

Luis Moreno

Ciudadanos precarios

La «última red»
de protección social

Editorial Ariel, S.A.
Barcelona

Diseño cubierta: Nacho Soriano

1.ª edición: diciembre 2000

© 2000: Luis Moreno Fernández

Derechos exclusivos de edición en español

reservados para todo el mundo:

© 2000: Editorial Ariel, S. A.

Provença, 260 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-1698-0

Depósito legal: B. 51.465 - 2000

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

*A la memoria de mi madre,
Luisa.*

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	11
PREFACIO. Precariedad como déficit de ciudadanía	13
CAPÍTULO 1. Introducción: conceptos y definiciones	19
1. Estado, agregado y régimen del bienestar	20
2. Ciudadanía y política social	32
3. Pobreza y exclusión	41
4. Ingresos mínimos y «últimas redes» de protección	54
CAPÍTULO 2. Las Europas del bienestar	67
1. Seguridad social continental	74
2. Universalización residual anglosajona	82
3. Redistribución estatalista nórdica	88
4. Vía media mediterránea	94
5. UE, ¿una Europa macrosocial?	106
5.1. Tratados, Comisión y Tribunal de Justicia europeos	108
CAPÍTULO 3. Tejiendo la «malla de seguridad»	115
1. La familia: un soporte en vías de transformación	118
1.1. El rol cambiante de la «supermujer» meridional ...	124
2. El ciclo de las políticas públicas	130
2.1. ¿Universalidad o selectividad?	137
3. Red y recursos públicos	145
3.1. Asistencia social y servicios sociales en la España autonómica	147
4. Resultados no queridos y apropiaciones indebidas	151
4.1. El «efecto Mateo»	159

CAPÍTULO 4. Bienestar y progreso, pacto en tránsito	163
1. Bases morales. Solidaridad	169
1.1. Capital social	172
1.2. Globalización del bienestar	176
2. Bases económicas y materiales. Sostenibilidad	181
2.1. Postindustrialismo y capitalismo regulado	184
2.2. Impuestos y gasto social	191
3. Bases sociales y políticas. Legitimidad	195
3.1. Estado competidor, «tercera vía» y euroestipendio	199
3.2. Subsidiariedad, mesogobiernos y localismo cosmo- polita	205
 CONCLUSIÓN. La Europa compasiva	 211
<i>Anexo páginas web</i>	213
<i>Anexo terminológico</i>	215
<i>Bibliografía</i>	219
<i>Índice de materias</i>	237

AGRADECIMIENTOS

El presente libro se redactó dentro del programa de actividades desarrolladas durante 1998-2000 por el proyecto de investigación, «Exclusión e integración en el Estado del Bienestar: La “última red” de protección social en España», financiado por el Plan Nacional de I+D (DGICYT, Ministerio de Educación y Cultura, SEC97-1377). Como director del proyecto me he beneficiado considerablemente de las discusiones entre los miembros del equipo investigador pertenecientes al Consejo Superior de Investigaciones Científicas y a las universidades de Alcalá de Henares, Complutense de Madrid, Pompeu Fabra de Barcelona y Pública de Navarra.

La elaboración de gran parte de las ideas expuestas en estas páginas fue posible merced a mi estancia en el Centro de Estudios Avanzados —integrado junto al Centro Robert Schuman dirigido por Yves Mény— de la Universidad Europea de Florencia. Durante el año académico 1998-1999 participé como *Jean Monnet Fellow* en el Foro Europeo, *Recasting the Welfare State: Options, Constraints, Actors* («Remoldeando el Estado del Bienestar: Opciones, Constricciones, Actores»). Este libro es fruto en buena parte de los múltiples debates y contrastes de pareceres sobre las últimas evoluciones de la política social y el estado del bienestar en los encuentros internacionales organizados en el Convento de San Domenico di Fiesole y la Badia Fiesolana. Estoy en deuda por el generoso apoyo y amistad de los directores de dicho Foro, Maurizio Ferrera y Martin Rhodes.

He sido afortunado al contar con el concurso de colegas a lo largo de años de estudios e investigaciones sobre el estado del bienestar. Quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a Sebastià Sarasa, con quien colaboré en anteriores trabajos académicos, así como a Ana Arriba, cuya tesis sobre las rentas mínimas en España dirigí y de la que tanto he aprendido en los temas relativos a po-

breza y exclusión. Agradezco también a Salvatore Pitruzzello nuestras vivas discusiones sobre diversas aporías metodológicas en el análisis de la realidad social. Me han sido también muy útiles las conversaciones mantenidas respecto a los roles cambiantes de mujeres y familias en la Europa del Sur con Julio Carabaña, María José González, Ana Guillén, Teresa Jurado, Manuela Naldini y Olga Salido.

Agradezco a Pablo Martín Pulido, Joaquín Moreno Álamo y Diego Moreno Zambrana, jóvenes sociólogos, por la lectura crítica de una primera versión del manuscrito de este libro, así como de sus útiles sugerencias, muchas de las cuales he podido incorporar al texto final del libro.

Gracias, por último, a mis hijos Magüi y Jorge, así como a Ana, Antonio, Bárbara, Dan, Lili, María Jesús, Mimí, Superpaco, Peter, Ricard, Salvador, Stein, Susi, Suzanne, Truzzo y Valeria por su cariño y amistad durante el tiempo que redacté este libro.

PREFACIO

PRECARIEDAD COMO DÉFICIT DE CIUDADANÍA

Las democracias industriales avanzadas¹ confrontan el reto de acomodar contradicciones aparentemente insuperables. Flexibilización y desigualdad, competitividad y redistribución, o crecimiento y desempleo son algunas de sus dicotomías más apremiantes. Entre las diversas opciones de futuro, tanto gobiernos como actores sociales mantienen como objetivo principal el de preservar la integración cívica y la cohesión social en el seno de sus sociedades.

En la Europa continental, una cierta desconfianza en las bondades de su mercado laboral y sus sistemas de previsión social se ha manifestado en propuestas sobre la conveniencia de adoptar en el Viejo Continente una política económica a la «americana». Alternativamente se reclama una «tercera vía» centrista que haga posible un capitalismo del bienestar con «rostro humano». Sin embargo, las tesis de las ideas neoliberales, del darwinismo social y el individualismo posesivo han rebajado un predicamento que llegó a ser cuasi hegemónico durante los años ochenta. En los años de tránsito al tercer milenio, las preferencias electorales por gobiernos de centro-izquierda en Europa caben ser interpretadas como una muestra de sensibilidad y temor popular hacia los riesgos de una eventual desestructuración ciudadana.

Durante el siglo xx, los valores de solidaridad característicos de la civilización europea se plasmaron en el desarrollo de políticas

1. También se las denomina como «postindustriales». En realidad son «postfordistas» ya que hacen referencia a un modo particular —pero no único— de producción industrial masiva que tuvo su apogeo durante la denominada *Golden Age* capitalista (1960-1975). Sin embargo, la perspectiva «postindustrial» comparte con el viejo ideario fordista su rasgo ideológico más característico: la conversión de los trabajadores en fuerzas de producción y consumo de la sociedad. En razón de ello, adoptamos como más riguroso el término de «industrialismo avanzado» en preferencia al «postindustrialismo» anunciado por Daniel Bell (1973).

sociales y en la institucionalización de los estados nacionales del bienestar. Tales sistemas de protección social han auspiciado altas cotas de seguridad ciudadana frente a los principales riesgos vitales (desempleo, enfermedad o vejez, pongamos por caso). Sus instituciones han generado, por consiguiente, más prosperidad y mejores condiciones existenciales. La integración social de pobres y excluidos mantiene, sin embargo, una vigencia plena como «asignatura pendiente» de los modernos regímenes del bienestar.

La «última red» de protección social está formada por aquellos recursos y medios que proveen unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos. Se trata, pues, de una «malla de seguridad» (*safety net*) para aquellos ciudadanos que «caen» en el transcurso de sus ciclos vitales y no disponen de otros puntos de apoyo para evitar su eventual muerte física o social.

Las democracias industriales avanzadas han desarrollado diversas texturas en la composición de las «últimas redes». Un rasgo común a todas ellas es su articulación en torno a los programas gubernamentales de asistencia social y, específicamente, a las denominadas rentas mínimas. Se trata, en suma, de la provisión de prestaciones, y en su caso servicios, con el fin de garantizar un nivel digno de existencia a las personas en situación de precariedad. Aunque no siempre, su aplicación se realiza tras la comprobación de que los medios materiales del beneficiario están por debajo de una renta prefijada como mínimo vital (*means testing*).

Las «últimas redes» son plasmaciones institucionales de la moderna ciudadanía, o cualidad de pertenencia a una comunidad política democrática. Con el desarrollo del estado moderno, la ciudadanía quedó amparada como estatus de igualdad en dignidad, es decir, mediante garantías formales en el ejercicio de los derechos no sólo civiles y políticos, sino también sociales. Son precisamente los recursos sociales los que posibilitan en la mayoría de los casos y circunstancias el ejercicio efectivo de la participación cívica de los ciudadanos.

La condición de precariedad es la ausencia de oportunidades vitales —a menudo transitorias o episódicas— que impiden el desarrollo integral y participativo a los ciudadanos que la sufren. Otros términos de uso común de los trabajadores sociales cualifican diversas situaciones de necesidad, dependencia, discapacidad, exclusión, fragilidad, pobreza o vulnerabilidad. En el presente volumen, la noción empleada de precariedad engloba a los términos antes citados y describe una situación general de necesidad.

En el desarrollo de sus biógrafías, los ciudadanos confrontan distintas situaciones de precariedad, las cuales pueden ser de carácter permanente o eventual y que no cabe reducir a una manifestación de carencias materiales. Muchos precarios viven en situación de pobreza, a menudo de carácter irreversible. En otras ocasiones su no integración en los circuitos «normalizados» de la sociedad es el reflejo de un déficit de ciudadanía. Nuestro entendimiento de la condición de precariedad guarda, por tanto, una íntima relación con el concepto de ciudadanía social, cuyos distintos grados de institucionalización sirven de elementos comparativos para analizar los niveles de calidad democrática y desarrollo civilizador en el mundo contemporáneo en el denominado Primer Mundo y, concretamente, en nuestro principal ámbito de análisis: la Europa occidental.

