

**REFORMAS EN EL ESTADO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO:
ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL EN LA ÉPOCA DE
CRISIS (enviado 1-dic-2010)**

M^a Belén Martín Castro

Sumario: I.- Caracterización y evolución del caso español como Estado de Bienestar Mediterráneo. II.- Reestructuración del EB. Cambios sociales, económicos e institucionales. III.- Cambios en la gestión y el contenido de la provisión social. IV.- Conclusiones. V.- Referencias bibliográficas.

Aceptado: 25/01/2011

**REFORMAS EN EL ESTADO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO:
ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL EN LA ÉPOCA DE CRISIS (enviado 1-
dic-2010)**

Sumario: I.- Caracterización y evolución del caso español como Estado de Bienestar Mediterráneo. II.- Reestructuración del EB. Cambios sociales, económicos e institucionales. III.- Cambios en la gestión y el contenido de la provisión social. IV.- Conclusiones. V.- Referencias bibliográficas.

Resumen: El Estado de Bienestar (en adelante EB) se ha desplegado durante los últimos 30 años en España con sus peculiaridades y contexto (1978-2008, periodo aquí referido). Una vez se pone de manifiesto la crisis del EB desde mediados de los años setenta a nivel internacional y en los ochenta en España, se impuso progresivamente la necesidad de reestructurarlo, así como de redefinir el papel de lo público y su lógica de actuación. Tras una profunda revisión bibliográfica analizaremos los principales efectos resultado de la crisis del clásico modelo de EB keynesiano que fueron de índole económica y social, pero también de naturaleza política e institucional, así como las transformaciones que acarrearón tanto en su propio contenido como en su forma de gestión. Puesto que la crisis del EB además de financiera, también acabó afectando a su propia legitimidad.

En consecuencia, los diferentes actores públicos y sociales en la procura del bienestar van adquiriendo diverso protagonismo, si bien las familias mediterráneas –en concreto las españolas- vienen manteniendo su papel amortiguador, en especial en momentos de crisis. Por tanto, van reavivándose los debates ante las incertidumbres de su futura sostenibilidad. Puede decirse, en definitiva, que al EB viene aplicándosele junto a los constantes reajustes materiales, a través de vías estratégicas, una reforma de naturaleza más cualitativa que las anteriormente realizadas.

Palabras claves: Estado de Bienestar, cambios, crisis, familia, políticas sociales, España.

“Reforms in Mediterranean Welfare States: special attention to Spanish case in time of crisis“

Abstract: The Welfare State (hereafter WS) with its own characteristics and context has been developed over the last 30 years in Spain (1978-2008 period we are talking about). Due to the crisis, which showed itself from the mid-seventies onwards at an international level and from the eighties in Spain, the restructuring of the welfare system became progressively necessary, and the same happened to the role of the public sector and its way of acting.

After a deep specialised bibliography review we are going to analyze the effects of the crisis of the Keynesian classical model which were not only of an economic and social nature, but they were also political and institutional, and the changes produced in its contents and in the way of management. This happened because the WS crisis had financial consequences and even ended up impacting upon the welfare system’s own capacity to act and its legitimacy.

Consequently, the diverse advocacy held by different public and social agents in the pursuit of citizens’ welfare, although the Mediterranean families networks –specifically the Spanish ones- keep on their role, specially in crisis time. Therefore, the debates endure for uncertainty for its future. Hence, the WS can be considered to be undergoing constant readjustments at a material level, although attached strategic reforms of its character which is more qualitative than any previous reform.

Key Words: Welfare State, changes, crisis, family, social policies, Spain.

Introducción:

Debe señalarse, en principio, que para realizar un análisis completo de la aparición y evolución de los EB habrá de tenerse en cuenta tanto los factores de la oferta como los de la demanda, puesto que ambas vías constituyen posibles teorías explicativas al deber considerarse no sólo los elementos estructurales sino también los institucionales¹. De ahí que lo más completo y asumido por buena parte de los expertos es una interpretación que aúne estos tipos de análisis². Así mismo, la construcción del EB responde a ciertos procesos históricos propios de cada país, en los que intervienen un complejo conjunto de variables relativas a su desarrollo económico, estructura de clases, formas de representación y movilización política y social, entre otros, factores que derivan en peculiaridades específicas de cada uno y que marcan -en consecuencia- diferencias entre ellos.

Existen una serie de factores que en tanto que rasgos institucionales del Estado acaban incidiendo en un mayor o menor crecimiento de los programas y gastos sociales, siendo las principales variables de cada uno de ellos los siguientes: en el sistema político, la competencia electoral es condicionada por la participación política, el comportamiento y papel de los líderes políticos, el ciclo político electoral (proximidad entre elecciones), y los fallos en el mercado de intercambio político; en la transformación institucional del Estado repercuten la formación de las autonomías, el grado de corporativismo y de centralismo estatal, y la descentralización del gasto público; respecto a las burocracias influirán el papel y comportamiento auto interesado de los administradores, las elites políticas y burocráticas, los gastos administrativos, así como el número de empleados públicos; dentro de los factores de inercia de las políticas públicas afectan los cambios normativos, el efecto imitación o demostración, el intercambio entre diferentes programas de gasto público, la madurez o experiencia temporal del sistema de bienestar social, también los costes crecientes repercuten en la prestación de servicios públicos -mediante el llamado efecto de precio relativo-; y finalmente, en la estructura del sistema impositivo incidirán el grado de descentralización tributaria, la ilusión fiscal o impuestos indirectos y el déficit público.

Por último, en relación al factor económico, los condicionamientos esenciales versarían desde el nivel de modernización del país -en función del grado de desarrollo industrial, tecnológico y de urbanización-; el estado de la economía -según el nivel

¹ El enfoque estructuralista considera la existencia del EB como una lógica de la sociedad industrial y capitalista, mientras que el institucionalista lo percibe como una respuesta a la lógica social y democrática. Castles lo denominó “la batalla de los paradigmas” (1981, p.121).

² Por ejemplo, Rodríguez Cabrero aboga por una visión del EB que responde tanto al crecimiento económico como al desarrollo de las necesidades sociales. La inclinación hacia los factores económicos o hacia los socio-políticos ha suscitado numerosos debates.

de crecimiento o recesión económica y de apertura comercial, de inflación, de renta per cápita; la transformación del mercado laboral –conforme a las tasas de desempleo, asalarización, de participación de la mujer y de la fuerza laboral en la industria-; y el modo de producción, a estudiar en función de la concentración y acumulación de capital (Ochando, C: 1999, pp. 155-163). En suma, puede verse como las principales variables obedecerán a las de tipo histórico, político, social, cultural, demográfico y económico.

“Aunque casi todos los estudios y argumentos predicen una influencia de las características estatales, una segunda lectura de la literatura estatal puede sugerir un argumento interactivo. Puede que no sea posible determinar a priori las estructuras estatales que afectan al gasto. Por el contrario, la capacidad estatal puede incrementar la habilidad de las naciones para responder a las demandas ciudadanas más que determinar por sí mismo cuáles son estas demandas. Esto sugiere que las características estatales pueden facilitar la influencia de las demandas de grupos de clase y estatus. Por tanto, además de los efectos aditivos, los efectos interactivos de los factores de oferta o estatales deben ser considerados”. (Pampel F.C. & Williamsn, JB: 1989, p 46).

I.- Caracterización y evolución del caso español como Estado de Bienestar Mediterráneo:

En general, el clásico EB keynesiano ha sufrido grandes cambios tanto económicos como institucionales al tiempo que ha ido experimentando procesos de descentralización territorial interna y debilitamiento externo bajo diversas presiones internacionales de organismos políticos y económicos.

En nuestro país, comenzando por el trascendental cambio del régimen político –desde uno autoritario a una monarquía parlamentaria- así como la sustantiva transformación institucional del Estado español –desde un acentuado centralismo a una organización de autonomías-, se hace evidente la importancia de los factores políticos e históricos al analizar los sistemas de protección social. Los grandes acuerdos sociales de tipo corporatista que han tenido lugar desde la transición política –comenzando por los Pactos de la Moncloa de 1977- no han sido continuos, si bien han tenido una enorme importancia a pesar de la escasa experiencia española que se arrastraba tras la anterior etapa autárquica y de sindicalismo de régimen vertical (Navarro, V: 2006). Progresivamente el proceso democratizador coadyuvó, a su vez, al mayor protagonismo del elemento social, pues fue legitimándose la expansión de los gastos y las medidas redistributivas para alcanzar un mayor nivel de servicios públicos, dando cabida a las demandas de los grupos sociales –en especial al

movimiento obrero y al poder sindical³. Evidentemente a todo ello contribuiría el grado de afinidad ideológica entre aquéllos con el partido gobernante y el nivel de corporativización social⁴.

En efecto, el contexto social e histórico-político inicial en que tuvo lugar el proceso industrializador y la dinámica modernizadora capitalista vino a determinar las peculiaridades de nuestro modelo de EB. Al mismo tiempo, las estructuras económicas de las que se partió se caracterizaban por adolecer internamente de considerables desequilibrios, siendo en demasiada medida dependientes o careciendo de suficiente autonomía, desarrollándose el EB español tardíamente respecto al resto de países occidentales.

