atención especial se dedica a debatir la cuestión de si el desarrollo del bienestar social se ha convertido en un simple subrogado de ideas, instituciones e intereses económicos.

* Investigador Científico, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid (Lmorfer@iesam.csic.es). El autor agradece a la Secretaria de Estado española de Educación y Universidades (PR2002-0200) su ayuda financiera durante la redacción de este texto.

Los últimos debates sobre las políticas públicas del bienestar se relacionan con las transiciones socioeconómicas que han dado lugar a la aparición de ‘nuevos riesgos sociales’ (Taylor-Gooby, 2004). Éstos afectan principalmente a las transformaciones en el mercado laboral, la conciliación entre vida familiar y laboral, y a las consecuencias de las reformas inducidas en los estado del bienestar respecto a los ‘viejos riesgos sociales’ (tales como la atención sanitaria o las pensiones). Los estados nacionales mantienen formalmente intacta su capacidad ‘soberana’ de intervención. Sin embargo, el impacto de las políticas auspiciadas al nivel de la Unión Europea es cada vez mayor, así como mayor es la convergencia en las respuestas de los estados nacionales a las constricciones de los procesos de Europeización y globalización (Moreno y Palier, 2004).

Con relación a la participación de la sociedad civil en la reformulación de políticas sociales, cabe señalar su mayor desarrollo a nivel subestatal, donde las iniciativas de los gobiernos locales y regionales han ganado protagonismo. Ello se ha hecho más evidente en aquellas áreas más próximas a las percepciones ciudadanas (políticas de ‘malla de seguridad y lucha contra la exclusión social). Consideraciones culturales e identitarias son factores a tener muy en cuenta respecto a la descentralización de la toma de decisiones políticas y de la participación ciudadana. Pero también las demandas de subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática (*democratic accountability*) avalan una mayor capacidad de innovación programática y mejor gestión programática a nivel subestatal (Moreno, 2003).

Tras analizar los avatares de la evolución del estado del bienestar europeo, y del impacto de las políticas de la reducción o retirada (*retrenchment*) de las estructuras tradicionales del bienestar, en la subsiguiente sección se examinan la adopción de política económicas por los estados de la UE y la aparición de ‘nuevos riesgos sociales’. En la última parte de este trabajo se discute sobre la participación ciudadana en las políticas del bienestar, la acción del agregado del bienestar (*welfare mix*) y el proceso de descentralización que se desarrolla en paralelo al de la Europeización.

2. Cambio y continuidad en el desarrollo del estado del bienestar

El estado del bienestar cabe ser caracterizado como “...un estado en el cual el poder organizado se utiliza deliberadamente (mediante la administración y la política) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado” (Briggs, 2000: 18). Tal actuación se desarrolla en tres modos característicos: (i) el estado del bienestar

garantiza a sus ciudadanos una 'renta mínima' al margen del valor de mercado de su trabajo o propiedades; (ii) minimiza la inseguridad apoyando a los ciudadanos y sus familias frente a ciertas contingencias sociales tales la enfermedad, el desempleo o la vejez; y (iii) hace provisión de un 'conjunto de servicios pactado', a los cuales tienen igual derecho todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase¹. Mediante su desarrollo posterior el estado del bienestar ha socializado a generaciones de europeos en los valores de igualdad y solidaridad.

A pesar de la diversidad de sus formas y manifestaciones institucionales, cabe identificar al 'modelo social europeo' como aquel basado en la solidaridad colectiva y que es el resultado del conflicto y la cooperación sociales en los tiempos contemporáneos. Durante el siglo XX, el auge y consolidación del estado del bienestar – una invención europea – han hecho posible la cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos mediante la provisión de seguridad de rentas, atención sanitaria, vivienda y educación. Existe una creencia generalizada de que el 'modelo social europeo' es algo que proporciona identidad y unidad sociales en la mayoría de los países de la Unión Europea, en contraste a otros sistemas de protección donde la individualización es rasgo característico de las políticas del bienestar (USA). La construcción de 'suelos' o 'redes' de derechos y recursos materiales, para que los ciudadanos puedan participar activamente en la sociedad, es una preocupación básica compartida por los países europeos. La lucha contra la pobreza y la exclusión social juega un papel principal en el 'modelo social europeo'. Sin embargo, y observado 'desde abajo', el modelo europeo aparece diverso como un kaleidoscopio de sedimentos y peculiaridades, aunque la cobertura de riesgos sociales y la promoción de la ciudadanía social sean principios compartidos (Flora, 1993; Ferrera, 1998; Scharpf, 2002).

La solidaridad social ha sido frecuentemente considerada como un fundamento del estado del bienestar. Se alude con frecuencia a la conferencia pronunciada por Thomas Henry Marshall en 1949 como hito en la articulación del moderno concepto de ciudadanía y, en particular, el que atañe a su dimensión social. Para Marshall, el reconocimiento de los derechos sociales, incluido el derecho a un estándar mínimo de

¹ El concepto de *de-commodification* trata de ser una medida sintética para evaluar el bienestar social de los ciudadanos (Esping-Andersen, 1990). Basado en ideas de Karl Polanyi, la 'desmercantilización' (*de-commodification*) hace referencia al nivel de derechos sociales, mediante prestaciones y servicios, que permitirían a los ciudadanos cubrir sus necesidades vitales al margen del mercado laboral. Richard Titmuss (1981), representante de la corriente socialdemócrata tradicional ya consideraba a las políticas sociales como medios para no depender del salario como única forma de emancipación y satisfacción de necesidades.

bienestar social y económico, y de seguridad vital difería de otros derechos de ciudadanía: “[...]mediante] la subordinación de los precios de mercado a la justicia social, [...], los derechos sociales de ciudadanía tienen como objetivos modificar la estructura de clases y conseguir la igualdad social” (Marshall, 1992: 40).