Con la intensificación del proceso de convergencia europea, la consolidación de los derechos civiles, políticos y sociales pretende salvaguardar aquellos valores morales comunes y estilos de vida de cada estado, nación, región y municipalidad. Suele reclamarse, por consiguiente, que la consolidación de las «últimas redes» de protección social se efectúe mediante la aplicación del principio de subsidiariedad, primando la toma de decisiones políticas y la gestión de las políticas sociales de inclusión en el nivel más próximo al ciudadano.

En el caso de los países menos desarrollados (Segundo y Tercer Mundos), la participación directa de los destinatarios aparece como esencial en la tarea de construir sus «mallas de seguridad». Los programas para los países más empobrecidos auspiciadas por organismos internacionales (ej.: Banco Mundial), suelen estar diseñados con una mentalidad jerarquizada de «arriba abajo», y son, generalmente, contraprestaciones sociales a préstamos sujetos a férreas condiciones económicas. En tales países, la valoración directa de los ciudadanos a la hora de considerar los materiales y estándares idóneos para tejer sus «redes» —a menudo de mera supervivencia— es un requisito de justicia social en un contexto de globalización irrestricta.

En el primer capítulo del presente volumen se pasa revista a conceptos clave en la comprensión general de las «últimas redes» de protección social. Estado, agregado y régimen del bienestar; ciudadanía y política social; pobreza y exclusión, ingresos mínimos y «última red» de protección son objeto de un análisis interpretativo y de una labor de fijación conceptual. La mayoría de las

ideas examinadas están entrelazadas y forman una base de conocimiento forjada por el autor a lo largo de años de contrastes teóricos con colegas economistas, politólogos, sociólogos y trabajadores sociales.

El segundo capítulo examina los diversos regímenes del bienestar en el Primer Mundo: corporatista continental, residual anglosajón, estatista nórdico y familiar mediterráneo. La discusión académica en torno a las tipologías del capitalismo del bienestar ha sido altamente fructífera en los últimos tiempos. Más allá de la plausibilidad en la agrupación de similitudes y analogías de los distintos países, el debate de los regímenes del bienestar ha estimulado sobremanera el interés por conocer las distintas configuraciones institucionales del bienestar. El referente principal en los análisis de las tipologías son las interacciones entre estado, mercado y hogar, las cuales producen diversas lógicas de intervención.

El tercer capítulo se concentra en la identificación de los materiales y los procesos de diseño, elaboración e implantación de políticas sociales relativas a las «mallas de seguridad». Los elementos de dichas redes son precipitados sociales generados como consecuencia de la acción de actores sociales diversos. Además de los poderes públicos, intervienen también organizaciones civiles de carácter privado o no gubernamental (ONGs), con y sin ánimo de lucro, así como la familia y otros soportes convivenciales (amigos, asociaciones de apoyo mutuo o vecinos). La primera sección del capítulo se concentra en una reflexión del decisivo y cambiante rol de la familia como unidad primaria de creación y redistribución del bienestar, con una puntual digresión sobre el rol cambiante de la «supermujer» meridional como amortiguador del bienestar en la España autonómica. Un repaso al ciclo de las políticas públicas sirve como preámbulo para la discusión en torno a universalidad y selectividad (*targeting*), resultados no queridos y apropiaciones indebidas de las políticas sociales, entre los cuales se analiza el denominado como «efecto Mateo».

Finalmente, el cuarto capítulo versa sobre la conciliación entre los objetivos de bienestar y progreso mediante un nuevo pacto social articulado sobre renovadas bases morales (solidaridad), económicas (sostenibilidad) y políticas (legitimidad). La discusión sobre conceptos tales como los de «capital social», «globalización», «postindustrialismo», «capitalismo regulado», «estado competidor», «tercera vía», «euroestipendio», «subsidiariedad» o «localismo cosmopolita» sirve para ilustrar las propuestas por reformular

un nuevo contrato ciudadano de amplio alcance. En el caso de la Unión Europea se arguye que el principio de subsidiariedad favorece un enfoque de «localismo cosmopolita» mediante la aplicación de criterios de eficiencia en los ámbitos democráticos institucionales más cercanos a los ciudadanos (mesogobiernos y ayuntamientos), y con sujeción a los derechos sociales amparados en el nivel comunitario.

En las páginas que siguen se combinan ambos enfoques comparativo e interdisciplinario en el ámbito de las ciencias sociales. Se presta una mayor atención al contexto de convergencia europea, pero se realizan igualmente referencias a otros países de la OCDE, así como a aquellos menos desarrollados. El caso de España concita el interés puntual a lo largo del texto con análisis y secciones específicas, como por ejemplo sobre el desarrollo de la asistencia social y de los servicios sociales en la España de las Autonomías. Las reflexiones poseen como hilo conductor el análisis de las situaciones de precariedad, considerada ésta como déficit de ciudadanía.

Buena parte de las ideas expuestas en el presente volumen son fruto de largas y fructíferas discusiones con colegas de aquí y allende nuestras fronteras, y reflejan la prioridad por el contraste de experiencias internacionales que he asumido a lo largo de mi actividad investigadora. Algunas interpretaciones pueden resultar polémicas, otras forman parte de un legado consolidado en el área de estudio de las políticas sociales y del estado del bienestar. Asimismo, he rehuido conscientemente la formulación de alternativas prescriptivas desde mis propios puntos de vista. He procurado, por consiguiente, adoptar una posición de «neutralidad» weberiana hacia el objeto de estudio, tratando de incentivar la comprensión de los fenómenos analizados y la toma de posiciones autónoma del lector. Como objetivo general, he pretendido ofrecer una amplia panorámica del «estado de la cuestión» en la evolución de los sistemas de protección social, rehuendo los apresuramientos de los análisis emitidos a vuelapluma. Corresponde al lector dar cuenta del alcance de tales propósitos.

Madrid, febrero 2000



CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS Y DEFINICIONES

Existe cierta confusión terminológica en el campo de estudio de las políticas sociales y del estado del bienestar. Buena parte de los útiles conceptuales al uso han sido desarrollados en referencia a escuelas de pensamiento de larga trayectoria académica, principalmente anglosajonas. Enfoques, paradigmas y útiles metodológicos han sido conformados en gran medida por patrones lingüísticos y usos terminológicos en lengua inglesa.

Como sucede con otros ámbitos académicos disciplinares, las ciencias sociales hispanas han confrontado la tarea laboriosa y no siempre satisfactoria de adaptar ideas y definiciones a la lengua castellana. Detrás de la formalización de vocablos explicativos se esconde a menudo una ardua tarea de condensación interpretativa. A menudo las etiquetas o expresiones acuñadas suelen sintetizar ideas complejas, o cuando menos prolijas. Recuérdese que por su concisión morfológica, el inglés ofrece a menudo ventajas para realizar dicha tarea de síntesis lexicológica. Nociones formuladas con gran economía de palabras, requieren frecuentemente la utilización de una pluralidad de vocablos en la lengua hispana.

El lector observará en ocasiones que junto a las expresiones en castellano se reproducen entre paréntesis sus equivalencias semánticas en lengua inglesa. Se pretende con ello dejar constancia del término acuñado en los foros internacionales donde el inglés se ha convertido en la *lingua franca* de trabajo entre estudiosos de las políticas sociales y del bienestar. Además, al final del libro se reproduce un Anexo terminológico que recoge un listado de términos relativos al campo objeto de nuestro análisis, tales como titularidades (*entitlements*), comprobación de recursos (*means testing*) o políticas selectivas (*targeting policies*), los cuales han sido utilizados en el presente libro. Naturalmente, el Anexo no pretende reproducir un elenco exhaustivo de palabras y de sus correspondencias en cas-

tellano. Se trata de traducciones susceptibles de matizaciones o puntualizaciones. El propósito de reproducir tal listado no es otro que el de clarificar ideas y facilitar la discusión en foros académicos y del trabajo social en general.¹

Asimismo, para aquellos lectores interesados en conocer datos e informaciones de instituciones españolas e internacionales relacionadas con los temas suscitados en este libro, se reproduce un segundo Anexo de páginas web. Quienes dispongan de acceso a Internet podrán «navegar» contrastando y ampliando datos y opiniones de manera directa. Naturalmente se trata de un elenco no exhaustivo de direcciones institucionales electrónicas, del cual se puede derivar a otras páginas web en la telaraña comunicacional (*World Wide Web*).

Como capítulo introductorio, se realiza a continuación un repaso de definiciones clave que forman la base teórica sobre la cual se desarrollan reflexiones posteriores. Los conceptos seleccionados son aquellos más relacionados con la discusión sobre las «últimas redes» de protección social, aunque, naturalmente, no agotan el amplio campo temático del bienestar social. Muchos de ellos están interrelacionados entre sí y afectan a otros ámbitos de las ciencias políticas y de la administración, la sociología, el trabajo social o la economía. Sirvan las páginas siguientes como preámbulo que enhebra el hilo discursivo posterior.

1. Estado, agregado y régimen del bienestar

Cabe definir sincréticamente al estado del bienestar como un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos en la vida ciudadana que afectan la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos, principalmente en las áreas de la seguridad social, de la salud, de la educación, de la vivienda, del empleo y de las transferencias fiscales (véase la siguiente sección sobre política social).

1. No es inusual en las conferencias internacionales antes aludidas escuchar palabras distintas, y a veces dispares en sus significados, para describir situaciones idénticas o similares.

La anterior definición de estado del bienestar dice sólo una parte del todo. A menudo, conceptos amplios como el de estado del bienestar se aíslan en construcciones teóricas situadas más allá de las coordenadas de espacio y tiempo, y de las circunstancias concretas que rodearon su formulación teórica. La dimensión histórica es esencial en la comprensión de la gestación, desarrollo y transformación de los modernos estados del bienestar. Sistemas culturales, legados históricos, arenas políticas y marcos institucionales son algunos de sus cruciales elementos constitutivos que requieren de análisis e interpretaciones.