A partir de estos comienzos, que cabe situar incipientemente en los años sesenta y de manera clara a partir de constitucionalizarse este tipo de Estado como Social y Democrático de Derecho (art. 1º de CE, 1978), nuestro EB se ha ido extendiendo durante prácticamente los últimos treinta años. Dicho desarrollo en España ha estado marcado por la descentralización administrativa autonómica en un entorno general de crisis bajo presiones internacionales, con una progresiva transformación del papel familiar, con una irregular extensión y desarrollo de la sociedad civil, y con mayor recesión en ciertos momentos de los 80, también de los 90 y ahora en el grave momento actual. La peculiaridad de su evolución cronológica estriba en que cuando en el resto de nuestro entorno comenzaba en los años 70 la crisis del modelo, aquí vino a casi coincidir en el tiempo con el inicio de su fundamento y consolidación, y después su posterior expansión en los ochenta con la reestructuración casi simultánea del mismo (Rodríguez Cabrero, G: 1989, pp. 79-87).

Debe recordarse, en concreto, que nuestro sistema de la Seguridad Social basado tradicionalmente en el mutualismo obrero también ha experimentado importantes cambios, diluyéndose su fuerte esencia corporatista, en especial con ocasión de las reconversiones industriales derivadas de la crisis de mediados de los ochenta⁵ y, a medida que se ha ido fragmentando el espectro profesional, han surgido elementos novedosos de hecho en las relaciones de clase. En concreto, han aparecido nuevas desigualdades y hasta exclusiones en una etapa tan dinámica como la actual predominantemente tecnológica e informacional. Sin embargo, curiosamente los trabajadores de tales sectores junto a los autónomos y numerosos directivos son quienes vienen re-corporativizando el sistema a través de negociaciones sectoriales de sus particulares condiciones laborales, invistiéndole al sistema de nuevo de tal

³ Que el partido en el poder es una variable crucial para explicar el desarrollo del EB es la tesis sostenida entre otros tanto por Korpi como por Ochando, mantenida por éste a partir de la hipótesis de los recursos de poder o Teoría de la Social-Democracia. (Ochando, C: 1999, op.cit., p.155 y ss).

⁴ Si bien algunos sostuvieron que “el dominio de partidos de izquierda no incrementa el gasto en bienestar [...] cualquier influencia es débil e indirecta” como señalara Wilensky, HL: 1981, p.355.

⁵ Recuérdese, por ejemplo, los casos de la minería en Asturias y la siderurgia en País Vasco y de determinados astilleros en el norte y en el sur de España.

naturaleza. Efectivamente tales conciertos de carácter selectivo no vienen sino a reflejar la realidad socio-laboral segmentada de manera progresiva. En cualquier caso, se trata de un modelo donde en el mercado laboral -aunque con nivel de sindicalización muy escaso- se ha gozado de elevada protección merced a la negociación colectiva, especialmente en períodos de tensión político-democrática.

En general, el tipo de EB latino -al que responde nuestro país, entre otros⁶- no fue incluido en los estudios comparados de los especialistas durante bastante tiempo, puesto que lo cierto es que el sur europeo -por sus singularidades socio-políticas antes de experimentar las transiciones a la democracia- estuvo fuera de tales análisis. Después, estos países meridionales han ido reflejando unas condiciones de diversa índole⁷ que los hicieron susceptibles de catalogarse dentro del régimen continental neo-corporativista conforme a un modelo democristiano, pero diferenciados a su vez de éste por unas peculiaridades y relaciones que los caracterizan como pertenecientes a un específico régimen mediterráneo de EB⁸. A su vez, el pluralismo del bienestar y las vinculaciones entre género, familia y trabajo son complementarios en la práctica de la protección social de tales países, que con no poca frecuencia se caracterizan por mecanismos institucionales particularistas junto a una no siempre adecuada eficiencia en la provisión de servicios. En definitiva, las características propias del tipo de bienestar meridional responden esencialmente a la solidaridad intra-familiar, las diferentes necesidades y estilos de vida, y la coexistencia del universalismo y la selectividad, de ahí que se le considere también como modelo intermedio y/o mixto.

⁶ Modelo al que pertenecen junto a España otros países sureños como Italia, Grecia, Portugal quienes comparten semejanzas en sus valores, raíces históricas, culturales, peculiaridades institucionales, papel de la Iglesia Católica... Con Irlanda asimismo también existen bastantes analogías en los niveles de gasto social, el tipo de economía, la incidencia y estructura familiar, observándose tendencias de carácter demográfico y condiciones socioeconómicas similares entre todos ellos.

⁷ Tanto políticas (han necesitado de transiciones a la democracia tras regímenes autoritarios), socio-culturales (especial papel de la familia extensa, sociedades más matriarcales, papel de las organizaciones eclesíásticas), como económicas (sufrieron retrasos en los procesos de modernización – excepto norte de Italia y España-, mayoritariamente presentan los porcentajes más bajos de gasto social, la cuarta parte de las regiones subdesarrolladas de la UE de los 15 se han venido localizando en el sur italiano y español).

⁸ Se ha debatido si este tipo de bienestar mediterráneo es la mera expresión de una “familia de naciones”, rezagadas respecto al modelo continental corporatista al que pertenecen, o si este subtipo latino es mera expresión de un nivel rudimentario de provisión social y desarrollo institucional. Castles lo califican claramente dentro del modelo continental con bajos niveles de gasto social como peculiaridad más significativa (CASTLES, F. and MITCHELL, D: 1993).

Tal clasificación que lo ubica como modelo latino atiende al esquema de los regímenes de bienestar establecido por Esping-Andersen (1989 y 2000)⁹. Enfoque clásico donde la principal variable independiente es la actuación de la administración estatal, al considerar que sus estructuras disponen de relativa autonomía, estimándose, pues, al propio Estado como preeminente en la determinación de la política social y responsable principal del bienestar ciudadano¹⁰. Dicha perspectiva adolece de responder a una visión demasiado estática con menor atención sobre las transformaciones sociales e institucionales, es decir, se pone en cuestión que aquel exprese las necesidades del sistema conforme al contexto, cuando precisamente el campo de la protección social es un terreno intrínsecamente dinámico, en constante cambio, en tanto que pretende satisfacer las necesidades mutables de la población¹¹.

De cualquier forma, respecto a la catalogación del EB meridional, puede ser considerado como de naturaleza híbrida o calificado como una vía media entre el régimen continental de corte *bismarckiano*, con mantenimiento de rentas ocupacionales y los sistemas de carácter *beveridgeano*, de cobertura universalista. Efectivamente en el modelo propio de la Europa del Sur, aún naciendo con una troncalidad contributiva como subsistema dentro del continental, se han extendido las reformas con tendencias universalistas de las políticas sociales. Así, la expansión del sistema público de educación, la ampliación de la cobertura de la Seguridad Social y el establecimiento de las pensiones no contributivas, son procesos de universalización de sus sistemas educativo, de salud y de pensiones que han conferido a estos EB los componentes de esa clara vocación.

En la práctica en España con legislaciones como la Ley General de la Sanidad de 1986, la LOGSE de 1990 y la Ley de Pensiones no contributivas del mismo año -

⁹ Quien estableció los siguientes modelos: el nórdico-universalista-socialdemócrata, el continental-contributivo-democristiano y el anglosajón-asistencial-liberal en su obra de 1989. Si bien posteriormente en 2000 señalaría otros tres más: el cuarto mundo de las antípodas (Nueva Zelanda y Australia), el del mediterráneo y el de Asia oriental, siendo en total seis los modelos que incluyen entre 18 y 20 países.

¹⁰ Centralidad del Estado a través de un fuerte intervencionismo como sucede en el modelo social-demócrata de los países nórdicos, mediante la concertación social propio del modelo continental corporativo o con la peculiaridad de una ciudadanía subordinada, como ocurre en el modelo latino.

¹¹ Una crítica al institucionalismo centrado en el Estado desde la perspectiva de los “recursos de poder” de actores colectivos es que a menudo pasa por alto el simple hecho de que el Estado del Bienestar ha hecho concordante con la modernidad muchas funciones previamente desarrolladas por la familia, la iglesia, el gremio y la comunidad local. Puede verse a FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J: 1981.

donde la huelga general del 14D de 1988 tuvo una influencia decisiva¹², junto a la permanencia de una Seguridad Social de carácter contributivo -cuya Ley General data de 1963-, nos sitúan como al país mediterráneo cuyo sistema mejor representa dicha posición equidistante entre aquellos regímenes citados (Moreno, L: 1999). En paralelo todo ello a unos Servicios Sociales extendidos a partir del desarrollo legislativo de la CE de 1978 y que se constituye en un sistema público, en tanto cuenta con una serie de medidas articuladas y sistematizadas basadas en un corpus legal específico y unos presupuestos (Aznar, M: 1989).