En su aspiración hacia la consolidación de un grado de solidaridad social entre grupos y clases sociales, el estado del bienestar ha contribuido a reforzar la legitimidad política del estado a los ojos de los ciudadanos (Pierson, 1994). En realidad, la ciudadanía social asociada al desarrollo del estado del bienestar ha garantizado una mayor igualdad de oportunidades vitales y de redistribución de recursos materiales, legitimando en tal proceso la desigualdad intrínseca al modo de acumulación capitalista (Moreno, 2000).

Durante los *trentes glorieuses*, o ‘Época de Oro’ del capitalismo del bienestar (1945-75), los sistemas de protección social de la Europa occidental se basaron en la asunción del pleno empleo masculino y en el rol complementario desarrollado por la familia y, en particular, por el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares (Lewis, 1997, 2001). Una combinación de políticas sociales, Keynesianismo, Taylorismo y segregación femenina facilitó un crecimiento económico sostenido y una generalización del tipo de ‘trabajador próspero’ (*affluent worker*). El resultado de la implantación de estos elementos se tradujo en dos grandes tipos de estado del bienestar: el keynesiano-bevederigeano y el keynesiano-bismarckiano. En ambos casos los gobiernos gestionaron las economías con un grado relativo de autonomía, y fueron capaces de realizar provisión social para las necesidades que el mercado y la familia no podían cubrir. Las consecuencias fiscales de tal provisión social quedaron legitimada por las coaliciones políticas entre amplios grupos de las clases trabajadoras y medias (Flora, 1986/87).

Los efectos de las crisis del petróleo de 1973-74 y 1978-79 pusieron en evidencia la creciente apertura e interdependencia de las economías europeas, y alteró un escenario de prosperidad y abundante empleo estable masculino. En cualquier caso, la ‘Época de Oro’ evolucionó hacia una ‘Época de Plata’ del estado del bienestar que mostraba un alto grado de resistencia y maleabilidad frente a diversas y numerosas presiones (Taylor-Gooby, 2002).

Durante los años 1980 y 1990 una ofensiva ideológica neoliberal cuestionó los principios y la legitimidad sobre los que se habían desarrollado los estado del bienestar. Su

discurso se articuló sobre los efectos producidos por los procesos de globalización de la economía y las transformaciones industriales en los mercados de trabajo nacionales. En paralelo, se habían producido profundas modificaciones estructurales como consecuencia del envejecimiento demográfico, la creciente participación femenina en el mercado formal de trabajo, y las recomposiciones de los hogares como productores y distribuidores de bienestar. En suma, las crisis fiscales y la erosión del consenso ideológico que había facilitado el denominado ‘Acuerdo del Medio Siglo’ (*Mid-century Compromise*²) provocaron una remodelación de los estados del bienestar en Europa (Ferrera y Rhodes, 2000).

Tras la introducción de la moneda única (Euro) y el establecimiento del Pacto de Estabilidad se acentuó una atención prioritaria de los países europeos por contener el gasto público (como es el caso de la reforma de las pensiones). Las políticas de la ‘reducción del bienestar’ (*welfare retrenchment*) se han traducido en la mayoría de los casos en un enfoque común de contención del gasto público, aunque el gasto social como porcentaje del Producto Interior Bruto de los países europeos ha mantenido los niveles anteriores. Cabe identificar a cuatro como las causas de las políticas de *retrenchment*: (i) presiones demográficas, (ii) actitudes diferentes respecto a la fiscalidad, (iii) neoliberalismo y (iv) globalización.

(i) Los indicadores demográficos, en particular el alto desempleo, la baja tasa de natalidad y el envejecimiento poblacional, ejercen presiones a largo plazo sobre los sistemas de protección social. Todo ello se agudiza por el hecho de que cada vez hay menos trabajadores activos que deben contribuir al sostenimiento del estado del bienestar, y en particular a sus sistemas de seguridad social. Esta circunstancia, unida a un crecimiento económico menor y a un margen más restringido para aumentar los ingresos fiscales, ha provocado a una visión ‘unánime’ entre los gobiernos – sea cual fuese su posicionamiento en el espectro político – de que el estado del bienestar debía ser reformado para que mantuviese su viabilidad (Bonoli, *et al.*, 2000; Kuhnle, 2000; Esping-Andersen, *et al.*, 2002; Pierson, 2001; Taylor-Gooby, 2004).

(ii) Existe una creencia generalizada entre los gobiernos europeos de que sus ciudadanos no están dispuestos a pagar más impuestos o contribuciones más altas

² Mediante el cual se produjo un compromiso entre capital y trabajo en los países representativos del capitalismo del bienestar. Concesiones mutuas hicieron posible la institucionalización de los conflictos latentes entre desigualdades, producidas por el capitalismo fordista, e igualdades, generadas por la ciudadanía democrática de masas (Crouch, 1999).

para financiar el gasto público del bienestar. La lógica de tales reservas ha inhibido al gasto público. Existe poca evidencia en las encuestas de opinión de que haya un menor apoyo popular al estado del bienestar intervencionista. Si acaso, el apoyo permanece alto para el mayor gasto social en atención sanitaria y programas de salud, así como hacia el mantenimiento de las pensiones y del cuidado en general de los mayores³. Sin embargo, tales actitudes coexisten a menudo con una disposición favorable a los recortes en los impuestos para las capas de rédito bajo y medio, circunstancia que crea considerable dilemas para los decisores públicos (*policy-makers*), los cuales tratan de ‘cuadrar el círculo del bienestar’ (George y Taylor-Gooby, 1996).