La génesis del estado del bienestar se relaciona a sus capacidades de procura social. Históricamente, los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los concejos municipales o las iglesias. Tal era la situación previa a la promulgación a partir de 1834 de la *New Poor Law* en el Reino Unido. Para algunos historiadores dicha fecha marcó los inicios de la construcción de los sistemas contemporáneos del bienestar. La legislación británica estructuró un sistema de ayuda a los pobres que hasta entonces habían estado a merced de la caridad de iglesias e instituciones benéficas. Entre otros objetivos se pretendía establecer un marco jurídico estable y funcional que afectase a los trabajadores más necesitados.

En el momento de la puesta en vigor de las Leyes de Pobres, el Imperio británico asistía a una fuerte expansión económica en los albores de la época victoriana. La legislación trataba de limitar al mínimo los conflictos de carácter social en la metrópoli, especialmente los relativos a las condiciones de vida y trabajo de las clases más desfavorecidas. En este sentido, la legislación sobre la pobreza fue un instrumento de disciplinamiento laboral que, al mismo tiempo, mejoró la existencia de muchos asalariados sometidos a una deshumanizante explotación productiva.²

El año 1883 figura como hito en el desarrollo de los modernos sistemas de protección continentales. Fue entonces cuando se implantaron los primeros programas estatales de previsión social en la Alemania de Bismarck.³ Dicha legislación estableció las bases de

2. Karl Polanyi (1957) consideró que las *Poor Laws* constituían un soporte jurídico y político que coadyuvó a la estructuración de un mercado laboral y a la mercantilización de la mano de obra.

3. Poco después de esa fecha comenzaron también a implantarse seguros sociales similares en los países nórdicos (Baldwin, 1992).

la moderna seguridad social bajo el principio contributivo, mediante el cual se financiaba obligatoriamente un sistema básico de previsión social. Los trabajadores pasaron a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones, y no pobres potenciales que podían recurrir a ayudas estatales contingentes en caso de pérdida del empleo, tal y como establecían las Leyes de Pobres británicas (Flora y Heidenheimer, 1984).

Fue la Alemania prusiana la que primero llevó a cabo una iniciativa estatal de previsión social de «arriba abajo». Con posterioridad se produjeron en Europa diversas institucionalizaciones como resultados de la acción de un conjunto variopinto de movilizaciones populares, propuestas intelectuales y coaliciones interclasistas. En el caso de la monarquía prusiana, y a impulsos del canciller Otto von Bismarck, la intervención estatal se instrumentalizó mediante la promoción de elites de burócratas y de políticas de racionalización administrativa con el fin de garantizar la estabilidad social y de legitimar el orden constitucional.

Cabe afirmar, en este sentido, que la obligatoriedad del sistema de la seguridad social en el marco de un estado social de derecho fue el elemento clave que permitió su consolidación y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos. En su inicio, la motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores, políticamente más radicalizadas y, gradualmente, mejor organizadas. Pero el seguro social supuso la eliminación de incertidumbres para considerables sectores de los obreros, y un mayor bienestar para ellos que le prestaron su apoyo. El origen histórico de la seguridad social indica, por tanto, una conjunción entre intereses diversos, tales como los relativos a la estabilidad política de gobernantes y líderes sociales y económicos, y a la satisfacción de las demandas populares de justicia y protección social (Kuhnle, 1997).

Los sistemas de seguros contributivos de finales del siglo pasado marcaron el inicio de una intervención estatal destinada a garantizar la seguridad social a las clases asalariadas. Sus primeros beneficiarios, por tanto, fueron obreros carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes. Mediante el pago de cotizaciones a fondos de seguros sociales de previsión se posibilitaba el pago para cubrir situaciones de riesgo, tales como la enfermedad, la vejez o la viudedad. Con carácter general cabe destacar que los modernos sistemas de protección social

han tenido su génesis y localización geográfica en la Europa contemporánea. El estado del bienestar es, consiguientemente, una invención europea cuya característica institucional más notable es el establecimiento (vía contributiva o fiscal general) de mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos.

A finales de los años veinte habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en veintidós países europeos. En Estados Unidos, y tras los efectos sociales devastadores de la «Gran Depresión» de finales de los años veinte y principios de los treinta, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt auspició planes extensivos de protección social en su política del «Nuevo Contrato» (*New Deal*), que fructificaron en la aprobación legislativa de la seguridad social en 1935 (*Social Security Act*).⁴ Con posterioridad, unos programas sociales menos comprensivos, y la carencia de un sistema nacional de salud pública, han configurado el *welfare* estadounidense como un modelo de «mínimos» dentro de lo que se conoce como modelo «anglosajón» (véase cap. 2).

En el período de entreguerras, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) subrayó la importante capacidad de legitimación social de los programas de seguros, tales como los relativos a la enfermedad, la incapacidad laboral, el desempleo o las pensiones de vejez. El Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos «desde la cuna hasta la tumba» (*from cradle to grave*), y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes. Entre otras, sus recomendaciones se plasmaron en la constitución de un Servicio Nacional de la Salud gratuito y universal (*National Health Service*).

La universalización de políticas sociales y su gran desarrollo merced a sólidas alianzas entre proletarios y campesinos (Suecia), o entre clase obrera y amplios sectores de clase media de trabajadores cualificados (Reino Unido), propició un modelo de protección social que se ha considerado como «auténtico» *welfare state* de acuerdo a las propuestas de Beveridge. Tal representación, sin embargo, no está ajustada a la realidad, ya que oculta la existencia an-

4. Durante el período 1870-1930, las políticas sociales en Estados Unidos tuvieron como beneficiarios principales a los soldados (principalmente veteranos del ejército de la Unión tras la Guerra Civil de 1861-1865) y a las madres. A su vez, los numerosos programas destinados a proteger a madres e hijos durante el primer cuarto del siglo XX no llegaron a cuajar en un estado del bienestar de corte maternalista, según ha observado Theda Skocpol (1992).

terior de sistemas y estructuras constitutivas de lo que también se ha denominado como «estado social» (Flora, 1984).

Subyace en este debate histórico el propio concepto de bienestar social, el cual ha sido construido mediante la cuantificación de los efectos producidos por las políticas sociales públicas. Los investigadores del *welfare* han recurrido con frecuencia a medir niveles de desigualdad de rentas como expresión de mayores o menores niveles de bienestar de los ciudadanos. También se ha propuesto el concepto de «des-mercantilización» (*de-commodification*) como medida sintética para evaluar el bienestar social de los ciudadanos (Titmuss, 1981; Esping-Andersen, 1990).⁵ En cualquier caso, el ligamen conceptual entre bienestar social y capacidades y necesidades humanas debe ser establecido como fundamento moral de la satisfacción vital (*well-being*) de los ciudadanos (Sen, 1992; Doyal y Gough, 1991). El uso de bienestar (*welfare*) en una acepción distinta a la de procurar la satisfacción vital de los ciudadanos (*well-being*), o la consideración de ambas palabras como sinónimas, ha generado no pocos equívocos.

En concordancia con algunas de las ideas de John Maynard Keynes, el estado del bienestar ha sido también concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica. Se ha pretendido coadyuvar, así, al mantenimiento de la demanda interna y al crecimiento productivo de las economías nacionales. Es éste uno de los aspectos a menudo minusvalorados en los estudios del estado del bienestar, pero cuya importancia ha sido capital en la consolidación del consenso que facilitó el crecimiento económico sostenido de las democracias industriales occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, en especial, durante el período de la «Época Dorada» del desarrollo del capitalismo del bienestar.⁶ De

5. Basado en ideas de Karl Polanyi, Gøsta Esping-Andersen (1990) ha desarrollado el concepto de «des-mercantilización» (*de-commodification*), el cual 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, 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.

6. Durante la *Golden Age* del capitalismo del bienestar, tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un crecimiento económico considerable y sostenido. Durante ese período, los estados del bienestar del capitalismo avanzado occidental se consolidaron madurando sus prestaciones y servicios. Recuérdese que desde 1960 hasta mediados de los años setenta, el gasto público se incrementó en los países de la OCDE en un promedio del 30 %. Dicho aumento se debió en su práctica totalidad a la expansión del gasto social.

acuerdo a una perspectiva macroeconómica keynesiana, cabe asociar la consolidación de los estados del bienestar con la puesta en vigor de políticas económicas de estímulo a la demanda por parte del sector público (Rodríguez Cabrero, 1991; Mishra, 1992).

La orientación ideológica del bienestar social ha sido otro tema de considerable discusión académica y política. Merced al protagonismo de ciertos gobiernos y partidos laboristas en la institucionalización del *welfare state* universalista tras la Segunda Guerra Mundial, algunos científicos sociales han atribuido a la ideología socialdemócrata la paternidad en exclusiva de tales logros. Pero son diversas las modernas ideologías que se han hecho acreedoras, aún parcialmente, a la reivindicación de los fundamentos políticos del estado del bienestar, y partidos de diversa coloración política han participado directamente en la construcción de sus entramados institucionales.

Ya la doctrina social católica, auspiciada por la publicación en 1891 de la encíclica *Rerum Novarum* del pontífice León XIII, e inspiradora de la acción institucional de los partidos cristianodemócratas continentales, reclamó una mayor justicia social fundamentada en la idea de que no todas las desigualdades poseen un origen «natural». Se trataba de conciliar las tesis patrimonialistas y el apoyo por los «derechos naturales» de los trabajadores, enfatizando las políticas basadas en los postulados de paternalismo y ley-y-orden. A su vez, los liberales, renuentes a la intervención estatal, han propugnado la provisión de un nivel mínimo público de asistencia pública en sus versiones más utilitaristas.⁷ Los socialdemócratas, por su parte, han abogado por una redistribución de la riqueza, vía transferencias fiscales, y una mayor igualdad de oportunidad vitales con un reajuste de los desequilibrios producidos por el mercado.