En definitiva, los pilares sobre los que se ha ido asentando nuestro EB han sido, en todo caso, de muy diversa naturaleza. Por el lado económico, la búsqueda del pleno empleo (hoy en el caso español principal quiebra dada la situación de paro más grave conocida); en la vertiente social, destaca la tradicional situación de la mujer tanto como productora como reproductora; en el aspecto institucional, se ha tendido a una provisión universal de servicios públicos -en especial sanitarios y educativos-; y por último, en el ámbito político, los ciudadanos en tanto que actores han estado en un segundo lugar a la hora tanto de formular y definir las demandas como al satisfacerlas. Las transformaciones sociales que han acompañado a los de carácter político y de liberalización económica nos han acercado al modelo europeo, pasando de un patrón económico-social muy interventor y poco redistributivo hacia uno menos interventor y algo más redistributivo. (Gutiérrez Junquera, P: 2000, pp.247-277).

II.- Reestructuración del EB. Cambios sociales, económicos e institucionales:

Veremos en primer lugar importantes cambios que han experimentado las principales lógicas subyacentes a la actuación del clásico EB keynesiano como son la aplicable a la clásica estratificación social, la procedente del corporatismo y la tendente a la cohesión social, (Goldthorpe, J: 1991, pp.429-464). A partir de aquí parece más oportuno, una vez se hayan analizado las principales consecuencias de esas crisis, centrarnos en los procesos -más recientes y de mayor interés en la actualidad- de adaptación a los nuevos contextos.

Comenzando por la primera de aquellas, la sociedad de clases sustentada por una amplia capa mayoritaria de clases medias, que de forma tradicional predominó a lo largo de la época floreciente del EB, también ha cambiado a consecuencia de la fragmentación

¹² Con tal ley, la cobertura para las pensiones de vejez y de invalidez (de más del 65 % para los ciudadanos entre 18 y 65 años) pasó a ser universal. Los requisitos generales serían: ser residente en España durante 5 años, con 2 ininterrumpidos y previos a la percepción de la pensión y carencia de recursos económicos (evaluada mediante comprobación de medios del beneficiario). En el período 1980-92 el número de pensionistas aumentó en 2,5 millones (2,1 contributivas y 0,4 no contributivas), pasando de 4,8 a 7,3 millones. El gasto social por pensiones se incrementó desde el 5,9% del PIB (5,8%, contributivas, y 0,1%, no contributivas) al 8,6% (8,1, contributivas; 0,5, no contributivas). Por otro parte, la LGS estableció el acceso universal a la salud de todos los españoles y residentes extranjeros en España y la LOGSE la universalización de la educación obligatoria y con gratuidad hasta los 16 años.

experimentada en el mercado laboral derivando en una estratificación social diferente. De una parte, se han elevado los niveles de vida con mejoras en sanidad, educación, ocio...; pero de otra, se palian al tiempo que se recrudecen desigualdades y escisiones de diversa índole desde las económicas derivadas del origen social o de clase, discriminaciones por género, étnicas, generacionales...; clásicas todas ellas, pero respecto a las que el EB impacta de manera diferente con efectos complejos y en múltiples direcciones. Así mismo, reaparecen nuevamente fracturas (empleados/parados), dando lugar a exclusiones emergentes (los sin papeles o indocumentados, los sin-techo o *homeless*), máxime cuando la intensidad de la cobertura ha sufrido de restricciones, lo que acarrea una evidente dualización social entre los integrados y desintegrados (*insiders/outsideers*). Al clásico eje de diferenciación arriba/abajo, se añade ahora el de dentro/fuera. Además, el modelo continental, en principio se caracteriza por acabar reproduciendo las diferencias tradicionales de status, intercategoriales y de género, pues el sistema de Seguridad Social proporciona procedimientos y tratamientos diferenciados a trabajadores según sean públicos/privados, fijos/temporales, masculinos/femeninos, nacionales/inmigrantes...

En segundo lugar, en lo que se refiere al corporatismo¹³, el origen de su aparición estriba en el mismo sistema democrático puesto que al ser reconocidas las libertades para asociarse así como las de expresión y defensa de intereses, los conflictos pudieron llegar a ser negociados colectivamente (Giner, S. y Pérez Yruela, M: 1988, pp.15-65). Con las corrientes de carácter corporatista –que no son ni en su índole ni en sus repercusiones interpretadas unívocamente- se alude a esa influencia progresiva de diversas organizaciones en los procesos de vertebración y representación de intereses y en gestión de los conflictos, arenas en la que los miembros luchan por recompensas materiales y de status. El desarrollo de tal derecho asociativo al ser lógicamente libre, fue derivando por diversas circunstancias en una concentración de las organizaciones representativas; así la negociación centralizada o la concertación social será más viable y exitosa cuanto mayor nivel de agrupación haya en la representación de intereses. De tal manera se acabaron gestionando los antagonismos entre intereses colectivos con negociaciones de forma tripartita entre el Estado, la patronal y los sindicatos.

Ahora bien, en el transcurso general de las crisis económicas y de la heterogeneidad socio-profesional, la lógica corporatista sufre una clara mutación -en especial desde mediados de los ochenta- a raíz de las dificultades para alcanzar las otrora comunes amplias concertaciones. De ahí que, en definitiva, las relaciones entre el Estado y el corporatismo van en paralelo a la evolución de las formas en que los grupos de representación

¹³ Recordar la diferencia sustantiva entre el corporativismo propio de regímenes conservadores en el que los intereses de cada sector estaban representados de forma monopolística en función de una colaboración interclasista, y el corporatismo o neo-corporativismo que tiene una socio-génesis claramente diferente, pues surge en los sistemas democráticos cuya evolución va derivando en negociaciones tripartitas y cuando las políticas sociales son ya más plurales.

de intereses han negociado la satisfacción de los derechos sociales, de modo que las condiciones individuales de inserción / exclusión laboral están en gran medida determinadas por las capacidades negociadoras de los agentes sociales (Pérez Yruela, M.: 1997, p.133).

En efecto, tras el fracaso de la estrategia de los acuerdos globales y centralizados y, a su vez, visto el descenso de afiliación sindical, los principales sindicatos buscaron sustituir aquéllos por pactos parciales con el gobierno. Esta reorientación estratégica se ha practicado en especial en ámbitos como la política social, reformas en el empleo y de desregulación del mercado laboral, y así mismo, se han descentralizado los pactos de rentas para permitir a la mayoría de sus miembros optimizar sus niveles de ingresos. Se ha ido derivando, pues, en una reorganización de la capacidad negociadora -ahora más particularista- de los actores colectivos ya no tan sindicados sino más disgregados, con variables inherentes y propias a cada país, pero en todo caso espejo de la desintegración interna del mercado de trabajo.

Todo ello se ha debido -entre otros factores- al nuevo orden de competencia internacional, a la caducidad de las pautas keynesianas junto a la globalización económica, y a nuevas relaciones productivas causantes del refuerzo de ciertos sectores privados, de modo que en la actualidad el neo-corporativismo competitivo requiere de negociaciones a niveles sectoriales (Gilbert Sánchez, JA: 2002). En conclusión, a consecuencia de todos estos factores el modelo de EB neo-corporativo entró en evidente crisis, con secuelas más graves especialmente en la Europa continental, ya que es en general donde las tasas de actividad son más bajas¹⁴, máxime desde que empezaron a fomentarse las jubilaciones anticipadas. Precisamente ahora se volvió a reabrir el debate, tratándose de contrarrestar con el retraso en la edad del retiro para facilitar la futura sostenibilidad del Sistema público de pensiones. Por otro lado, el propio EB ha de responder a una mayor diversidad de presiones, pero que de cualquier forma necesita construir ese diálogo social¹⁵. Cuestión prioritaria en la Agenda de la segunda legislatura del presidente Zapatero, reiteradamente demanda pero difícilmente alcanzada en este último trienio.

De lo expuesto se desprende finalmente otro cambio sustantivo -el tercero al que aludíamos-, relativo a la filosofía dirigida a integrar a los destinatarios como fin último, satisfaciendo sus demandas y alcanzando mayores cotas de cohesión social, objetivo que también se ha retraído notablemente. Ahora con la extensión del régimen asistencial y en

¹⁴ Si a finales del siglo XX la proporción era de 5 personas en edad productiva por cada jubilado, hacia 2040 la relación se reducirá a la mitad, esto es, de 2'5 /1, con lo que se doblará tal carga al haber menos número de activos por cada sujeto pasivo, de manera que la carga general de dependencia se va agravando como evidencian los datos aportados por la OCDE. OECD: *New orientations for Social Policy*, París, 1994.

¹⁵ En efecto desde mediados de los años 90 se ha retomado la línea de acuerdos sociales de carácter temático, entre otros, como el Pacto de Toledo sobre las pensiones, Pacto por la Estabilidad Económica, sobre rentas mínimas de inserción, sanidad y dependencia, reforma laboral, el sempiterno pretendido Pacto Educativo...

consecuencia, la reducción del contributivo, ciertas prestaciones proveen de un mínimo de subsistencia supeditado a las fuerzas del trabajo. De ahí que se considere como una cohesión social asistencial e incompleta, pues ha de adaptarse a las exigencias de los fluctuantes mercados de trabajo actuales post-fordistas, deviniendo incluso en ocasiones en indeseables situaciones de polarización social.