(iii) La emergencia del neoliberalismo supuso un directo cuestionamiento al estado del bienestar keynesiano. Desde la perspectiva de la Nueva Derecha, el estado del bienestar keynesiano se había hecho insostenible y carecía de la capacidad para cumplir con las responsabilidades que había adquirido y las expectativas que había generado. Mientras que los socialdemócratas mantenían que los derechos sociales capacitaban a la clase trabajadora a adquirir un pleno e igualitario estatus de ciudadanía, los neoliberales argumentaban que el estado del bienestar había hecho a los pobres dependientes del estado sin darles oportunidades. En lugar de prestaciones o subsidios estatales – los cuales habrían engendrado una ‘cultura de la dependencia’ –, los neoliberales abogaban por la libre empresa, la responsabilidad individual y la autoconfianza (King, 1987; Hoover y Plant, 1989).

El neoliberalismo ha tenido un mayor predicamento e influencia en los países anglosajones que en los nórdicos y la Europa continental y mediterránea. Incluso en el mundo anglosajón el alcance de la retirada del estado (*‘rolling back the frontiers of state’*) no está libre de polémica. Los programas sociales a gran escala implantados durante el período de expansión del bienestar forman parte del contexto político, con intereses organizativos y apoyo popular. Los intentos por recortarlos o eliminarlos son, por tanto, políticamente arriesgados y costosos (Pierson, 1994). Indudablemente, el efecto acumulativo de los intentos y medidas de ‘reducción’ puede haber sido significativo en algunos casos, e incluso los recortes marginales pueden haber tenido un profundo impacto en sectores de la población más precaria y vulnerable.

³ Recordemos que las encuestas públicas reiteran el apoyo a las pensiones públicas como uno de los programas que gozan de mayor legitimidad en Europea (Ferrera, 1993; Kaase y Newton, 1996; Svallfors y Taylor-Gooby 1999; van Oorschot, 2000; del Pino, 2004).

(iv) La globalización y la internacionalización comercial han afectado decisivamente a la economía mundial y han conllevado una profunda reestructuración del capitalismo contemporáneo (Hirst y Thompson, 1999; Held y McGrew, 2000). Una ideología hegemónica ('pensamiento único') ha insistido en la necesidad del libre movimiento de bienes y capitales, y ha contribuido a que se creasen las condiciones institucionales para tal 'libertad' globalizadora: es como una profecía que se ha autocumplido (Piven, 1995). Los objetivos interrelacionados de pleno empleo, fiscalidad progresiva y altos niveles de gasto público, característicos del período de la expansión del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, han sido abandonados como fines de las políticas públicas en no pocos casos (Mishra, 1999). Mientras tanto, el libre movimiento de capitales ha restringido el margen de maniobra de que disponían los estados para implementar políticas 'correctoras' del mercado (Rhodes y Mény, 1998).

El diagnóstico general del estado del bienestar en el tránsito del tercer milenio lo confirma como una institución que sigue gozando de altísimos niveles de legitimación y apoyo popular, precisamente en aquellos países donde más ha madurado. Las políticas económicas favorecedoras del darwinismo social aparecen como inadecuadas para la propia competitividad de sus sistemas productivos. Más allá de las bondades teóricas de los planteamientos normativos neoliberales, sus prescripciones yerran en la principal de sus premisas: el rechazo social a su aplicabilidad y su falta de legitimidad. El gran desafío europeo estriba justamente en adaptar la pervivencia de sus distintos sistemas de protección social a una nueva realidad: la convergencia europea y la pérdida progresiva de protagonismo de los estados nacionales como principales intercambiadores económicos, políticos y sociales.

A pesar de las especificidades nacionales, que se incrementarán con la plena integración de los nuevos miembros del Este europeo (CEC, 2003), la adaptación de los mercados laborales a los imperativos de la competición globalizada ha inducido una convergencia. Ésta se acentúa internamente en cada uno de los regímenes del bienestar (anglosajón, nórdico, continental y mediterráneo). Mas allá de la discusión acerca de la clasificación de dichos regímenes (Esping-Andersen, 1990, 1999), en los últimos treinta años se observa una confluencia general en los niveles de gasto

social⁴. Y, lo que es más significativo, también es común a todos los estados miembros de la UE, su preocupación por impulsar nuevas reformas del bienestar.

3. Nueva economía y nuevos riesgos sociales

En los últimos decenios, los países de la UE han adoptado similares políticas económicas. Aquellos estados que pretendieron ejercer su nominal soberanía nacional a contracorriente de otros países europeos fueron fuertemente penalizados. El fracaso de los programas de planificación indicativa implementados en 1981 por el gobierno socialista, tras el triunfo electoral de Mitterrand, es ilustrativo del grado de 'persuasión' que tenía el nuevo paradigma económico neoclásico en favor de la oferta (*supply-side*), y que desarrollaban los países competidores de su entorno europeo⁵. Este episodio mostró que la anterior capacidad de maniobra estatal de políticas keynesianas de estímulo a la demanda era muy limitada (Camilleri y Falk, 1992; Schmidt, 1995; Strange, 1995).