Cabe pues afirmar que, con aportaciones diversas en grado y enfoque, conservadora, liberal y socialdemócrata fueron desde mediados del pasado siglo las tres grandes corrientes ideológicas europeas animadoras del debate sobre la «cuestión social», e inspirado-

7. Aquellas que son más concordantes con la idea de la nación-comunidad expuesta por los seguidores de Jeremy Bentham. El pensamiento liberal ha propugnado, en ocasiones, el establecimiento de estructuras intermedias corporativistas a fin de cohesionar el «cuerpo social». Éste fue el caso de los krausistas españoles, seguidores del filósofo alemán Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832), que abogaban por la consolidación de «amortiguadores» institucionales que sirvieran de acomodo e interrelación entre las esferas individual y estatal.

ras de los programas gubernamentales responsables de las modernas estructuras públicas de protección social. Ninguna de ellas puede arrogarse en exclusiva la paternidad ideológica del estado del bienestar. Sus intervenciones tuvieron un carácter complementario y, en ocasiones, fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos coyunturales. Los resultados institucionales han sido fruto no sólo de la contienda electoral e ideológica, sino también de las tradiciones culturales y los modos de vida predominantes en los distintos países europeos. Todo ello se ha plasmado en la configuración de dos grandes modelos del bienestar:

A) *Universalista o «beveridgeano»*, basado en la consideración de unos derechos básicos del bienestar para los ciudadanos, plasmados en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales. Las prestaciones económicas son a tanto alzado y de igual cuantía para todos los beneficiarios (*flat-rate*). Su financiación se realiza por vía impositiva con cargo a los presupuestos generales estatales. Se producen, por tanto, transferencias redistributivas de rentas por vía fiscal entre los contribuyentes.

B) *Ocupacional o «bismarckiano»*, basado en el principio contributivo de la seguridad social, principal mecanismo institucional de bienestar y previsión social. Las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas. Éstas no siguen a rajatabla criterios actuariales de equivalencia entre aportaciones y percepciones, lo que produce redistribuciones entre diversas categorías de trabajadores cotizantes y familiares dependientes. Se pretende con ello mantener el nivel de renta de los cotizantes adquirido a lo largo de su vida laboral.

Dentro de los dos modelos generales del bienestar, cabe identificar a países que se ajustan en mayor medida a sus características (Suecia o Dinamarca, en el universalista, y Alemania o Bélgica, en el ocupacional), y otros que incorporan rasgos mixtos (Reino Unido o Canadá, en el universalista, y Holanda o Suiza, en el ocupacional).

A la hora de tipologizar los estados del bienestar, una tendencia analítica en la que han insistido buena parte de los investigadores de las políticas sociales es la de considerar «aisladamente» la producción de bienestar de las instituciones estatales (*welfare output*). Se trata de una visión reduccionista que no suele asumir la naturaleza interdependiente de los tres grandes productores de bienestar: el propio estado, el mercado (laboral, principalmente) y la familia.

La negligencia analítica de no incluir a la familia, dadas las dificultades de obtención de datos que ello comporta, ha dificultado considerablemente la comprensión de los «reales» niveles de satisfacción vital de los ciudadanos (*well-being*) en las democracias del bienestar social (*welfare democracies*).

Parece, por tanto, más ajustado referirse a un concepto más amplio como es el de «régimen del bienestar», el cual se concentra de una manera interactiva y dinámica en la naturaleza de los encajes, repartos y organización del bienestar social entre sus tres productores principales. El contexto de análisis suele ir más allá del ámbito de un solo país y trata de agrupar a las distintas «familias de naciones», considerando precisamente las analogías resultantes en la acción conjunta de los tres elementos institucionales del bienestar. En nuestra tarea de identificar culturas, funcionamientos institucionales y criterios organizativos comunes cabe distinguir cuatro grandes regímenes del bienestar. Sin perjuicio del análisis más detallado realizado en el capítulo 2, es conveniente reseñar brevemente las grandes características de los cuatro regímenes del bienestar:

A, 1) *Anglosajón*, caracterizado por prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios (*means tested*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar.

A, 2) *Escandinavo*, financiado mediante los impuestos generales y caracterizado por un alto grado en provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, así como por unas prestaciones económicas generosas. La participación del mercado y la familia es, comparativamente, menor.

B, 1) *Continental*, con un énfasis en el mantenimiento de ingresos de los trabajadores afiliados a la seguridad social, y una provisión subsidiaria de servicios por los agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales). Éstos adoptan prácticas corporatistas de concertación social en la producción del bienestar ciudadano.

B, 2) *Mediterráneo*, con unos estilos de vida y unas necesidades de bienestar diferenciadas. La familia se constituye como factor esencial de microsolidaridad complementaria de la acción estatal y de los servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de las políticas económicas se orientó a facilitar el pleno empleo contando con el concurso activo del soporte familiar. Ambas dimensiones laboral y familiar se han visto sujetas a importantes transformaciones en los últimos decenios. De una parte, los procesos de mundialización de la economía, de declive industrial tradicional y de creciente protagonismo del sector servicios, han afectado a los mercados laborales. De otra, las estructuras familiares se han modificado como consecuencia de factores tales como el envejecimiento poblacional, la progresiva incorporación laboral de la mujer y las nuevas pautas familiares y de composición del hogar. Además, las crisis fiscales y la erosión del consenso ideológico en torno a las políticas sociales han ejercido una presión añadida sobre los estados del bienestar europeos. Éstos se han orientado paulatinamente hacia sistemas de protección más descentralizados, privatizados, institucionalmente mixtos, segmentados y jerarquizados socialmente. En los últimos lustros, el control del gasto público pasó a constituirse en objetivo prioritario para los gobiernos occidentales (Esping-Andersen, 1996; Rodríguez-Cabrero, 1997).

A pesar de las políticas monetarias de rigor presupuestario, el promedio de gasto social asociado al mantenimiento de los estados del bienestar de los países de la Unión Europea se ha situado en cotas altas (en 1995 alcanzaba el 28 % del Producto Interior Bruto). En el período de tránsito al tercer milenio, el estado del bienestar en Europa ha registrado una revisión de sus fundamentos y alcances. Tanto pensadores neomarxistas, durante los años setenta,⁸ como neoliberales y representantes de la «Nueva Derecha», a lo largo de los años ochenta, habían coincidido parcialmente en algunos de sus diagnósticos respecto a la dificultad de conciliar las lógicas del estado del bienestar y del crecimiento capitalista. Si bien la primera afectaba a una institución garante de estabilidad en el reparto desigual de la riqueza, la segunda encontraba dificultades en los

8. Ya en 1973 James O'Connor avanzó sus conocidas tesis de la crisis fiscal del estado y la consiguiente sobrecarga presupuestaria de las democracias occidentales. Otros autores como Jürgen Habermas, Ian Gough o Claus Offe señalaron en los años setenta que el estado del bienestar había relegado a un segundo plano los conflictos de clase y que provocaba una contradicción entre la legitimación del sistema capitalista y la erosión de los dispositivos de acumulación capitalista (Paramio, 1998). Sobre las tesis del «cuento O'Goffe» (James O'Connor, Ian Gough y Claus Offe) y el «cuento Hayman» (Friedrich A. Hayek y Milton Friedman) véase el capítulo 4.2.

mecanismos de acumulación exigibles a la eficiencia capitalista. A tales disfuncionalidades contribuían un uso excesivo estatal del endeudamiento público y un crecimiento descontrolado de la inflación, perjudiciales ambas para la optimización de los sistemas productivos.

En paralelo, se subrayaba que existía una sobrecarga democrática (mayores demandas ciudadanas) y unos límites en la financiación de las políticas sociales (crisis fiscal) que imposibilitaban la canalización de recursos a fin de hacer más competitivas las economías nacionales. Es decir, a una explosión de demandas se correspondía una implosión de decisiones y la dificultad de sufragar nuevos programas públicos con cargo a una deuda ya exhausta. Se reclamaba, como alternativa, una moderación salarial y una flexibilización productiva como mejor método para hacer frente a la «competencia desleal» (*social dumping*) de países emergentes, haciéndose necesario un recorte y hasta desmantelación del estado del bienestar.

Tras la crisis financiera de los últimos años noventa en los denominados «Dragones» del Sudeste asiático, así como en aquellos países en vías de desarrollo y con sistemas de protección social embrionarios (ej.: América Latina), las propuestas de restricción de los gastos sociales en los países de la Unión Europea han remitido y han dado paso a una preocupación prioritaria por la creación del empleo. Todo ello se ha reflejado en la elección de gobiernos de centro-izquierda los cuales, no obstante, se han mostrado partidarios de mantener los criterios de rigor monetario y de saneamiento de las finanzas públicas nacionales inaugurados con la adopción del Tratado de Maastricht (1992).

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. El crecimiento capitalista y la cohesión social forjada tras generaciones de europeos socializados en sus sistemas del bienestar están íntimamente entrelazados. 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 las premisas: el rechazo social a su aplicabilidad. El gran desafío europeo estriba justamente en adaptar la pervivencia de sus distintos sistemas de protección social a la nueva

realidad de la convergencia europea y a la pérdida progresiva de protagonismo de los estados nacionales como principales intercambiadores económicos, políticos y sociales.

La mundialización conlleva una transferencia de autoridad y poder de los estados a los mercados internacionales. La índole de la competición y las pautas de conducta económicas son conformadas por los nuevos patrones del mercado global y las estrategias corporativas en el ámbito transnacional. A fin de superar las constricciones impuestas por los nuevos actores internacionales especulativos financieros, los europeos se ven abocados a suscribir un nuevo contrato social que preserve sus derechos ciudadanos. No parece plausible, sin embargo, aventurar reformas económicas innovadoras a expensas de dismantelar sus estados del bienestar.