Continuamos con otros procesos demográficos, familiares, laborales... que han aparejado cambios de gran importancia en el orden social y económico. De un lado, es evidente y conocido el proceso de envejecimiento de la población europea -y de modo especial la española¹⁶-, con una inversión de la anterior pirámide demográfica e incremento de la señalada dependencia generacional en virtud del acusadísimo descenso de natalidad¹⁷ -algo compensado por el momento con los nacimientos procedentes de la inmigración-. Los ciclos vitales han cambiado de forma que el período pasivo ha crecido tanto al alargarse la formación retrasándose la incorporación al mercado laboral, como al prolongarse la longevidad; mientras que el activo se ha visto reducido entre unos ocho-diez años. Se irá agudizando lo que se ha llamado «envejecimiento del envejecimiento», esto es, el colectivo de población de 80 y más años, cuyo ritmo de crecimiento será superior al del grupo de 65 y más años en su conjunto¹⁸.

Las transformaciones experimentadas en el seno de la familia también han sido trascendentales tanto en España como en la UE (Flaquer, L: 1999), pues ésta ha ido evolucionando como institución clave de la sociedad en su versión extensa -cuyos lazos se han visto debilitados-, y en la actualidad coexiste con realidades como la proliferación de los llamados *singles* y de divorciados, originándose nuevas concepciones de convivencia con crecientes casos de monoparentalidad¹⁹. La socialización en dicho seno familiar se ha ido restringiendo al propio núcleo, desliéndose las relaciones con otros parientes adultos, si bien

¹⁶ El número de personas mayores de 65 años se ha duplicado en los últimos treinta años del siglo XX, pasando de 3,3 millones de personas en 1970 (un 9,7 por ciento de la población total) a más de 6,6 millones en 2000 (16,6 por ciento de la población total). IMSERSO: 2004, p.15 y ss.

¹⁷ A diferencia de las tradicionales pautas españolas ya pretéritas de familias numerosas, el número de hijos por mujer fértil ha disminuido, llegando además éstos más tardíamente. Pero a pesar de la caída de las tasas de natalidad de los países sureños (siendo más bajas en Europa, las de España e Italia), en la realidad ello no implica que el número de madres haya declinado sensiblemente. Es decir, se retrasa y reduce la fecundidad, pero no se renuncia a la maternidad.

¹⁸ Como consecuencia de este proceso de envejecimiento interno de la población mayor, el grupo de personas de 80 y más años se ha duplicado en sólo veinte años (los transcurridos entre 1970 y 1990), pasando de medio millón a más de 1,1 millones de personas, y todo hace prever que su número superará los 2,9 millones en el año 2016, lo que en términos relativos supone que para esa fecha el 6,1 por 100 de los españoles (tres de cada diez personas mayores de 65 años) superarán los 80 años. Imsero, op.cit.

¹⁹ Fenómeno que en EE.UU viene suponiendo la quinta parte de la población, en Suecia, Países Bajos, Reino Unido y Canadá entre el 10-15%, y en Europa del sur sólo un 5%. En España en porcentaje de monoparentalidad está situado en 7,10% según datos del Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 3º Trimestre, 2000*.

han afectado también otros fenómenos como una mayor movilidad geográfica y laboral. El aumento de las familias desestructuradas propicia el incremento de la inestabilidad, tendiendo a ser especialmente vulnerables los hogares unipersonales. Las dificultades estructurales tales como la carestía de la vivienda, el mayor desempleo de los jóvenes, o la discordancia entre la formación adquirida y la oferta de empleo, provocan, en suma, nuevos obstáculos para la creación y expansión familiar, y por ende, nuevos dilemas al EB post-keynesiano (Valiente, C., Pérez Díaz, V. y Chulia, E: 2000).

Además de los cambios practicados, la estructura ocupacional se ha ido fragmentando al tiempo que los mercados laborales se han flexibilizado -entre otros factores, a causa del desempleo debido a reconversiones industriales y a avances tecnológicos-, de modo que el clásico puesto de trabajo permanente a jornada completa ha ido coexistiendo y con frecuencia siendo sustituido -en especial, entre los jóvenes recién llegados a tal mercado y en demasiadas ocasiones, entre las mujeres- por trabajos precarios, temporales, a tiempo parcial, y mucho más móviles comunes en esta era de capitalismo informacional (Cachón, L: 2004).

En consecuencia, el clásico modelo de EB propio de las sociedades industriales modernas con sistemas de producción fordista de consumo de masas -donde la economía de las familias tradicionales estaban basadas en la figura del sustentador masculino con trabajo estable- ha ido sufriendo una crisis a lo largo de la década de los ochenta del siglo XX, iniciada a raíz de la recesión económica internacional de 1973. De ahí que para el sostenimiento de una familia se hiciera necesario con frecuencia un doble salario²⁰, además de tener que flexibilizarse igualmente las costumbre y horarios, sin haber distinciones tan rígidas entre las relaciones domésticas y laborales propias del clásico sistema patriarcal de cabeza de familia.

No obstante, la implantación de ese modelo parece en la práctica actual ir retrocediendo camino²¹ al conducirse hacia un sistema de “salario y medio” -en especial en los países europeos meridionales donde el número de mujeres con trabajos a tiempo parcial es seis veces superior respecto al de los hombres -, en el que se viene reintroduciendo la división de género entre ámbitos²². De tal manera, no queda exento de críticas por reproducir la segregación sexual del campo reproductivo hacia el ámbito productivo o no doméstico, y por la desfamiliarización -asumidas no demasiado críticamente- de numerosas funciones en la

²⁰ La familia con dos perceptores es lo normal (sobre el 80%) en la Europa escandinava, común en Gran Bretaña, EE.UU. y Francia (sobre el 60-65%) y poco frecuente en Alemania y el sur europeo como España e Italia (no llega a la mitad de los casos). OECD: 2005.

²¹ De carácter muy novedoso serían las políticas surgidas con la supuesta crisis del “dual breadwinner model” con medidas como los programas de igualdad en la esfera reproductiva, de asalarización parcial compartida...

²² Y ello porque la conciliación entre la vida familiar y laboral acaba siendo más bien normativa, en tanto en los países meridionales como el trabajo de la mujer suele ser el peor remunerado y ante la falta de servicios infantiles, es ella quien abandona su puesto laboral u opta por uno de media jornada.

educación y asistencia (véase Guillén, A.M.: 1997, pp. 45-63; y Salido, O: 2009).

Y es que la progresiva incorporación de la mujer en el mercado laboral formal a lo largo de los últimos decenios²³, lógicamente también ha repercutido de forma crucial. En efecto, en los análisis prospectivos del futuro del bienestar social en los países mediterráneos la variable independiente que siempre se presenta es la transformación del papel tradicional femenino como alentadora vital de los lazos intra familiares de solidaridad²⁴. No obstante, dicho rol cambiante de la mujer mediterránea respecto a sus expectativas vitales refleja actitudes de lo que se denomina “familismo ambivalente” (Saraceno, C.: 1995, p. 275). Y ello en tanto su búsqueda de independencia económica y su deseo de realización profesional correlativo al aumento del nivel de educación formal han ido postergando la formación de la familia, máxime en términos convencionales, lo que implicará grandes incógnitas ó supondrá un caballo de Troya (Esping Andersen, G: 1996, p.368), especialmente respecto al próximo mantenimiento del modelo de EB latino respaldado hasta ahora en ese “colchón” y su futuro devenir

En definitiva, se han producido una serie de cambios estructurales, organizativos, y socio-culturales en dicha institución que indudablemente han incidido en la forma de atender a aquellos cuyo cuidado tradicionalmente ha recaído sobre las familias – sobre todo en las mujeres-. Trabajo doméstico y cuidados muy difíciles de cuantificar en cifras, -PIB no monetarizable-, pero que son un activo fundamental aunque oculto en la contabilidad nacional de estos países (puede verse García Díez, S: 2003).

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's) vienen siendo claros factores coadyuvantes a los rápidos procesos de globalización económica y cultural, intensificados en la década de los noventa cuando se expande dicha transformación del EB (Sykes,R., Palier, B. & Prior, P: 2001). Paralelamente a la desaceleración económica, las economías post-industriales vienen basándose en los sectores de servicios y tecnológico, lo que ha conllevado un descenso en la importancia de los anteriores obreros de manufacturación, del volumen del proletariado y a la postre, del sindicalismo²⁵ que además, ante la difícil ponderación de la defensa específica de quienes gozan de estabilidad laboral junto a la de los intereses generales de la clase trabajadora, ya no se percibe como movimiento suficientemente

²³ Cabe recordar algunos datos sobre la participación laboral de la mujer española comparando la llamativa evolución registrada desde finales del Franquismo hasta los años noventa. En 1969 había una proporción de 32 trabajadoras por cada 100 trabajadores, aumentando a 39/100 en 1974, a 41/100 en 1985 y a 46/100 in 1990. En el sector público la participación laboral femenina es mayor que en el privado. En 1964 había en España una ratio de 17 funcionarias por cada 100 empleados públicos, mientras que se incrementó hasta 70/100 en 1991, siendo la proporción de funcionarias de 105 por cada 100 trabajadores públicos varones en el grupo de edad de 25 y 29 años. (GARRIDO, L.: 1994, pp. 1315-1327).