Durante la década de 1990, las políticas europeas favorecieron una mayor integración económica con la puesta en marcha del mercado único y el diseño de la moneda única (Euro). En paralelo, las instituciones europeas promovieron y consolidaron políticas que preservasen una competición 'abierta' de mercado. Todos los países de la UE aceptaron una profunda modificación en sus enfoques de política económica, mediante la aceptación de una deuda pública nacional limitada, unas finanzas públicas 'saneadas', el mantenimiento de una baja tasa de inflación y la estabilización del nivel de cotizaciones sociales (*payroll taxes*) para la financiación de sus sistemas de seguridad social. Además de la necesidad de llevar a efectos cambios en las políticas económicas, el discurso de la globalización también se formuló para intentar modificar los pactos de solidaridad en el ámbito nacional (Palier y Sykes 2001; Taylor-Gooby, 2001).

⁴ La diferencia entre el régimen del bienestar con el gasto social más elevado en 1984 (continental) y el de menor gasto (mediterráneo) era en promedio de 9,4 puntos porcentuales. En 1997, tal disparidad se redujo a 7,4 puntos entre el régimen con el gasto mayor (nórdico) y el menor (mediterráneo) (Castles, 2001).

⁵ Recuérdese que las políticas de planificación indicativa fueron implantadas por los gobiernos franceses tras la Segunda Guerra Mundial para superar los momentos bajos del ciclo económico. Al poco tiempo de su implementación, dichas políticas sufrieron un giro copernicano y se alinearon con las de ajuste, austeridad y rigor presupuestario implantadas en la mayoría de los países europeos (Moreno y McEwen, 2005).

En algunos casos, los cambios en las políticas económicas nacionales fueron adoptados en el convencimiento de que una de las funciones cruciales del estado del bienestar keynesiano ya no era implementar políticas sociales que favoreciesen el consumo y el crecimiento. En un contexto de crisis fiscal, el consenso ideológico de la posguerra mundial mostró la inestabilidad del compromiso corporatista entre lógica del capitalismo y solidaridad del bienestar⁶. El nuevo paradigma económico, según la perspectiva de un estado activador del *workfare* de corte schumpeteriano, consideraba la libertad de mercado como requisito para el éxito económico. Tal paradigma apuntó a un refuerzo de la competitividad de las economías nacionales, subordinando las políticas del bienestar a las demandas de flexibilidad (Jessop, 1994). La mayoría de los gobiernos justificaron los cambios y reformas en las políticas por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria europea. De este modo, las dinámicas económicas y sociales se convirtieron en una parte sustancial del discurso político doméstico nacional y de las políticas públicas relativas al estado del bienestar. Se pretendió, de tal manera, que las reformas del estado del bienestar fuesen percibidas, al menos parcialmente, como un proceso 'europeizado' (Scharpf, 1996; Radaelli, 2000).

Las repercusiones de la modificación del paradigma económico, así como los cambios tecnológicos en la economía postfordista, han sido importantes en los estados del bienestar europeos. Por ejemplo, el empleo de larga duración ha disminuido considerablemente, un proceso que generalmente se ha traducido en inseguridad laboral para amplios sectores de asalariados. La extensión de los criterios para la competición 'abierto' de mercado auspiciada por la globalización económica, así como las subsiguientes desregulación y flexibilidad, han propiciado la emergencia de 'nuevos riesgos sociales'. Éstos se asocian con la transición a una sociedad postindustrial (postfordista) en base a cuatro desarrollos principales: (1) La mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo; (2) El incremento del número de personas mayores dependientes; (3) El aumento de la exclusión social entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo; y (4) La expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos. Como

⁶ El análisis neomarxista conocido como el 'cuento O'Goffe' (en referencia a los análisis de James O'Connor, Ian Gough y Claus Offe) hacía referencia a la insuperable contradicción – para el mantenimiento del estado del bienestar solidario – de conciliar los procesos de legitimación del sistema capitalista y el desgaste de los mecanismos de acumulación. Tal visión sería compartida por pensadores neoliberales de los años ochenta – si bien desde posiciones ideológicas y prescriptivas de carácter contrapuesto – según el 'cuento Hayman' (Friedrich Hayek y Milton Friedman) (Moreno, 2000).

consecuencia, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas necesidades en áreas tales como: (a) Equilibrar el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) Carecer de las habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) Utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o pensiones inseguras e inadecuadas (Bonoli, 2002; Taylor-Gooby, 2004).

Hoy en el Viejo Continente las políticas macroeconómicas se deciden en el ámbito europeo mientras que las políticas sociales se determinan – en su mayor parte – por los estados nacionales. En paralelo, se produce una disparidad paradigmática de tipo general ya que mientras las políticas económicas se basan en un enfoque neoclásico y de oferta, las sociales todavía mantienen su orientación keynesiana basada en demanda. La pugna entre la Dirección General II de la Comisión Europea, con responsabilidad en asuntos económicos y financieros, y la Dirección General V, de asuntos sociales, es reflejo de una cierta dicotomía entre orientaciones económicas y modelo social europeo. Tras la lectura de las sugerencias de la DGII respecto al empleo y las políticas sociales, se reconoce el tono y las prescripciones adoptadas a nivel internacional y global por el Banco Mundial o la OCDE (Palier y Viossat; 2001; Trubeck y Mosher, 2003).