La construcción de la Europa Social se presenta como objetivo inexorable tras la constitución de la Unión Económica y Monetaria. Sus sistemas de protección son frutos de largas trayectorias de solidaridad en los estados miembros de la Unión Europea y permanecerán como principales actores de servicios y prestaciones (Flora, 1993). En paralelo, programas e instituciones transnacionales europeas tendrán progresivamente un mayor peso político. También, y como se analizará en nuestro último capítulo, los mesogobiernos⁹ se consolidarán como protagonistas emergentes en la provisión de políticas sociales y actores institucionales del principio de subsidiariedad territorial. Una preferencia por el nivel decisonal más próximo al ciudadano será consecuente con el rol cada vez más activo de los niveles subestatales.

Es justamente en los niveles intermedios y locales de gobierno donde se observa una mayor permeabilidad y conjunción de diversos mecanismos e instituciones 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 conformado un *social o wel-*

9. Se hace referencia con esta expresión al nivel intermedio de gobiernos en los tradicionales estados nacionales, y muy especialmente a los gobiernos regionales con autonomía política y administrativa como es el caso de las *regioni* italianas, los *länder* alemanes o las Comunidades Autónomas españolas.

fare mix («agregado social del bienestar»), en el que 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.

El agregado social del bienestar se ha consolidado tras las crisis socioeconómicas que han afectado a los países europeos desde mediados de los años setenta. 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.

Pero el *welfare mix* aparece también articulado a un deseo de mayor pluralismo en la concreción tangible de los principios de solidaridad europeos. 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 estatal.¹⁰ 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 unitario.

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

10. Ello se hace evidente no sólo en aquellos países donde la familia se constituye como proveedor principal de bienestar, como es el caso de los países del sur de Europa. El gobierno Blair, por ejemplo, ha insistido en relanzar a la unidad familiar nuclear como unidad de referencia en sus reformas del *welfare* británico. Véase, al respecto, su documento, *The Green Paper on Welfare Reform* (1998).

nismo 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 las relativas a 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, por consiguiente, puede contribuir a facilitar la renovación del contrato social entre los ciudadanos.

2. Ciudadanía y política social

La ciudadanía es la condición de pertenencia y participación en la politeya,¹¹ u organización política donde se integran los miembros de la sociedad. Más allá de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. La ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía.

Se alude con frecuencia a la conferencia de 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. Existía en el pensador británico una preocupación por teorizar la evolución de la ciudadanía en las sociedades capitalistas como una marcha hacia la igualdad social. En el contexto de la posguerra británica primaba una sensibilidad por el interés colectivo y existía un consenso social que posibilitó las reformas laboristas en la construcción del estado «beveridgeano» del bienestar.

Marshall (1950) distinguía tres ciclos históricos en la extensión de la ciudadanía con sus correspondientes elementos constitutivos:

11. Se deriva este término del antiguo concepto griego de *polis*. En la historia social subsiguiente, y con carácter general, se ha identificado a la politeya con el conjunto de instituciones políticas de la sociedad. Su uso no debe hacerse necesariamente sinónimo al de estado en su sentido moderno, el cual corresponde a una fase relativamente reciente del devenir de la humanidad. Para un contraste con la noción de estado y nación, véase Giner *et al.* (1998).

a) Un factor «civil» integrado por las capacidades de ejercicio de las libertades individuales fundamentales relativas a la vida y al desarrollo integral de las personas, de expresión y pensamiento, y a las más tangibles de propiedad, contractuales y de sometimiento a los tribunales de justicia.

b) Un factor «político» compuesto por los recursos de participación en la politeya, o cuerpo político ciudadano que competen a las franquicias de elección y a los mecanismos de representación en la legitimación de la autoridad y el poder político. Consiguientemente, los individuos adquieren su estatus ciudadano tanto como electores como elegidos.

c) Un factor «social» garantizador de las aspiraciones a una vida digna y al bienestar social de los individuos: acceso al trabajo remunerado y a la previsión social en situaciones de riesgo. Se corresponde con unos estándares vitales legitimados por el conjunto de la sociedad.

En la época premoderna las dimensiones civiles, políticas y sociales estaban amalgamadas y profundamente permeadas por la concepción religiosa del orden mundano. Posteriormente, el mercado se institucionalizó como gran regulador de la vida económica, lo que procuró una relativa autonomización de las esferas pública y privada. Los tres ciclos o estadios de la moderna ciudadanía correspondieron, según Marshall, a los diversos períodos de constitucionalización de los derechos «civiles» (siglo XVIII, tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa), «políticos» (siglo XIX, con la extensión de los sufragios de voto y las reglas políticas democráticas), y «sociales» (siglo XX, con la consolidación de los estados del bienestar en las democracias industriales). En síntesis, el proceso de modernización comportó el paso de los criterios de adscripción a los criterios de logro.

Los ciudadanos son sujetos de derechos civiles, tales como los morales de derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, o los materiales como el de la propiedad privada. También disponen de derechos políticos inherentes a la vida democrática, como son los de asociación y de participación (representación y voto), y disfrutan de derechos sociales, bien sean los relativos a la salud, a la educación o al bienestar necesario para poder desarrollar un tipo de vida percibida como digna por el conjunto social. Todos esos derechos están amparados por las instituciones estatales, las cuales asumen la responsabilidad colectiva de su promoción y tutelaje. Ahora bien, dicha igualdad de estatus no esconde diferencias de clase ni desigualdades materiales.

Precisamente, una de las funciones del estado del bienestar ha sido la de facilitar la integración de clases y grupos sociales, nivelando —aunque no homogeneizando— sus recursos materiales. La igualdad de derechos ciudadanos, y en especial de aquellos que atañen directamente al bienestar básico de las personas, ha hecho soportables las diferencias de riqueza generadas por los sistemas capitalistas y ha atenuado los conflictos sociales que intrínsecamente conlleva. En realidad, la ciudadanía social no ha interferido en la filosofía de la ética del trabajo y del logro individual (*personal achievement*) como pilares donde se asienta el modo de acumulación capitalista, pero sí ha garantizado una mayor igualdad de oportunidades vitales.

Según Marshall, con la ciudadanía social se ha cristalizado paulatinamente un tipo de democracia compuesta y de economía mixta, en la que los poderes públicos intervienen activamente en la preservación de los derechos ciudadanos mediante el sostenimiento de instituciones asistenciales y de seguridad social. La amenaza para las democracias capitalistas del bienestar no estaría provocada tanto por los conflictos sociales generados por la lucha de clases, sino por el mal funcionamiento de los procesos de legitimación social en los estados del bienestar.

La concepción de ciudadanía social de Marshall ha sido criticada por sus asunciones teleológicas, en la que medios y fines son intercambiables, por una visión etnocéntrica del desarrollo social y político de la modernidad, y por un optimismo de corte funcionalista que aboga por análisis normativos de conformidad con el *status quo*, y que minimiza los procesos de cambio siempre latentes en la vida social.

Habría que resaltar a este respecto la naturaleza fluida de ideologías y grupos de interés en la activa consolidación de los derechos sociales. Han sido precisamente la movilización ideológica y la consolidación de distintas coaliciones de poder los elementos corresponsables en los usos legitimadores de las instituciones del bienestar. A veces se pasa por alto el hecho de que lo público y lo privado varía según los contextos culturales, geográficos y políticos. Los diferentes alcances de los espacios público y privado en las distintas sociedades son, sin embargo, generadores de diferentes estructuras de ciudadanía no siempre sujetas a un patrón uniforme (Turner, 1990, 1993).

En el ámbito anglosajón, el concepto de ciudadanía social de Marshall y las tesis de la sociedad compasible se han contrapuesto

al ideario conservador ultraliberal. Éste ha considerado básicamente al ciudadano como un *homo economicus* guiado por cálculos racionales para su propio provecho y para el que la sociedad es, cuando menos, un concepto elusivo.¹² Además, las ideas «marshallianas» han sido útiles en la tarea de los científicos sociales por conciliar lo empírico y lo normativo. El estudio e identificación de los derechos sociales ha servido como herramienta de comparación de los estados del bienestar y de evaluación de sus políticas sociales, examinadas a continuación.

Recordemos que las políticas sociales son intervenciones públicas que pretenden la disminución de los riesgos vitales de los ciudadanos y el aumento de su bienestar. Tales objetivos generales son extensibles a todas aquellas políticas públicas que persiguen la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, incluidas las políticas económicas.¹³ En general las políticas públicas afectan al individuo (reguladoras y distributivas), o al conjunto social (redistributivas y constituyentes). Las políticas sociales son generalmente de carácter redistributivo ya que comportan transferencias y equilibrios de recursos y capacidades entre unos ciudadanos y otros (Lowi, 1972) (véase el capítulo 3.2 sobre el ciclo de las políticas públicas).

Las políticas sociales se relacionan con las educativas para una mayor y mejor instrucción formal de los ciudadanos, o con aquellas que procuran una promoción de la salud o facilitan el acceso a una vivienda. Todas ellas son «sociales» con carácter amplio. Incluso las condiciones relativas al mercado de trabajo, como son los servicios provistos por las empresas o los períodos vacacionales, por ejemplo, son importantes en la procura del bienestar de los asalariados. Las actuaciones en estos cuatro niveles de protección social contribuyen decisivamente al desarrollo integral de las personas en el desenvolvimiento de su vida ciudadana.

12. Para Margaret Thatcher, «... existen individuos, hombres y mujeres, y existen familias. Y ningún gobierno puede hacer nada si no es a través de las personas, y las personas han de ocuparse, ante todo, de ellas mismas. Nuestro deber consiste en ocuparnos de nosotros mismos, y después de ocuparnos de nuestro prójimo» (1993: 528). Recuérdese que, según un reportaje publicado en el *Sunday Times* de 23 de julio de 1989, la «dama de hierro» había revisado un discurso de su ministro de Sanidad, Kenneth Clarke, del cual había eliminado la palabra «sociedad» en todos los pasajes donde aparecía.