24

²⁵ Precisamente en las PYME's españolas -cuyos recursos humanos tanto empresariales como de empleados son tan importantes, siendo representativas del 80 % del total de la población laboral-, la influencia sindical ha mermado notablemente.

representativo de la amplia diversidad del panorama socio-laboral²⁶. Y es que efectivamente sindicatos y patronal carecen de la articulación necesaria sin ser capaces de ofrecer cobertura a ciertos colectivos sociales que no están suficientemente protegidos a través de exclusivas políticas de rentas. En efecto, las centrales sindicales adolecen de la necesaria habilidad para renovar a sus miembros afiliados -sobre todo en el sector terciario-. Además, por la sujeción a las contribuciones administrativas y por sus propios problemas de organización ven peligrar la consecución de sus propósitos. Precisamente se han ido produciendo cesiones respecto a los mismos, como por ejemplo, en cuanto a la reinversión productiva de excedentes, a la flexibilización laboral, al reparto de trabajo, o al fraude tributario. Buscando a través de una lógica de mayor consenso entre los diversos agentes sociales poder hacer frente a la señalada debilidad organizativa, a los efectos negativos del *dumping* social desarrollado por ciertos países en desarrollo²⁷, y la des-localización empresarial, así como a las últimas crisis financieras internacionales.

A su vez, el modelo neo-corporativo se ocupa de los ciudadanos en las complejas sociedades postmodernas en función de principios de igualdad formal, no adecuados ya para la naturaleza de las relaciones que tienen lugar en ellas. En efecto, tal sistema no cubre suficiente ni satisfactoriamente las variadas necesidades y contingencias del abanico social, puesto que al girar en torno al empleo deja fuera del sistema a todos aquellos no vinculados auténticamente al mercado laboral, quienes no encuentran representación ni amparo bajo el mismo, al igual que no engloba en su cobertura otro tipo de riesgos no derivados directamente del trabajo.

De tal manera, frente a la crisis del EB corporatista continental se ha tratado de responder a través del mantenimiento de rentas –como pensiones y subsidios por desempleo e incapacidad-, en definitiva, subsistencia de clases pasivas, lo que a la postre ha derivado en un perjuicio para el empleo femenino, debido -entre otros factores- a la ausencia de los suficientes servicios infantiles que posibiliten tal incorporación laboral (León Borja, M: 2002). De hecho Esping-Andersen ya hablaba de la “euro-esclerosis” del modelo continental, donde la rigidez del mercado laboral, el desempleo y la falta de incremento de la productividad en sector servicios (curva de Baumol) lo abocarían más o menos a su autodestrucción.

Ante semejante situación, parece hartó difícil mantener las cosas tal como están. Las consecuencias -desde la visión más pesimista- que cupieran esperarse irían desde la quiebra de los criterios de solidaridad universal que implicaría trasvases tanto de responsabilidades

²⁶ Otra causa primordial de este debilitamiento sindical ha sido, en concreto, con los sindicatos mayoritarios de gran influjo y autoridad en la transición democrática, impulsores del cumplimiento de los Pactos de la Moncloa, y de diversos acuerdos de la década de los 80, conforme se ha reducido la influencia política de los partidos mayoritarios de la izquierda en los cuadros sindicales y sus afiliados, se ha hecho más patente la debilidad de los recursos organizativos.

²⁷ Caracterizados por economías más agresivas y así llamados “tigres asiáticos” son los países del sudeste asiático como Corea, Taiwán-, o periféricos a los centros productivos europeos –países ex-comunistas europeos, magrebíes o latinoamericanos más desarrollados-.

públicas al mundo privado, como de criterios redistributivos coordinados por los niveles centrales a la periferia territorial. En todo caso, en su descargo cabe decir que el nivel medio de cobertura contractual colectiva que presentan los EB de este modelo son elevados, tratándose de un esquema complejo de negociaciones a niveles territoriales y sectoriales, donde la intervención estatal en el sistema del mercado laboral aparece como una práctica habitual.

III.- Cambios en la gestión y el contenido de la provisión social:

Los procesos más notables que vienen aconteciendo en esta reconfiguración tienen lugar en los dos ámbitos fundamentales, en la forma y en el fondo, es decir, tanto en lo que atañe a su manera de provisión, por un lado, como en lo que respecta a su contenido, por otro.

En el primero de los campos son cada vez más evidentes los cambios registrados en la gestión de las políticas sociales. Han tenido lugar enmarcados en los progresivos procesos de internacionalización e integración económica (FMI, BCE) de un lado, y de descentralización, de otro, respecto al que viene produciéndose también una voluntad institucional convergente en el ámbito europeo²⁸. De forma que la UE ha sido relevante tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, específicamente en el impacto de los fondos estructurales y en el diseño comunitario (González Páramo, JM.: 1992). Al mismo tiempo, las materias en que se define el EB constituyen un campo de cultivo privilegiado de descentralización –en especial los servicios sociales y personales- en donde se ha materializado esta búsqueda de la proximidad al ciudadano, máxime dada su naturaleza intrínsecamente proclive a ello (Gomà, R. y Brugué, J: 1998, pp.39-56).

Así, las mayores posibilidades de participación, de control social y transparencia en virtud de este acercamiento –dándose así mismo cabida a otros niveles territoriales-, han permitido dotar de sustantividad a las políticas autonómicas y locales²⁹. Si bien suelen surgir problemas de descoordinación, duplicidades funcionales, solapamientos de contenidos y, a la hora de ejecutar sus programas pueden crearse –en contrariedad a lo inicialmente perseguido- desigualdades en sus resultados finales. En aras a paliar dichas paradojas, entre otras circunstancias, parece tenderse a que la administración estatal se ocupe preferentemente de formular normas de garantía respecto a las interacciones entre actores y sus intereses, así como de las políticas activas (de educación, empleo, de FP, de investigación y

²⁸ Interesante es la aportación de AVILA FRANCÉS, JM (2001, pp.23-41), quien a través de una propuesta socialdemócrata defiende el modelo social europeo frente a la globalización homogeneizadora neoliberal.

²⁹ Existe una creciente voluntad institucional por la descentralización en los países meridionales hacia los niveles regionales y locales de gobierno en la lucha contra la pobreza y exclusión social, a través de redes de servicios sociales de base y de los programas de asistencia social. Conjuntamente a la aplicación de criterios selectivos y universalistas, tal línea de trabajo viene configurando un cierto patrón institucional de actuación en tales EB.

desarrollo, I+D) y adaptación económica de acuerdo a la competitividad e imperativos internacionales, mientras que los mencionados mesogobiernos se encarguen de la gestión de tales materias al traspasarse hacia ellos el espacio fundamental de intervención más directa.

Simultáneamente, en virtud de las reivindicaciones en un primer momento de los movimientos sociales y con posterioridad, del voluntariado, la cobertura dispensada a los distintos colectivos pretende ser diferenciada para atender lo más específicamente su realidad. De ahí que el diseño sectorial de las políticas se configure para proteger grupos sociales, existiendo políticas y servicios sociales para la familia, infancia, juventud, tercera edad, mujer, inmigrantes, toxicómanos, discapacitados, transeúntes... De todos modos, aunque los poderes públicos buscan satisfacer el principio de igualdad a la vez que tratan de proporcionar un trato más personalizado, se presentan al mismo tiempo ciertas contradicciones por cuanto no todos esos colectivos gozarán de iguales capacidades para informarse, movilizarse, acceder al poder, negociar e influir sobre el mismo. Es un hecho que no todos tienen las mismas capacidades, existiendo grandes diferencias por ejemplo entre jóvenes y los más pobres marginados, o entre ciertos discapacitados e inmigrantes (Rodríguez Cabrero, G: 1998).

Junto a tales procesos, la forma en que se viene reorganizando la provisión de las prestaciones sociales ha supuesto cierto desplazamiento de las responsabilidades -hasta el momento predominantemente públicas- hacia la sociedad civil. De manera que se están expandiendo por una parte, el sector privado, y por otra, la cooperación del voluntariado.

La creciente incorporación del mercado a la órbita del EB a través de diversos mecanismos mediante los que gestiona servicios públicos -bien junto al voluntariado u ofreciendo por sí mismo tales servicios-, permite que la Administración Pública aminore costes, pero vacía su responsabilidad disolviéndola en gran medida; lo que a la postre supone un languidecimiento de los derechos sociales, máxime cuando la oferta privada implica para el usuario una menor progresividad fiscal reductora así mismo de la solidaridad al respecto. No obstante, como vigías de todo ello cabe recurrir a los organismos de representación de los consumidores y usuarios cada vez más desarrollados para defender y controlar el acceso a las instituciones que intervienen en el *social welfare*.