Tales sugerencias corresponden a un entendimiento neoliberal del mundo, donde las soluciones apuntan siempre a potenciar el papel del mercado y a reducir al mínimo posible el rol del estado. Cabe pensar que tales proposiciones podrían ser ensayadas e implementadas en los países del régimen liberal del bienestar anglosajón⁷, pero son demasiado brutales para la tradición de la seguridad social europea (tal y como lo expresaron los propios miembros de la DGV). Por tanto, se necesita una reformulación y un compromiso para adaptar las reformas al modelo social europeo. No es casual que, cada vez que el Consejo Europeo ha suscrito una declaración sobre el empleo y las políticas sociales, el texto ha recogido ambiguos términos que han reflejado una transacción entre los enfoques económico y social. ‘Flexicuridad’ (*flexicurity*) se ha convertido en el término por excelencia en referencia a las políticas de empleo. De

⁷ Las reformas en el estado del bienestar británico han permitido una extensión del sector privado lucrativo y una reducción en paralelo del gasto social (Moreno y Palier, 2004).

igual manera, las pensiones deberían ser adecuadas pero sostenibles financieramente (es decir, tan generosas como fuese posible, pero calculadas de acuerdo a criterios actuariales según las contribuciones satisfechas por cada trabajador durante su vida laboral). También en el caso de la atención sanitaria los eslóganes inciden en un alto nivel de acceso y calidad combinado con la viabilidad de su financiación.

Cabe observar, en síntesis, que el fin del 'fordismo' y el auge de la 'nueva economía' han supuesto un duro golpe al mercado laboral como sostén del estado del bienestar (Esping-Andersen *et al.*, 2002). Las expectativas generalizadas de empleos constantes a lo largo de la biografía laboral, a menudo en la misma empresa, han sido reemplazadas por una creciente inseguridad laboral, frecuentes cambios de empleo, períodos en el paro de larga duración o un incremento del trabajo precario. En las situaciones en las que la protección social depende del estatus ocupacional, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social (Ferrera *et al.*, 2000).

La multiplicación de carreras profesionales atípicas y de las nuevas formas familiares ponen en entredicho la capacidad de las configuraciones actuales del bienestar para el sostenimiento de rentas y para prevenir la pobreza. Al desaparecer hábitos y normas en los que se sustentaba la relación ocupacional de los asalariados y la relación familiar de las personas dependientes en los sistemas tradicionales de protección social, la existencia de 'mallas de seguridad' (*safety nets*) bien diseñadas y eficaces cobra una importancia estratégica crucial en la lucha contra la pobreza y la exclusión. A la vista de tales tendencias, la asistencia social – el componente del estado del bienestar mejor conformado para hacer frente a éstos riesgos – adquiere una relevancia creciente (Saraceno, 2002).

4. Malla de seguridad, agregado del bienestar y descentralización

En democracia se asume como valor cívico el que los ciudadanos son acreedores a unas condiciones de vida dignas en libertad. Pobres y excluidos son objeto de una particular atención en la fijación de unos estándares básicos de convivencia, en cuya determinación el acuerdo del conjunto social es el factor legitimador de la intervención pública directa. Permanece como gran objetivo del acuerdo ciudadano y la acción estatal la preservación de la estabilidad social y del grado de cohesión social. El conjunto básico de derechos económicos, políticos y sociales para los ciudadanos de condición más precaria toma expresión en la existencia de las 'últimas redes', o

‘mallas de seguridad’. Ambas expresiones son descriptivas del término inglés *safety net*, el cual hace referencia a un conjunto de recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos (Moreno, 2000; 2001).

Las ‘mallas’ comparten como fundamento moral una filosofía de compasión ciudadana. Sin embargo, la traducción de sus presupuestos normativos es diversa según los países. En algunos se han tejido de manera incompleta, dejando huecos por los que se deslizan algunos ciudadanos con mayor grado de precariedad. En otros, los nudos y materiales de las redes permiten un apoyo más firme a los pobres necesitados. Pero su falta de flexibilidad también puede frustrar el efecto de ‘trampolín’ que facilite la reinserción.

La integración por vía laboral no siempre es posible. Ello se hace evidente en el caso pobres marginados o excluidos ‘permanentes’ que carecen de las capacidades básicas para mejorar su situación. En dichas situaciones las ‘mallas de seguridad’ se configuran como entramados institucionales que plasman el grado de civilización y desarrollo alcanzados por sus respectivas sociedades, y son exponentes del grado de solidaridad comprometida por sus ciudadanos. Las interpretaciones en clave economicista de las ‘mallas’ suelen orillar el debate más profundo de la calidad democrática de nuestras sociedades, así como el de su cohesión social no reducible al cálculo racional de sus actores, bien sean individuales o colectivos.

Las diversas institucionalizaciones que la ‘última red’ o ‘malla de seguridad’ adopta en cada país hacen complejo el establecimiento de sus componentes y límites. Así, las ‘mallas de seguridad’ respecto a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo son consideradas como programas de mantenimiento de rentas para proteger específicamente a individuos o familias contra dos situaciones: (a) una incapacidad crónica para trabajar y procurarse un sustento, y (b) una disminución de dicha capacidad causada por ciclos vitales difícilmente predecibles (Ej. muerte repentina del sustentador de la familia), descensos imprevistos en la demanda agregada o crisis de gasto público en los países afectados, tales como recesiones económicas, o pésimas cosechas (Subbaroo *et al*, 1997)⁸.