13. Quizá podría delimitarse a las políticas sociales como aquellas formas de intervención estatal en la esfera de la reproducción de las fuerzas de trabajo y en los hogares. Las políticas económicas, a su vez, se circunscribirían más específicamente al área de la producción (Gough, 1996b).

Existen otros dos niveles que afectan a las políticas sociales del bienestar en sentido más restringido. Son los correspondientes a prestaciones y servicios de la seguridad social para aquellos trabajadores, y sus dependientes, cotizantes del sistema contributivo durante su vida laboral, o contribuyentes del sistema impositivo general. El otro nivel no contributivo es el de la asistencia social, cuya provisión se efectúa por los poderes públicos y está dirigida generalmente a los ciudadanos en estados carenciales, o en el ámbito de los cuidados personales. Sin embargo, entre los dos últimos niveles de las políticas sociales del bienestar existen solapamientos. En algunos países la seguridad social también se hace cargo, por ejemplo, de los subsidios de mínimos no contributivos para la vejez, al tiempo que servicios asistenciales locales pueden atender situaciones correspondientes a los servicios de la seguridad social, tanto personales como comunitarios de base.¹⁴

Los programas de lucha contra la pobreza o de atención a los ancianos dependientes son, por tanto, políticas sociales del bienestar. También lo son las prestaciones para cubrir estados de necesidad en situaciones de enfermedad o incapacidad laboral, pongamos por caso. Prestaciones monetarias o servicios sociales y asistenciales constituyen los principales instrumentos de acción de las políticas sociales. Conviene subrayar, no obstante, el sentido de complementariedad y subsidiariedad funcional que poseen muchas políticas públicas o sociales en sentido amplio como las ya mencionadas de educación, salud o vivienda.

Las intervenciones públicas, bien sean de los servicios sociales contributivos o de los asistenciales, poseen importantes referentes en las acciones del bienestar de las familias o de las entidades privadas o voluntarias. Estas últimas complementan, o incluso asumen, servicios y prestaciones que el sector público estatal no provee o les contrata. La porosidad de las fronteras entre ámbitos y niveles de protección social es causa y efecto de la cristalización por la vía de los hechos del *mix* o agregado del bienestar.

Los contextos sociopolíticos en los que se desarrollan las mo-

14. Éste es el caso del desarrollo de las redes regionales de servicios sociales en España (véase el capítulo 3.2.1). Se trata de servicios con el objetivo de proveer bienestar e integración social y cuyos usuarios potenciales son todos los ciudadanos. Su ámbito de actuación ha evolucionado desde lo que era una atención «especializada» hacia el desarrollo de programas generales para individuos y familias «normalizadas».

dernas políticas sociales proporcionan incentivos, oportunidades y constricciones para su implantación. Como punto de partida, hay que considerar las intervenciones sociales, tanto públicas como privadas, ya institucionalizadas históricamente. Después, los procesos de formación estatal, las estructuras de la administración y los sistemas de partidos, las culturas políticas, las tradiciones intelectuales, las formas de acción colectiva, o las diversas capacidades de acceso e influencia de grupos o coaliciones de intereses, son factores que impulsan las prioridades y condicionan la aplicación de los tipos de políticas sociales.¹⁵ Algunos científicos sociales explican las actividades de políticos y grupos según las condiciones impuestas por las instituciones de gobierno y los sistemas electorales y partidarios.¹⁶ Parece, sin embargo, una reducción epistemológica obviar otros recursos de la vida política, como los antes mencionados, y en especial, aquellos que afectan a las acciones del albedrío humano. Éste, fruto de patrones culturales no siempre consistentes o reducibles a pautas replicables, condiciona sobremanera la formulación y reformulación de políticas sociales una vez ajustados sus efectos.¹⁷

Las políticas sociales, plasmadas en programas de intervención pública, pueden ser cuantificadas en base a recursos y resultados, o ingresos y gastos. Se trata de datos objetivos de gran utilidad a la hora de medir y comparar distintas políticas públicas.¹⁸ Sin embargo, la valoración de los efectos de las políticas sociales posee a me-

15. Éstas son en muchas ocasiones resultado de la pugna ideológica y de los eventuales compromisos históricos entre diferentes intereses económicos y políticos, así como de la interacción entre actores institucionales y grupos de poder.

16. Sociólogos como Seymour Lipset, Theda Skocpol o Charles Tilly, y politólogos como Peter Hall o Hugh Hecho han desarrollado enfoques de «politeya estructurada» (*structured polity*) o de «orientación estatalista» (*state-centered*), enfatizando la relativa autonomía de las estructuras estatales a la hora de explicar los orígenes y transformaciones de los sistemas nacionales de provisión social. Dentro de la escuela neoinstitucionalista tres variantes son distinguibles: histórica, sociológica y de elección racional (Koelbe, 1995).

17. La realimentación en la elaboración de políticas públicas (*policy feedback*) es un concepto utilizado para describir cómo el efecto se convierte a menudo en causa subsiguiente de una nueva acción programática (Pierson, 1993). En lo que concierne al marco institucional es más fácil explicar procesos causales intencionados que concatenan políticas sociales, unas entre otras. Más compleja es la determinación de la capacidad de modificación provocada por las respuestas de usuarios o de actores en el desarrollo de los programas del bienestar.

18. Los científicos sociales recurren a menudo al uso de *proxys*, o construcciones de variables que tratan de ser representaciones aproximadas de la realidad

nudo un carácter subjetivo y, a menudo, contradictorio. Recuerde-se que las políticas sociales tratan de conciliar la provisión de servicios de masas y su distribución como productos individualizados.¹⁹ Es este un aspecto normalmente desatendido en buena parte de los trabajos de investigación de carácter empírico, más ocupados en el tratamiento estadístico de parámetros pretendidamente asepticos y desideologizados.

Valga el examen de una situación hipotética como ilustración del carácter subjetivable de los efectos de las políticas sociales del bienestar, así como de la difícil relación entre objetivos planteados y efectos no deseados. Una pareja de jubilados pobres, por ejemplo, podría emanciparse viviendo solos mediante la aplicación, en su caso particular, de un programa selectivo de asistencia social que les proporcionaría una pensión más cuantiosa. Tal prestación les posibilitaría el abandono del hogar familiar donde venían residiendo con sus hijos y nietos, así como de disponer de una mayor renta independiente. El programa se aplicaría mediante una comprobación de medios de los beneficiarios tomando como unidad de cálculo el hogar familiar. En base a ello, y para poder beneficiarse de la prestación, nuestros jubilados deberían vivir separados de su familia, ámbito que les procuraba un mayor nivel de satisfacción vital (*well-being*) al preferir aquéllos la convivencia con hijos y nietos. Naturalmente podrá aducirse que los jubilados no son forzados a solicitar una prestación que implica el requisito de vivir in-

(Esping-Andersen, 1993). En años recientes se ha hecho un uso de estudios con profusión de porcentajes de gasto social para valorar el esfuerzo por el bienestar social (*welfare effort*) de los distintos países de la OCDE. Corresponde ello a un enfoque funcionalista que establece el grado de desarrollo del bienestar en base a los recursos económicos disponibles en cada país (Wilensky, 1975). Sin embargo, los aumentos en los gastos sociales han sido motivados en ocasiones por inercias políticas, incrementalismos presupuestarios o variaciones demográficas no relacionados necesariamente con el esfuerzo del bienestar de carácter intencionado. Era éste precisamente el objeto de lo que se pretendía medir y representar, algo que en los cálculos de Harold Wilensky se hacía dependiente relacionalmente de la cuota de ancianos en la población y en la «edad» del sistema de seguridad social (Ferrera, 1999).

19. Marshall (1975) apunta a la distinción entre el ámbito de la política social relativo a la satisfacción de los derechos individuales al bienestar, y el de la política económica más implicado con la optimización de las condiciones materiales de la sociedad en su conjunto. Esta lógica se refleja en el carácter más operativo de los programas sociales, siguiendo en cierta forma el modelo médico, con los trabajadores sociales empeñados en intervenir a nivel individual, realizando diagnósticos y prescribiendo las oportunas terapias.

dependientemente. Bien podrían optar por continuar viviendo con sus familiares más jóvenes y renunciar a los mayores ingresos facilitados por la política social de nuestro ejemplo. Al así decidirlo, su opción distorsionaría los resultados en la evaluación de los efectos de dicha política social, ya que la contabilización numérica de los resultados sólo consideraría el número total de beneficiarios perceptores de la prestación. La situación de aquellos beneficiarios, como nuestros jubilados, permanecería estadísticamente oculta. Su decisión, por lo demás imprevisible, haría difícil el establecimiento de un indicador de evaluación del bienestar social con el grado de sensibilidad preciso para recoger la particularidad de su caso.

Al tratarse de acciones públicas que afectan ámbitos de bienestar privado, los efectos de las políticas sociales pueden quedar distorsionados por decisiones sujetas a condicionamientos de índole estructural, pero también a aquellos relativos a valores y tradiciones culturales. Fueron estos últimos, precisamente, los que más pesaron en el ejemplo de nuestra pareja de jubilados al decidir permanecer en el hogar familiar de hijos y nietos, y no disponer de la mayor renta facilitada por el programa del bienestar destinado para ellos. En el diseño, elaboración, implantación y evaluación de las políticas sociales debe tenerse presente, por tanto, la decisiva importancia de aspectos vivenciales que no son siempre reducibles a cifras y magnitudes.

Las políticas sociales pretenden una mayor igualdad de oportunidades entre los ciudadanos, lo que normalmente implica una redistribución de la riqueza. Se subraya a este respecto el carácter redistributivo de los programas del bienestar. Sucede, no obstante, que la redistribución producida por los estados del bienestar puede generar en algunos casos efectos inintencionados y nuevos tipos de desigualdades o estratificaciones sociales.