El auge del tercer sector coadyuvado por el propio impulso oficial propiciador de su institucionalización³⁰, posibilita nuevas formas de participación y de actuación en el campo social al tiempo que igualmente recorta gastos de los programas. En

³⁰ Hasta el punto que a mediados de los años noventa se llegó a promulgar una ley sobre la materia a través de la *Ley 6/1996 de regulación Jurídica del Voluntariado en España de 15 de enero de 1996* en donde hubo consenso entre gobierno y oposición. En su exposición de motivos se aludía a las pretensiones de “garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus íntimas convicciones, a promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades y a respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta materia hayan dictado o puedan dictar en el futuro las Comunidades Autónomas”.

contrapartida, la carrera de las ONG's hacia las subvenciones que permitan su mantenimiento las aboca a una dependencia económica frente a la que aplican criterios y estrategias de competitividad similares al mundo empresarial, entre ellas mismas y cada vez más con respecto al sector privado. En todo caso, las comunidades intermedias han resultado potenciadas en su papel de agentes de las políticas sociales (Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat Codorníu, J: 1996).

Cabría hablar, en suma, de dos procesos un tanto dispares. En el primero de los casos, se trata de una tendencia hacia lo que algunos llaman un “privatismo selectivo” que permite al destinatario privado con mayor capacidad adquisitiva disfrutar de un margen más amplio de elección, contribuyendo a la reducción de expendios públicos al tiempo que se da mayor juego al libre mercado quedando ampliado su campo de producción³¹. Y por lo que se refiere al voluntariado, se habla desde las posiciones más activistas incluso de un “asociacionismo del bienestar”, en el que manteniéndose las líneas generales del modelo clásico de bienestar se apuesta por el protagonismo del tercer sector y la economía social (asociaciones, fundaciones, cooperativas, empresas socio-laborales...), frente a la subsidiariedad estatal en la provisión de servicios.

Todos estos cambios sociales y familiares junto a los éxodos rurales llevan a que en las grandes urbes existan tendencias hacia el individualismo, el privatismo e incluso la impersonalidad y aislamiento. En efecto, en nuestro mundo industrializado el crecimiento de la complejidad social viene trayendo nuevos retos y carencias (como inseguridades, crecientes situaciones de soledad –específicamente graves entre ancianos y/o enfermos dependientes³²), aparecen nuevos problemas sanitarios de distinto tipo³³, desafíos y avances en el ámbito alimentario, medioambiental, biotecnológico, comunicativo... Además, las adversidades que el EB tradicionalmente cubría se limitaban antes a las fases pasivas (infancia y tercera edad), al considerarse garantizadas las eventuales contingencias de la etapa activa mediante el pleno empleo y altos salarios. Pero con la fragmentación del mercado laboral y la precarización del

³¹ Ejemplos cada vez más extendidos –máxime cuando los sistemas de educación y sanidad españoles son duales, es decir, donde conviven sector público y privado junto al concertado-, son la oferta de determinados servicios como atención domiciliaria, residencias geriátricas, guarderías infantiles, clínicas médicas, gestión privada de determinadas prestaciones como incapacidades laborales, oficinas de empleo, etc. a través de conciertos, contratos, cesiones...

³² En Europa en general predominan los ancianos que viven solos o en residencias, siendo los casos de España e Italia los que marcan la excepción, donde alrededor del 40% de ellos viven con sus hijos. Realidades que dieron lugar a “*Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*” el 30 de noviembre de 2006, con amplio respaldo social y político.

³³ Como nuevas patologías sociales y enfermedades psico-patológicas y otras derivadas del tabaquismo, alcoholismo, drogodependencias neurológicas derivadas del stress, dermatológicas, alérgicas, del aparato respiratorio, con nuevos modos de vida más urbanos y por tanto más cerrados, contaminados, por nuevos materiales textiles, por exceso de uso de antibióticos, inmunodeficiencias, VIH/S ...

trabajo, ahora se multiplican y extienden nuevos riesgos e incertidumbres; así el EB debe ser activo no sólo durante las fases de inactividad del ciudadano, sino también en la vida laboral al quebrarse el pleno empleo, eje crucial sobre el que gira el éxito del EB keynesiano. Surgen así las contradicciones que llevan a que el EB no puede vivir sin el sistema capitalista, pero tampoco puede mantenerse con él (véase Offe, C: 1989).

En lógica sintonía con todo lo anteriormente señalado, vista la necesidad de adaptarse tanto institucional como económicamente a los nuevos contextos, en el ámbito sustantivo del EB cabe señalar una clara tendencia a un universalismo segmentado. De tal manera que teniendo presente el fraccionamiento propio del mercado de trabajo se arbitran varios grados de cobertura: niveles que irían desde el potestativo -dando mayor juego al sector privado, por ejemplo, en planes de pensiones, servicios sociales, sanitarios...-, para completar los de carácter público merced a la capacidad de ahorro personal del sujeto; pasando por la cobertura de naturaleza profesional -que representa el grueso del total- en tanto obedece a las cuotas del trabajador y empresario, en concreto a través de servicios que protejan en caso de contingencias subsiguientes a la pérdida de empleo, salud, carencia de recursos, etc; y llegando hasta el nivel de protección social más asistencial a modo de mallas de seguridad, para aquellos que no pudiendo realizar una actividad laboral demuestren carencia de medios a través de una previa comprobación de los mismos o falta de la suficiente cotización contributiva.

En consecuencia, al tiempo que se ha expandido la asistencia social ha ido disminuyendo la intensidad de protección estatal y endureciéndose los requisitos de acceso, por lo que los ciudadanos que pueden permitírselo han acudido progresivamente a servicios del mundo privado ante dicho recorte de prestaciones. En paralelo a esta gradual propensión a remercantilizar la satisfacción material de las necesidades sociales, también va cambiando de forma paulatina lo relativo a la filosofía subyacente al sistema de bienestar. Así, aunque permanecen en el sur las prácticas familiares entre sus miembros de puesta en común de recursos, transmisiones patrimoniales, de negocios, vivienda... que amortiguan las dificultades, las ancestrales relaciones de reciprocidad y solidaridad entre generaciones sufren un creciente proceso de debilitamiento en las redes primarias de comunidad vecinal y territorial. De manera que parece ir imponiéndose la responsabilidad individual para garantizarse cada uno la salvaguarda de tales derechos, en especial a través de su integración laboral en el mercado.

Esta línea es la que viene imponiéndose en la mayoría de las democracias occidentales reflejando la fragmentación existente en el mercado laboral, lo que al final no acarreará sino nuevas desigualdades. No obstante, cabe señalar que no ha concluido el debate (Deacon, A: 2002) en torno a esta tendencia demostrada hacia el universalismo “segmentado” frente al denominado universalismo “ciudadano³⁴”, basado en rentas mínimas generales no

³⁴ Hay que decir que si bien en términos de eficiencia apuesta por crear estímulos que eviten caer en la marginalidad al tiempo que se justifica por su pretensión de erradicar el cobro fraudulento de prestaciones, a la hora de la práctica por lo que concierne a su financiación se presenta más complicado.

condicionadas por el factor trabajo (puede verse Ayala, L: 2000) y por el que se aboga desde posturas más progresistas y radicales.

En todo caso, la separación entre ambos sistemas es un punto en el que en su mayoría los diferentes modelos de protección social de países europeos convergen, si bien se trata de una frontera cuyos límites están ya trazados, pero que cada vez se vislumbran con menor nitidez, dada la hibridización paulatina de los modelos antaño puros. Por norma general, el primero de ellos –el contributivo o bismarckiano- se concibe de un modo más restringido referido a formas de seguridad colectivas en función del eje en torno al que gira, el empleo. Mientras que el segundo de los sistemas, el de asistencia social, se relaciona con aquellos servicios no cubiertos por la Seguridad Social para garantizar un mínimo de bienestar que han de extenderse a todo ciudadano (principio de Beveridge) con independencia de su relación con el mercado laboral. Mínimos básicamente respecto a ámbitos como la educación, sanidad y servicios sociales que financiados mediante vía impositiva tienden a ser universales, siendo sectores en que la incidencia privada –a través sobre todo en España de la vía concertada, donde es mayor que en el resto de países europeos- viene creciendo.

La sujeción de la Política Social a la Económica sigue siendo una constante en estos procesos -tal y como se ha ido viendo-, pues reaparecen antiguas y se presentan nuevas relaciones de desigualdad. De ahí que quepa hablar de Estados de bienestar pero competitivos, de manera que en su aspecto financiero tienen lugar de un lado, trasvases de la carga fiscal del capital hacia el trabajo, y de otro, recortes en el gasto social mediante la reducción de la intensidad protectora así como la restricción en el acceso a las prestaciones, tratándose -en definitiva- de políticas de racionalización del gasto.