⁸ En este sentido, los programas de ‘mallas de seguridad’ deben procurar una redistribución hacia los grupos más precarios, y una seguridad como es la previsión, por ejemplo, respecto a prolongados períodos de sequía. Críticas a estos programas auspiciados por organizaciones transnacionales del Primer Mundo, tales como el Banco Mundial, se concentran en su carácter

En el caso de los países desarrollados las 'mallas' de protección social vienen constituidas principalmente por programas de asistencia social y por servicios sociales de 'mínimos', los cuales pretenden garantizar un nivel suficiente de calidad de vida a las personas en situación de necesidad, basados en la comprobación de la carencia de recursos (*means-tested*). Este conjunto asistencial y de servicios de atención personal puede tener un carácter global único. Sin embargo, a menudo es un agregado de dispositivos y programas fragmentados, dirigidos a distintos sectores poblacionales y sin continuidad o correlación entre ellos (Eardley *et al* 1996).

Los útiles y recursos para la elaboración de las 'mallas de seguridad' son productos de la acción de diversos actores sociales. Entre éstos cabe identificar no sólo al estado en sus diferentes esferas de actuación, sino a instituciones --lucrativas o no-- de la sociedad civil, tales como iglesias u organizaciones de ayuda mutua, y a unidades sociales primarias como la familia y la parentela, o los grupos étnicos. Hay que insistir en que la acción del sector público es básica pero no es la única en el conjunto variopinto de mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Las ayudas familiares, la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado, la beneficencia tradicional o las actividades económicas no regladas son, entre otros, recursos empleados por los ciudadanos o las familias para solventar situaciones de subsistencia material y aislamiento social. Estos elementos suelen ocupar un espacio residual en la investigación sobre la protección frente a la pobreza y la exclusión social.

En el largo proceso de construcción de la Unión Europea los mesogobiernos⁹ desarrollan un reciente rol importante como protagonistas emergentes en la provisión de políticas sociales, principalmente en lo que atañe a programas de asistencia social y de 'malla de seguridad'. Los mesogobiernos pugnan por llevar a la práctica los principios de subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática (*democratic accountability*). Un cierto grado de divergencia en las políticas del bienestar es inherente a la lógica de la descentralización, aunque los incentivos políticos por

intervencionista, dirigista y jerarquizado. Además, las ayudas para la construcción de 'última redes' están implícitamente condicionadas a la aplicación de políticas económicas preestablecidas para los países que reciben préstamos.

⁹ Se hace referencias con esta expresión al nivel intermedio de gobierno. y muy especialmente a los gobiernos regionales con autonomía política y administrativa como es el caso de las *regioni* italianas, los *länder* alemanes y austriacos, las *devolved administrations* británicas o las *comunidades autónomas* españolas (Moreno y McEwen, 2005).

programas innovadores a nivel regional y local pueden provocar un ‘efecto demostración’ con efectos a nivel nacional¹⁰. Ciertamente, los decisores públicos (*policy-makers*) en los niveles regionales y locales pueden maximizar la información disponible, así como diseñar programas a ‘la medida’ de las necesidades de sus contextos sociales y geográficos y de las expectativas ciudadanas. Sin embargo, el hecho de que las regiones más ricas dispongan de una mayor autonomía política puede también ir en detrimento de las más pobres, aumentando las desigualdades del bienestar, a no ser que exista un conjunto de derechos y titularidades básicas amparadas por los tribunales de justicia.

Es precisamente en los niveles intermedios y locales de gobierno donde se observa una mayor permeabilidad y una conjunción de diversos mecanismos y recursos institucionales del bienestar, tanto públicos como privados. De una parte se ha producido una mayor implicación del llamado Tercer Sector, es decir, del altruismo organizado o voluntariado social. A su vez, el sector privado asistencial se ha desarrollado sobremanera, bien por las preferencias individuales de algunos ciudadanos con mayores capacidades de gasto, o como resultado de una desregulación en la compra y oferta de servicios por parte del sector público estatal. Todo ello ha formado un agregado social del bienestar (*welfare mix*), en el que también debe incluirse a la familia como proveedor de prestaciones y servicios sociales, en algunos casos complementariamente y en otros como verdadera institución sustantiva del bienestar y la satisfacción vital de los ciudadanos, como es el caso del régimen mediterráneo del bienestar y sus programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Capucha *et al.*, 2003; Ferrera, 2005). En realidad, se ha hecho visible para muchos lo que siempre ha estado latente en la procura de mejores condiciones de vida y trabajo. Esferas como la familiar han tomado carta de naturaleza en la consideración del bienestar como un empeño compartido con la acción estatal¹¹.

Las nuevas asociaciones de ayuda mutua o interés común, junto a las tradicionales estructuras benéficas y de apoyo colectivo, contribuyen junto a las instancias

¹⁰ Así sucedió en el País Vasco en 1988 con la introducción del ‘Plan de Lucha contra la Pobreza’, el cual sirvió a su vez de estímulo y referencia para los distintos programas de rentas mínimas de inserción en todas las Comunidades Autónomas españolas (Arriba, 2001).

¹¹ Ello se hace evidente no sólo en los países donde las familias y las ‘supermujeres’ se constituye como proveedor principal de bienestar, como es el caso de los países del sur de Europa (Moreno, 2004). Ya el primer gobierno Blair, por ejemplo, insistió en ‘re-familizar’, o relanzar a la familiar nuclear como unidad de referencia en sus reformas del *welfare* británico (Green Paper on Welfare Reform, 1998).

gubernamentales y las instancias del ámbito privado y familiar, a una mayor optimización del bienestar de los ciudadanos. Desde posiciones comunitaristas y radicalmente reformistas, hasta aquellas de desconfianza neoliberal contra la intervención estatal, se ha reclamado un mayor protagonismo de la sociedad civil. La participación de instituciones no estatales en la producción del bienestar es preferida en ciertas situaciones relativas al bienestar de las personas (como los servicios de atención personal). Ello refleja un deseo de complementar la provisión pública de políticas sociales con otros mecanismos ajenos a cierta uniformización estatal. El *welfare mix* se presenta como un agregado de preferencias que permite la conciliación de diversas posiciones ideológicas y que puede contribuir a facilitar la renovación del contrato social entre los ciudadanos.