La familia, por ejemplo, es un productor y distribuidor de recursos del bienestar en cuyo seno las mujeres han desarrollado tradicionalmente actividades de cuidados a niños y ancianos. La elección entre una política social que favorezca la provisión de servicios de guardería y de centros de mayores, liberadores para algunas madres de largas horas de trabajo doméstico no remunerado, y otra que procure prestaciones monetarias al varón trabajador en concepto de ayudas familiares, posee implicaciones para una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Ello a su vez puede afectar no sólo a la estructura ocupacional, con la incen-

tivación o no de una mayor participación laboral femenina en el conjunto de la fuerza laboral, sino que puede consolidar situaciones de desigualdad de géneros en el propio reparto de las tareas domésticas.

De nuevo las consideraciones culturales y de estilos de vida intervienen de forma decisiva según los países y regímenes del bienestar. En algunos de ellos las prácticas intrafamiliares facilitan los usos de las prestaciones económicas sin perjuicio para la integración laboral de los componentes de la familia. En otros, la ausencia de servicios sociales de atención personal perjudica la formación de familias y la participación laboral de la mujeres. De igual manera, la consideración de la familia como unidad de referencia en los procesos de comprobación de recursos previos a la concesión de prestaciones sociales en situaciones de necesidad puede desincentivar la búsqueda activa de empleos «normalizados» por parte de todos los miembros familiares. En otros casos la valoración individualizada de las necesidades «desafilia» a muchos ciudadanos de una red de microsolidaridad, como la familiar, a menudo indispensable para el mantenimiento de sus constantes vitales.

Dependiendo de las prácticas institucionales de cada país, y de los mecanismos de distribución interna de su riqueza, los recursos sociales pueden repartirse beneficiando a determinados colectivos más eficaces en la defensa de sus intereses, o manteniendo los desniveles ya existentes entre ellos. En este sentido, las políticas sociales son resultados no sólo de la concurrencia de los distintos intereses sociales en la asignación de los recursos escasos, sino que sus efectos hacen posible nuevos realineamientos de poder entre individuos y grupos en los nuevos ciclos de redistribución. Las desigualdades, por tanto, deben ser analizadas: *a)* de acuerdo a las diferencias de origen, y *b)* según las disparidades generadas por aquellas políticas que paradójicamente pretenden su aminoramiento.

Los efectos de las políticas sociales pueden ser interpretados desde perspectivas egoístas y altruistas. Para las primeras el objetivo no es otro que obtener el disciplinamiento ciudadano y la legitimación de sus sistemas sociales por parte de aquellos actores sociales más influyentes o poderosos. Para la segunda la finalidad es la provisión de bienestar a personas y grupos más vulnerables. Sucede, no obstante, que ambas posiciones no son necesariamente contradictorias en sus resultados. Nada impide que, con el propósito de controlar y mantener posiciones de ventaja, los actores egoís-

tas favorezcan políticas sociales cuyos resultados son provechosos para los ciudadanos menos favorecidos.

Los efectos inintencionados de las políticas gubernamentales son también de doble recorrido en muchos casos. Acostumbrados a resaltar los efectos negativos de su implantación, se producen en ocasiones resultados positivos no previstos inicialmente. El egoísmo ideológico de grupos o coaliciones de ciudadanos aventajados, y con capacidad de influencia en la determinación de las políticas públicas, puede derivarse indirectamente en altruismo beneficioso. La fraternidad puede ejercitarse de manera también deseada explícitamente con fines egoístas o particularistas. Los intereses de las clases, de los grupos de interés o presión, o las coaliciones entre éstos, se articulan en una panoplia de motivaciones para la implantación de políticas sociales. Como no podría ser menos, los beneficios de éstas no cabe atribuírselos directamente a los intereses que las propugnaron, ya que la vida social es autónoma y modifica con frecuencia las intenciones originales de los grupos implicados (Giner y Sarasa, 1997).

Lo aquí expuesto hace más complejo para el científico social la explicación del alcance de las políticas sociales, pero le emplaza a desentrañar con mayor grado de precisión la naturaleza y efectos de las mismas, especialmente en lo que atañe a los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad, sujetos y categorías que son analizados a continuación.

3. Pobreza y exclusión

Los conceptos ya revisados (estado del bienestar, agregado social del bienestar, ciudadanía social y política social) mantienen con la pobreza una estrecha relación. Se ha mencionado a las Leyes de Pobres británicas como preludio moderno en el desarrollo de los programas del *welfare*. Hemos considerado a la ciudadanía social como un estatus de pertenencia y participación en la comunidad u organización social, circunstancia que iguala en derechos formales tanto a individuos ricos como a pobres. Además, se ha analizado cómo las políticas sociales persiguen la mejora de las condiciones de vida, especialmente la de aquellos ciudadanos en situaciones de riesgo o necesidad. Todo ello no hace sino subrayar la centralidad de la pobreza como objeto del interés social.

La pobreza puede definirse simplemente como un estado ca-

rencial de recursos materiales. Según la Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social suscrita por 117 países en 1995: «La pobreza absoluta es una condición caracterizada por una privación severa de las necesidades humanas básicas, que incluyen alimentos, agua potable saludable, así como condiciones de higiene, de salud, de vivienda, de educación y de información» (United Nations, 1995). Otros autores han subrayado que el fenómeno de la pobreza es «relativo» a las características de la sociedad donde se manifiesta. Esta visión implica un entendimiento de la pobreza que debe tener en cuenta la trayectoria histórica y los valores de la sociedad examinada (Townsend, 1985, 1993).²⁰ Según la Declaración de Copenhague la considerada pobreza «integral» (*overall poverty*) abarca no sólo los aspectos de la renta de las personas afectadas, sino el acceso a los servicios sociales que faciliten la cobertura de sus necesidades vitales básicas.

La pobreza es, por tanto, un fenómeno multifacético. En un sentido amplio puede ser atendida como una merma de los ciudadanos en su capacidad de controlar las circunstancias de su propia vida. En algunas situaciones, dicha ausencia de dominio de las propias condiciones existenciales es la causante de la no participación en el bienestar colectivo generado por la comunidad. Se arguye también que la pobreza implica, asimismo, una posición de clara desventaja no sólo económica sino también social que alcanza otros aspectos al margen de la satisfacción material de las necesidades humanas (Negri, 1990). Sin embargo, pobreza y precariedad social no deben entenderse como etapas irreversibles hacia la exclusión social y la marginación social. Una puntual digresión respecto al caso de España sirve para ilustrar la diferencia.²¹

Considérese que en los últimos lustros los índices de desempleo, inestabilidad laboral y pobreza relativa en España han sido de

20. En 1985 tuvo lugar una interesante discusión académica entre Amartya Sen (premio Nobel de Economía 1998) y Peter Townsend. El primero afirmaba que hay un núcleo conceptual de «pobreza absoluta», mientras que el segundo hacía de la privación una manifestación «relativa» (*relative deprivation*) a los diversos factores nutritivos, los roles laborales, los legados históricos y las diferentes culturas que le afectan en cada sociedad (Sen, 1986; Townsend, 1985).

21. Durante los años noventa, el paro ha sido el más alto en la UE, sobrepasando el 15 % de los resultados de la Encuesta de Población Activa (EPA). Más de una tercera parte de los trabajadores no disponían de contratos laborales permanentes o indefinidos, y las cifras de la pobreza relativa según diversas encuestas y estudios españoles y europeos indicaban que entre un 15 y un 20 % de los hogares

los más altos en la Unión Europea. Sin embargo, indicadores de exclusión, como pueden ser el número de transeúntes o «sin-techo» (*homeless*), era menor que en Francia o el Reino Unido. De igual modo, los niveles de criminalidad eran considerablemente menores que en los países apenas mencionados (34,1 %, en contraste con un 57,1 en Francia o un 77,9 en el Reino Unido). En el caso español, así como en el de otros países mediterráneos, la solidaridad familiar cabe ser identificada como el factor más importante de asimetría entre pobreza y exclusión, dado su eficiencia como mecanismo redistribuidor de rentas (Laparra y Aguilar, 1996; Iglesias, 1998; Pérez Díaz *et al.*, 1998; Carabaña y Salido, 1999).

Además de su carácter multifacético, el fenómeno de la pobreza es descrito con multitud de vocablos. Se la relaciona con la desafiliación, la descualificación, la desigualdad, la discapacidad, la estigmatización, la marginación, la mendicidad, la minusvalía, la miseria, la privación o la vulnerabilidad, por citar algunas situaciones afines a la pobreza. Se ha etiquetado a los pobres como excluidos, indigentes, menesterosos, parias, pedigüeños o, simplemente, vagos. En tiempos recientes, y consecuencia de las transformaciones industriales provocadas por las innovaciones tecnológicas, la maximización productiva y la relativa obsolescencia de los otrora importantes sectores productivos, la pobreza ha alcanzado a otros colectivos de ciudadanos cuyo rasgo común es su salida —temporal o permanente— del mercado laboral «normalizado». Se trata del fenómeno denominado como *nueva pobreza*, y que incluye a desempleados, subempleados, trabajadores no regularizados, informales o, simplemente, ilegales.

En la denominada «sociedad dual», o de los «tres tercios», muchos de los «nuevos pobres» han pasado a formar parte del tercio poblacional que corre el riesgo de ser «olvidado» por los dos tercios de ciudadanos más favorecidos. En el caso de aquellos países con una prevalencia de los valores individualistas y con sistemas públicos de protección social residuales, los procesos de dualización aguda se han hecho más visibles en las grandes ciudades, y en la aparición de nuevos colectivos de parias sociales agrupados en «in-

españoles vivían por debajo del «umbral de la pobreza» (Laparra y Aguilar, 1996). Sin embargo, en 1988, España era uno de los cinco países con una menor proporción de hogares con un cabeza de familia desempleado que estaban por debajo del «umbral de la pobreza» (29 %). Grecia (23 %) e Italia (32 %) también se encontraban entre los países por debajo de la media europea (Goul Andersen, 1997).

fraclasses» (*underclasses*). Tales grupos no sólo carecen de los recursos mínimos de protección social sino que tampoco disponen de los recursos sociales para obtenerlos. Todo ello afecta a la cohesión ciudadana y expone a las sociedades a estallidos incontrolados de desestructuración y hasta de violencia.²²

Ante tal panoplia de denominaciones para calificar un mismo fenómeno social, el lector queda emplazado con un primer dilema básico de identificación: ¿cuáles son los destinatarios de las políticas sociales contra la pobreza?