En definitiva, si bien la gestión del EB ha experimentado mayores cambios en las formas de efectuarse, los objetivos siguen respondiendo a los mismos propósitos, pues, aunque se pueda afirmar que se ha producido cierta reducción del contenido de algunos derechos sociales no cabe, tal y como están configuradas nuestras sociedades democráticas, un total desmantelamiento del EB ni la eliminación de los derechos sociales ya conquistados. De hecho, ningún gobierno en nuestro país ha llegado a plantearse de forma abierta tal postura que conllevaría un elevado coste electoral³⁵, sino que se tiende a procurar medidas para erradicar el fraude, incentivar a los destinatarios fomentando un rol más activo entre los mismos (empowerment), aplicar prestaciones selectivas (targeted programmes) y previa comprobación de recursos (means tested) importados del mundo anglosajón.

IV.- A modo de conclusiones:

³⁵ Además, los datos prácticos que arrojan diversos estudios empíricos no evidencian reducciones en la extensión de los programas sociales. SOTELSEK SALEM, D y RODRÍGUEZ CABRERO, G (eds.): 2002. (p.21)

El EB ha sido el modelo que ha posibilitado un escenario de férrea seguridad tanto en el ámbito de la paz social contribuyendo a limar conflictivas tensiones y cubriendo derechos socio-políticos, como en el campo de carácter económico mediante criterios redistributivos. Pero en el que ciertamente, las preferencias y prácticas culturales propias de estos países de la Europa del Sur han estructurado nuestras sociedades civiles con frecuencia de forma reticular, donde los ciudadanos se adhieren a grupos o redes sociales de influencia, que en el peor de los casos no son ajenas a las prácticas de mercadeo y aun depredación grupal. En todo caso, la reconstrucción de los EB mediterráneos en particular, ha requerido ir concordando poco a poco las enraizadas visiones paternalistas y discrecionales de los conservadores, de un lado, y las voluntaristas de las diversas tendencias dentro del progresismo, de otro. Como conclusión, cabe señalar que en el conjunto de Estados industrialmente avanzados de la OCDE, los países del sur europeo reflejan unos niveles medios respecto al grado de desmercantilización, a las relaciones entre los géneros, y al acceso universal a servicios y prestaciones de bienestar por comprobación de recursos (Gomá, R: 1996).

España al modelo que más se aproxima es al continental, pero presenta aspectos diferenciadores por lo que se considera un régimen mixto propio de los países europeos meridionales, constituyendo el paradigma de esa vía intermedia. De forma que junto al componente básico contributivo, todo ello ha ido desembocando en un proceso de universalización de los derechos sociales, de un lado, y afianzándose un creciente asistencialismo en determinadas prestaciones de otro, así como más recientemente una tendencia privatizadora en la gestión de servicios sociales.

En todo caso, la centralidad de la Seguridad Social contributiva en nuestro país es clara. El reparto está muy fraccionado por cuanto el empleo es el parámetro que cataloga a los sujetos como beneficiarios de elevadas cotas de protección social cuya suficiente representación refuerza su integración, quedando por tanto una extensa sección poblacional al margen de tal cobertura lo que deriva en un evidente dualismo, máxime cuando los excluidos, en situación irregular, en economía sumergida... no tienen acceso institucional a los mecanismos tradicionales de representación y defensa. En efecto, nuestro sistema de protección social cuenta con el propio de la Seguridad Social independiente del sistema público de servicios sociales, aunque con ciertas conexiones, básicamente a través del IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. No obstante, en el campo de la exclusión la intervención pública española sigue siendo débil, en especial comparándolo con otros países de la UE aunque se ha avanzado en general, en la extensión del sistema público de servicios sociales, y en concreto, en los programas de rentas mínimas de inserción –si bien ni global ni integralmente-.

De cualquier forma, cabe concluir que el EB español ha funcionado como productor de bienes y servicios públicos, proveedor de prestaciones sociales y mediador de conflictos de índole laboral, social y política, a la vez que impulsor de los consumos privados, constituyendo el principal agente institucional en torno al que ha girado nuestro sistema de

protección social. Es por lo que las políticas sociales se han venido desplegando conducidas por un actor estatal básicamente protagonista, si bien carente de solidez financiera –con niveles de gasto social siempre por debajo de la media europea-. No obstante, al analizar los incrementos de gasto social en porcentaje del PIB se constata una tendencia hacia un mayor grado de convergencia de los países meridionales con respecto al promedio de la UE. Con ello ha coexistido un acentuado corporatismo político, elementos de liderazgo y patronazgo, e incluso ciertas relaciones clientelares en la distribución del bienestar público, coadyuvados por los propia estructura de la Administración y de sus aparatos burocráticos no suficientemente modernizados, como por organizaciones subsidiadas por el sector público que suponen en sí mismas un freno a reformas de carácter general. Características especiales que se presentan en los países mediterráneos componentes del modelo latino, pero sobre todo en las regiones más meridionales dentro de ellos: en el sur del sur (Ferrara, M: 1995, pp.85-112).

La cuestión esencial que se nos plantea es qué modelo de EB es deseable, pero también factible en la actualidad y qué tipo de políticas sociales son las más adecuadas en este contexto. Las principales posturas giran en torno a reducir el papel del Estado según unos, mientras que otros alarmados ante la posibilidad del desmantelamiento del EB abogan por realizar ciertos cambios pero amparándolo a ultranza. Los menos optimistas creen ineluctable una retracción de las políticas sociales de manera que se articulen criterios como los de selección y exclusión al vertebrar tales medidas. Estiman que sólo a través de mayores condicionamientos e incluso restricciones a la hora de acceder a los derechos de esta índole es como podrá superarse la crisis. Los liberales argumentan que la capacidad de ahorro de los ciudadanos se ve reducida en función de las políticas sociales, disminuyendo la inversión y, en consecuencia, la actividad económica y la demanda de empleo, por lo que la reducción de las desigualdades mediante vías políticas públicas acabaría siendo un círculo vicioso de crisis para el propio EB. Los continuistas, por su parte, contraatacan esta tesis esgrimiendo su falta de demostración, o a *sensu* contrario, que la evidencia muestra que el nivel de ahorro no depende de la desigualdad social ni que ese ahorro vaya directamente a una inversión que repercute en un mayor bienestar social. Defienden un mantenimiento de los servicios universales si bien con mayores

dosis de racionalización y coordinación, pero realizando un esfuerzo solidario que permita profundizar en los derechos sociales. Así algunos autores hablan del salto cualitativo que deberá realizar la intervención pública en las próximas décadas (Subirats, J. y Gomà, R: 2001, p.29; Rodríguez Cabrero, G. y Navarro, V).

Una propuesta a medio camino entre las dos anteriores propugna la salvaguarda de una mínima seguridad social, conjugándola con el libre mercado que posibilite mayor libertad de elección al usuario; mientras que la protección social pretenden que llegue en exclusiva a quienes realmente lo necesiten –entre otras argumentaciones, por la relación comprobada entre la propensión hacia el crecimiento ilimitado de la demanda de aquellos bienes que se proporcionan gratuitamente-. Sin embargo, puede objetársele -entre otras cuestiones

posibles- que es muy sesgado aplicar sólo el baremo económico de renta al seleccionar los destinatarios de prestaciones, además que la oferta privada no siempre va a cubrir de modo totalmente satisfactorio los riesgos sociales para quienes puedan acudir a ella (DONATI, P: 1998: p.7-35).

La vía del voluntarismo y familiarismo -esencialmente defendida por posiciones conservadoras- es difícil de sostener como alternativa viable en exclusividad al EB. En lo que respecta al voluntariado, porque gran parte del mismo se nutre de jóvenes aún estudiantes o en paro así como de mujeres y de jubilados, por lo que no ofrece solución definitiva en el caso de alcanzarse pleno empleo, además que no es un movimiento que esté diseminado suficientemente por zonas de desigual desarrollo. La asistencia social proporcionada por la familia, con los fenómenos señalados de cambio e inestabilidad junto a la mayor longevidad humana -y en consecuencia, el crecimiento de ancianos dependientes- es harto improbable que pueda hacer frente a tales desafíos sin las suficientes ayudas de diverso tipo y necesarios trasvases intergeneracionales (opinión defendida por Esping-Andersen, G : 1996 y 2000).

Por otro lado, no faltan tampoco quienes a priori muestran reticencias hacia ciertas medidas sociales que implican trasvases desde los integrados en el sistema hacia los marginados, produciéndose protestas, en concreto, contra las tasaciones por pagar los gastos sociales del Estado (en tal sentido se habla de los *tax welfare backlash*). No obstante, frente a estos posicionamientos existe otra posición que considera ha de superarse la tradicional visión “comunitarismo *versus* liberalismo”. Son quienes en el presente momento de post-industrialización donde las sociedades se encuentran insertas en complejos cambios y procesos de multiculturalismo respaldan un paradigma de pluralidad relacional que implica un rediseño general de las políticas sociales en un mundo intercomunicado y globalizado.

En conclusión, lo cierto es que los procesos que tal modelo de Estado ha experimentado han sido de reestructuración, de manera que si bien ha sufrido de cierto repliegue no cabe catalogarlo como vaciamiento sustancial y ello, a pesar de las notorias posturas ora contradictorias ora ambivalentes sobre sus contenidos y las fuertes críticas, en especial, sobre aspectos financieros.