5. Conclusión

En términos generales, cabe concluir que la Unión Europea ha sido notablemente eficaz en la creación de instituciones económicas comunes. Pero ha tenido mucho menos éxito en el establecimiento de un marco común para el desarrollo de políticas sociales europeas. Es ciertamente exagerado afirmar que el desarrollo del bienestar social se ha convertido en un simple subrogado de ideas, instituciones e intereses económicos. No lo es menos que el modelo social europeo es 'intocable'. La aparición de 'nuevos riesgos sociales' está poniendo a prueba tanto su capacidad de adaptación a situaciones novedosas, como el mantenimiento de la cobertura de los 'viejos riesgos' sobre los que se fraguó el estado del bienestar fordista.

La orientación general dada a las líneas directrices de política social elaboradas a nivel de la UE es el de reconciliar crecimiento económico y protección social. Como fue descrito durante la presidencia portuguesa en la primera mitad de 2000, la UE debía convertirse en la más competitiva y dinámica economía basada en el conocimiento del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos, y mayor cohesión social. La retórica de tal aspiración general muestra que crecimiento económico y cohesión social deben reforzarse mutuamente haciendo congruente la dicotomía económico-social.

La respuesta a la cuestión de si los 'nuevos' riesgos sociales inducirán nuevos ajustes del bienestar y cómo se reconciliarán con los 'viejos' compromisos sociales adquiridos debe ser aún articulada. En el inicio del tercer milenio, los actores políticos europeos pugnan por dilucidar cómo deben efectuarse las reformas del bienestar que serán

determinantes en el desarrollo de la gobernanza europea. Aparentemente, los 'nuevos' riesgos sociales no parecen requerir un nuevo paradigma del bienestar, pero cuando menos deben ser considerados como una variante que: (A) genera nuevos discursos del bienestar, y (B) pone a prueba las nuevas visiones económicas favorecedoras de la introducción de una mayor flexibilidad y desregulación en el modelo social europeo.

Una mayor preocupación económica por establecer los límites de actuación de los 'sobrecargados' estados del bienestar, además de una preocupación por su viabilidad financiera, han inducido una reevaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y del bienestar. Ello ha redundado en una potenciación del agregado del bienestar. Pero la relevancia del *welfare mix* es consecuencia también de un deseo de mayor pluralismo en la concreción tangible del principio de solidaridad constitutivo del estado del bienestar europeo. Además, los poderes públicos han confrontado problemas de ineficiencia, malos usos y efectos perversos que lejos de estabilizar los modos de actuación tradicional del bienestar, han expuesto los límites de sus capacidades interventoras. El empuje de los ámbitos subestatales (regiones, municipios) en el reclamo de mayores competencias en la provisión social implica, por su parte, un redimensionamiento de los roles tradicionalmente jerarquizados del estado nacional.

Las interrelaciones entre el marco europeo y los contextos estatales, de una parte, y las políticas económicas y sociales, de otra, pondrán a prueba la capacidad real de construcción del sistema de gobierno europeo encarnado por la UE. Si predominase alguno de esos ejes de forma unilateral, el 'modelo social europeo', tal y como lo conocemos hoy en día, sufriría a medio plazo un desafío irreversible.

Referencias bibliográficas

Arriba, A. (2001), 'Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España', en Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC, pp. 175-220.

Bonoli, G. (2002), 'The Politics of New Social Risks'. Ponencia presentada en la APSA Conference, Boston.

Bonoli, G.; George, V. y Taylor-Gooby, P (2000), *European Welfare Futures*. Cambridge: Polity Press.

Briggs, A. (2000), 'The welfare state in historical perspective', en Pierson, C. y Castles, F. (eds.), *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, pp.18-31.

Camilleri, J. y Falk, J. (1992), *End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar.

Capucha, L.; Matsaganis, M.; Ferrera, M. y Moreno, L. (2002), 'Restabelecendo redes sociais de segurança no sul. Políticas contra a pobreza na Grecia, Itália, Portugal e Espanha', *Sociedade e Trabalho*, 17/18: pp. 39-55.

Castles, F. (2001), 'The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities'. Ponencia presentada en la ISA RC19 Conference, 'Old and New Social Inequalities: What Challenges for Welfare States?', 6-9 septiembre, Universidad de Oviedo.

CEC (Commission of the European Communities) (2003), *Social Protection in the 13 Candidate Countries*, Brussels: DGESA.

Crouch, C. (1999), *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

del Pino, E. (2004), *Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcances y condiciones*. Madrid: Madrid: UPC-CSIC (Working Paper 04-03) <http://www.iesam.csic.es/doctrab.htm>

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. y Whiteford, P. (eds.) (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Londres: HMSO.

Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press (Ed. castellano: *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1993).

-- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press (Ed. Castellano: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología, 2000).

Esping-Andersen G., con Gallie D., Hemerijck A. y Myles J. (2002), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrera, M. (1993), *EC Citizens and Social Protection*. Bruselas: Comisión Europea, DGV Report.

-- (1998), 'The four 'Social Europes': between universalism and selectivity', en Rhodes, M y Mény, Y. (eds.), *The Future of European Welfare: a new social contract?*, Basingstoke, Macmillan, pp. 81-96.

-- (2005) (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe*. Londres: Routledge (en prensa).

Ferrera, M. y Rhodes, M. (eds.) (2000), *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank Cass.

Ferrera, M., Hemerijck, A. y Rhodes, M. (2000), *The future of social Europe: recasting work and welfare in the new economy*. Oeiras: Celta Editores.

Flora, P. (1986/87), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II* (3 Vols.). Berlín: De Gruyter.

-- (1993), 'The national welfare states and European integration', en Moreno, L. (ed.), *Social Exchange and Welfare Development*, Madrid, CSIC, pp.11-22.

George, V. y Taylor-Gooby, P. (eds.) (1996), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. Basingstoke: Macmillan.

Green Paper on Welfare Reform (The) (1998), *New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare*. Londres: Department of Social Security.

Held, D. y McGrew, A. (2000), *The Global Transformations Reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press.

Hirst, P. y Thompson, G. (1999), *Globalization in Question*. (2ª ed.) Cambridge: Polity Press.

Hoover, K. y Plant R. (1989), *Conservative Capitalism in Britain and the United States, a critical appraisal*. Londres: Routledge.

Jessop, B. (1994), 'The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state', en Burrows, R. y Loader, B. (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?* Londres: Routledge, pp. 13-37.

Kaase, M. y Newton, K. (1996), *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.

King, D., (1987), *The New Right, Politics, Markets and Citizenship*. Londres: Macmillan

Kuhnle, S. (ed.) (2000) *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge.

Lewis, J. (1997), 'Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts', *Social Politics*, 4(2): pp. 160-177.

-- (2001), 'The decline of the male breadwinner model: the implications for work and care', *Social Politics*, 8 (2): pp. 152-70.

Marshall, T. (y Bottomore, T.) (1992), *Citizenship and social class*, Londres: Pluto Press.

Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Moreno, L. (2000), *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel Sociología.

-- (2001), 'Estados del Bienestar y 'mallas de seguridad'', en Moreno, L (ed.), *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC, pp. 17-50.

-- (2003), 'Europeanization, mesogovernments and safety nets', *European Journal of Political Research*, 42 (2): pp. 185-199.

-- (2004), 'Spain's transition to new welfare: a farewell to superwomen', en Taylor-Gooby, P. (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press, pp. 137-160.

Moreno, L y Palier, B. (2004), *The Europeanization of welfare: paradigm shifts and social policy reforms*. Madrid: Madrid: UPC-CSIC (Working Paper 04-05) <http://www.iesam.csic.es/doctrab.htm>

Moreno, L. y McEwen, N (2005), 'Exploring the territoriality of welfare', en McEwen, N. y Moreno, L. (eds.), *The territorial politics of welfare*. Londres: Routledge (en prensa).

Palier, B. y Sykes, R. (2001), 'Challenges and changes: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States', en Sykes, R.; Pauline, P. y Palier, B. (eds.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Changes*. Basingstoke: Palgrave, pp.1-16.

Palier, B. y Viossat, L. (2001), *Mondialisation et politiques sociales*. París: Futuribles.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

-- (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*: Oxford: Oxford University Press.

Piven, F. (1995), 'Is it global economics or neo-laissez-faire?', *New Left Review*, 213: pp. 107-114.

Radaelli, C. (2000), *Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*. Ponencia presentada en la PSA Annual Conference, 10-13 abril, 2000.

Rhodes, M. y Mény, Y. (eds.) (1998), *The Future of European Welfare: a new social contract?*. Basingstoke: Macmillan.

Saraceno, C. (2002), *Social assistance dynamics: national and local poverty regimes*. Bristol: Policy Press.

Scharpf, F. (1996), 'Negative and positive integration in the political economy of European welfare states', en Marks, G., Scharpf, F, Schmitter, P. y Streeck, W, *Governance in the European Union*. Londres: Sage.

-- (2002), 'The European social model: coping with the challenges of diversity', *Journal of Common Market Studies*, 40 (1): pp. 649-69.

Schmidt, V. (1995), 'The new world order, incorporated. The rise of business and the decline of the nation-state', *Daedalus*, 124 (2): pp. 75-106.

Strange, S. (1995), *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Subbarao, K. et al (1997), *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: World Bank Publications.

Svallfors, S. y Taylor-Gooby, P. (1999), *Responses to State Retrenchment: Evidence from Attitude Surveys*. Londres: Routledge.

Taylor-Gooby, P. (ed.) (2001), *Welfare States Under Pressure*. Londres: Sage.

-- (2002), 'The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience', *Journal of Social Policy*, 31 (4): pp. 597-621.

-- (2004), 'New Risks and Social Change', en Taylor-Gooby, P. (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press.

Titmus, R.M (1981), *Política social*. Madrid : Ariel. (Ed. original.:1974, Abel-Smith, B. y Titmuss, K. (eds.), *Social Policy. An introduction*. Londres: George Allen & Unwin).

Trubeck, D. y Mosher, J. (2003) 'New Governance, EU Employment Policy and the European Social Model', en Zeitlin, J. y Trubeck, D. (eds.), *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.

Van Oorschot, W. (2000), 'Who should get what, and why', *Policy and Politics*, 28 (1): pp. 33-49.