Cuestión aquí no analizada es la inminente llegada de la crisis más grave conocida en la segunda mitad del siglo XX, evidenciada y reconocida desde 2008, especialmente debida a la burbuja financiera internacional, a la que se añade la de naturaleza inmobiliaria agudizada en nuestro país. Aunque enmarcada en los procesos de globalización parece afectar más a la Eurozona, dadas las numerosas y diversas realidades económicas estatales sin una fuerte gobernanza comunitaria, estando precisamente los países mediterráneos o periféricos (al incluir también a Irlanda) en el ojo del huracán. Es de tal alcance que se plantea la necesidad de un cambio de modelo productivo a enmarcar en una economía sostenible, al tiempo que se manifiesta la dicotomía democracia *versus* mercado, al verse tan condicionados

los gobiernos nacionales a los imperativos financieros. Se llega a la paradoja en que el debilitado EB acaba rescatando al sector bancario en pos de la reactivación económica general, para evitar males mayores de quiebras; si bien ello parece acabará generando una creciente desafección ciudadana y cierta movilización social ante el imparable desempleo y las continuos ajustes sociales. Medidas que habrán de seguir adoptándose en la candente reforma laboral, y la tributaria, fiscal, energética... aún por acometer. Como se ve todo ello es de tal envergadura y trascendencia que de por sí tal panorama debería ser objeto de otro análisis y un posible trabajo futuro.

V.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRIBA GONZÁLEZ, A (coord): *Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, Madrid, Fundación FOESSA, 2008.

ANTÓN MORÓN, A: *Reestructuración del estado de bienestar*, Madrid, Talasa, 2009.

AYALA, L: *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid, CES, 2000.

AVILA FRANCÉS, JM “Socialdemocracia y globalización: una estrategia para el futuro de la integración europea“. En Avila Francés, J: *Estado de Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el debate*. Madrid, Alianza Ed., 2001. (pp.23-41).

AZNAR, M: “Los servicios sociales y el marco constitucional en España”. En *Documentos de Servicios Sociales*, Intress, sept, 1989.

CACHÓN, L: *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*, Informes y estudios. Serie Empleo: 21, Madrid, Ministerio de Trabajo y AASS, 2004.

CASTLES, F: en “How does Politics matter: Structure or Agency in the determination of Public Policy Outcomes” *European Journal of Political Research*, vol 9, nº2, 1981.

CASTLES, F. and MITCHELL, D: “*Worlds of Welfare and Families of Nations*”. En Castles, F: *Families of Nations*, Dartmouth (Canadá), Aldershot Ed., 1993.

DEACON, A: *Perspectives on welfare: ideas, ideologies and policy debates*, Buckingham, Open University Press, 2002

DONATI, P: *Teoría relazionale dellá societá*, Milán, Franco Angelli, 1998.
(p.7-35)

ESPINA, A: “¿Existe un Modelo Social Europeo?”. En Espina, Álvaro (Coord.), *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*. Madrid, Ed. Siglo XXI. 2007 (pp.583-637)

ESPING ANDERSEN, G: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989.

ESPING ANDERSEN,G: “Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: Actual caballo de Troya del Estado de Bienestar?” en VV. AA: *Dilemas del Bienestar*, Madrid, Ed. Visor, 1996.

ESPING ANDERSEN,G: *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel, 2000.

FERRARA, M: “Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social”. En Sarasa, S. y Moreno, L: *El modelo de Estado de Bienestar en Europa del Sur*, Madrid, CSIC- IESA, 1995, (pp.85-112).

FLAQUER, L: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona, Fundación La Caixa, 1999.

FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J: *The development of Welfare States in Europe and America* , Transaction Books, New Brunswick, 1981.

GARCÍA DíEZ, S: *Análisis socioeconómico de la estructura productiva de los hogares: la experiencia española en última década del siglo XX*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

GARRIDO, L.: “La evolución de la situación de la mujer”, *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, (pp. 1315-1327) Madrid, Fundación FOESSA, 1994.

GILBERT SÁNCHEZ, JA: *La otra globalización. Estado de Bienestar y servicios a*

los ciudadanos, Madrid, Ed. Biblioteca Nueva, 2002.

GINER, S. y PÉREZ YRUELA, M: “Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo” en Giner, S y Pérez Yruela, M: *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988 (pp.15-65).

GOLDTHORPE, J (ed): “El final de la convergencia: tendencias corporatistas y dualistas en las sociedades modernas occidentales” en *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Mº de T y AA.SS., 1991. (pp.429-464).

GOMÀ, R : ”La reestructuración del *Estado de Bienestar* en Europa” en *Revista Internacional de Sociología* nº 15, sept-dic., 1996

GOMÀ, R. y BRUGUÉ, J.: “La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual”. En Gomà,R y Brugué,J: *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ed. Ariel. 1998 (pp.39-56).

GÓNZALEZ PÁRAMO, JM: “El papel del sector público en el proceso de integración económica en Europa”. En J.Viñals: *La Economía española ante el Mercado Único Europeo*, Madrid, Alianza Ed., 1992.

GUILLÉN, A.M.: “Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español”, *Papers*, 53, UAB, 1997, (pp. 45-63).

GUTIÉRREZ JUNQUERA, P: “El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto” en Muñoz de Bustillo (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza Ed., 2000 (pp.247-277).

IMSERSO: *Libro blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España*, Madrid, MTAS, 2004.

LEÓN BORJA, M: “Equívocos de la solidaridad. Prácticas familiaristas en la construcción de la Política Social española” en *Revista Internacional de Sociología* nº 31, 3º época, Madrid CSIC, 2002.

MORENO, L: *La vía “media” española de régimen de bienestar mediterráneo*, Documento de Trabajo 99/05, CSIC-IESA; Madrid, 1999.

NAVARRO, V: “La memoria del pasado y sus consecuencias en el presente” en *El*

subdesarrollo social de España: causas y consecuencias, Barcelona, Anagrama, 2006.

OFFE, C: *Las contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Ed.Alianza. 1990

OECD: *New orientations for Social Policy*, Observer, No. 189, August/September, París, Ed.Bell. 1994

OECD: *Society at a Glance: OECD Social Indicators*, Vol.2005, Number 2-March, Paris, Edition Social cohesion indicators, 2005 (pp. 82-94).

OCHANDO, C: *El Estado de Bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona, Ariel, 1999.

PAMPEL F.C. Y WILLIAMS J.B: *Age, class, politics, and the welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 (p 46).

PÉREZ YRUELA, M: “Corporatismo y Estado de Bienestar” en Giner, S y Sarasa, S: *Buen Gobierno y Política Social*, Barcelona, Ariel, 1997.

RODRÍGUEZ CABRERO, G: “Orígenes y Evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva. Una visión general”, *Política Y Sociedad*, nº 2, Madrid, 1989, (pp. 79-87).

RODRÍGUEZ CABRERO, G: “Política social y pobreza” en VV.AA: “Las condiciones de vida de los pobres en España” en *V Informe FOESSA*, Madrid, 1998.

RODRÍGUEZ CABRERO, G y SOTELSEK SALEM, D (eds.): *Apuntes sobre Bienestar Social*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de Universidad de Alcalá, 2002.

RODRÍGUEZ CABRERO, G (coord): *Las entidades voluntarias de acción social en España: informe general*, Madrid, Fundación FOESSA. 2003

SALIDO, O: “Familia y Género”. En Moreno, L: *Reformas del Estado de Bienestar*, Ed.S:XXI, 2009.

SARACENO, C.: “Familismo ambivalente y clientelismo categorico en el Estado del Bienestar italiano” en S. Sarasa y L. Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC-IESA, 1995. (pp. 261-288).

SYKES, R., PALIER, B & PRIOR, P (eds): *Globalization and European Welfare*

States: challenges and change, New York, Ed.consultant Jo Campling, Palgrave. 2001

SUBIRATS, J y GOMÀ, R: “Estado de Bienestar: Nueva agenda para la innovación social”. En Garde, J.A: *Informe 2000: Política Social y Estado de Bienestar en España*, Madrid, Ed. Fundación Hogar Empleado, 2001

VALIENTE, C., PÉREZ DÍAZ, V y CHULIA, E: *La familia española en el año 2000: innovación y respuestas de las familias a sus condiciones económicas, políticas y culturales*. Madrid, Fundación Argentaria, 2000.

WILENSKY, HL: “Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism. The role of political parties in recent Welfare States Development”. En Flora y Heidenheimer: *The development of Welfare States in Western Europe and North America*, New Brunswick, NJ, Transaction Books. 1981

M^a BELÉN MARTÍN CASTRO:

Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada (UGR). Máster en Administración Pública (IAAP). Máster en Derecho Comunitario (Cátedra Jean Monnet). Diploma de Especialización en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid). Doctora en Ciencia Política y de la Administración por UGR. Profesora contratada desde el año 2000 en tal área de la Facultad de CCPP y Sociología y de Trabajo Social en dicha Universidad. Email: mbmartin@ugr.es