Los pobres pueden serlo como individuos, pero también lo son en el seno de sus familias, o como grupos sujetos a unas condiciones estructurales que les constriñen a seguir siéndolos. Incluso asumiendo una perspectiva de individualismo metodológico, en la que la persona aparece como la unidad de observación social por excelencia,²³ habría que distinguir entre géneros. La feminización de la pobreza ha sido uno de los procesos en las democracias industriales avanzadas que más atención ha recabado en los últimos años.²⁴

Tradicionalmente, la pobreza ha sido enjuiciada como un estado natural en contraposición a la riqueza. En las religiosas sociedades europeas medievales, los pobres eran considerados como una categoría social normal, fruto del «designio divino». Incluso cumplían una función de salvación respecto a los ricos, quienes podían ejercitar sus prácticas caritativas con fines religiosos (Sarasa, 1993). Algunas órdenes religiosas e instituciones de la iglesia se es-

22. Sería una simplificación explicar el estallido social que tuvo lugar en Los Ángeles en mayo de 1992 como consecuencia de una mera disputa entre las minorías étnicas (afroamericana, hispana o de origen coreano, por ejemplo), y que dejaron un saldo de 58 muertos, 2.400 heridos y 11.700 personas detenidas. Pero tampoco sería suficiente la explicación del fenómeno como simple consecuencia de frustración y resentimiento populares hacia la «parcial justicia de los blancos» (recuérdese la sentencia que absolvió a los policías que apalearon a Rodney King y que desencadenó la protesta callejera). Las condiciones paupérrimas de los colectivos implicados apunta a una fractura social más profunda fruto de su exclusión de los circuitos «normalizados» de la vida ciudadana.

23. La acción individual encuentra su conceptualización más beligerante en las tesis del «individualismo posesivo» (Macpherson, 1962). En esta perspectiva los pobres lo son principalmente por motivos individuales de inadaptación personal y, generalmente, de carácter voluntario.

24. Aunque las tasas de pobreza se han aminorado en las democracias occidentales desde la Segunda Guerra Mundial, la mujeres pobres, y las familias pobres encabezadas por mujeres se han incrementado en relación a la de los hombres. A ello ha contribuido el aumento del número de mujeres solas con hijos dependientes (Orloff, 1996; Lewis, 1997).

pecializaron en la ayuda a los pobres, aunque se distinguía entre «forzosos» y «voluntarios». Entre éstos se identificaban a aquellos que optaban por la pobreza como un medio de vida que a veces podía resultar más cómodo o efectivo. La Reforma Protestante tuvo un gran impacto en la distinción de la pobreza, más concretamente entre los que se ha venido en denominar como pobres «dignos» e «indignos» (*deserving / undeserving poor*).

Los reformistas protestantes auspiciaron métodos de control social y de escrutinio a fin de verificar las «auténticas» necesidades de los pobres, y evitar que se «premiase» la desidia u holgazanería de los pobres «indignos» (*undeserving poor*). Se hacía imperativo diferenciar entre quienes eran dignos moralmente de percibir ayudas y quienes no lo eran. Tal delimitación ha pervivido, explícita o implícitamente, como criterio básico de «identificación» entre pobres. En realidad, la ética de trabajo pasó a constituirse en principio guía para los buenos cristianos en su existencia terrenal.²⁵ Se desplazaron, así, a un segundo plano las prácticas de auxilio a los pobres, consideradas de menor importancia religiosa en el preestablecido camino de la salvación. Según la interpretación weberiana, la ética del trabajo estimuló sobremanera los valores de interés propio que están en la base del éxito personal y el moderno desarrollo capitalista.

En los países de la Contrarreforma se mantuvo la concepción tradicional de los pobres. Las ideas que planteaban una restricción de la mendicidad eran consideradas como heréticas. En este contexto fueron auténticamente innovadoras algunas perspectivas secularizadas respecto a la pobreza. Llegó a proponerse que fueran las propias ciudades y sus concejos civiles los responsables del cuidado de los pobres, y que los servidores públicos tomaran la iniciativa en la organización de la pobreza, complementando las acciones privadas, principalmente las religiosas de índole caritativa.²⁶

25. Los luteranos hacían prácticamente sinónimos los conceptos de pobreza y vagancia. Para ellos el método de salvación en el mundo terrenal no era otro que el del trabajo, bien fuese como castigo por la condición de pobre indigno, o como premio por pobre digno. Dichas bases ideológicas son identificadas en la seminal obra de Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

26. Juan Luis Vives así lo proponía en su obra, *De subventione pauperum* (Del socorro de los pobres), publicada en 1525. Se ha visto en esta obra un precedente del programa de actividades de los trabajadores sociales que, ya a principios del siglo XIX, concentraron en Inglaterra su atención en los individuos más necesitados, es decir pobres e indigentes, mediante la labor de las *Charity Organization Societies*.

Durante la Edad Contemporánea han existido dos grandes enfoques en la consideración y tratamiento de la pobreza: las tesis del logro individual y las estructuralistas. Las primeras ponen el acento en la responsabilidad última que los individuos tienen por sí mismos de su propio bienestar personal y, por ende, de la carencia o abundancia de recursos materiales y vínculos sociales. Se mantiene que la pobreza es un problema de índole individual. El ciudadano se convierte en pobre por su falta de motivación personal, por las «malas compañías» o, simplemente, por su débil personalidad. Son, pues, los individuos los causantes de su condición de pobreza. Ante tal estado de cosas, los poderes públicos poco pueden hacer ante situaciones de necesidad que sólo la voluntad y las capacidades de los individuos deben y pueden solventar. La implantación de políticas sociales para paliar la situación de los más desfavorecidos se considera inútil y, si acaso, debe adoptar un carácter moralizador y de escarmiento. Además es enjuiciada como «injusta» por su trato de favor hacia los ciudadanos «improductivos», presuponiéndola dañina para la buena marcha de la economía. La «trampa de la pobreza» y la «cultura de la dependencia»²⁷ aparecen de tal manera como las dos caras indeseadas de una misma moneda a pagar por todos los contribuyentes.

Los programas contra la pobreza comportan una redistribución de recursos ciudadanos, generalmente fiscales, con el fin de discriminar positivamente a los menos favorecidos. Ello supone que los contribuyentes acomodados financian en mayor medida las políticas públicas destinadas a paliar las situaciones de necesidad de aquellos ciudadanos pobres. El rechazo a sostener este pacto de solidaridad en las sociedades modernas ha tomado a veces una justificación de corte científico. Ya en el siglo XIX se alzaron críticas contra la intervención activa de los poderes públicos, y hasta de las organizaciones caritativas o privadas, durante el primer período de génesis de los modernos estados del bienestar. Se aludía entonces a razones de tipo maltusiano ligadas a los efectos perversos que comportaban para el conjunto de la sociedad los programas contra la pobreza.²⁸

27. El *poverty trap* y la *dependency culture* aluden a procesos mediante los cuales los pobres que reciben subsidios públicos de bienestar social se acostumbran a un tipo de «vida fácil» que les impide abandonar su situación de dependencia.

28. Según las tesis demográficas de Malthus, son precisamente los pobres quienes tienen mayor descendencia. Del círculo vicioso resultante se deriva una lucha despiadada por los recursos escasos y la supervivencia. Sólo los «vencedores» salen adelante, pero la pérdida de energías colectivas son costosas para toda la sociedad.

Se ha hecho uso de las ideas darwinistas para cortejar ciertas propuestas eugenistas, las cuales inspiraron la implantación de algunas leyes (sobre educación diferenciada o control de movimientos migratorios, por ejemplo) con el propósito de eliminar el problema de la pobreza. De acuerdo con dichas visiones, el perfeccionamiento humano mediante selección genética mejoraría «científicamente» la calidad de la «sociedad virtuosa» (*good society*), y resolvería de paso el problema de aquellos individuos biológicamente incapacitados para la lucha por la supervivencia, mayormente los pobres. Las posiciones eugenistas gozaron de predicamento a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando las «peligrosas» clases de pobres y proletarios se organizaron políticamente y se hicieron visibles para ciertas clases acomodadas (Morris, 1994). En Estados Unidos, paradójicamente, la eugenesia fue una idea cortejada por representantes del movimiento tecnocrático adscrito al progresismo norteamericano (*progressive movement*) (Pickens, 1968).²⁹

En relación al fenómeno de la pobreza, se produjo durante los años ochenta una intensificación de la ofensiva ideológica de los pensadores libertarios anglosajones y de los representantes neoliberales de la «Nueva Derecha». Su crítica general hacia el estado del bienestar ha hecho hincapié en la aparente contradicción que supone una pérdida de la solidaridad de la sociedad civil a medida que se generaliza una solidaridad institucionalizada. La persistencia de la pobreza demostraría el fracaso de los estados del bienestar. Sostienen, asimismo, que es imposible tratar de corregir defectos y disfunciones sociales que perjudican a algunos ciudadanos porque ello sería incompatible con los fundamentos morales de la sociedad liberal. Los individuos, en suma, poseen derechos civiles y políticos que prevalecen sobre la intervención pública para procurar el bienestar común (Hayek, 1979).

Según la visión neoliberal, el trato de favor mediante subsidios públicos provoca un desincentivo para que los pobres puedan superar por sí mismos sus propias dificultades, y les hace confortable su situación de beneficiarios de la asistencia social. De ese modo se potencia, a su entender, el desarrollo del parasitismo social. Trasluce en esta visión ideológica una jerarquía moral que considera po-

29. Los progresistas norteamericanos de la época pretendían una separación entre política y administración, la cual debía ser competencia de expertos eficientes e ideológicamente neutrales (Akin, 1977).

sitiva la satisfacción de necesidades individuales por medios propios, a través del trabajo y la mercantilización del ámbito privado, y negativa la proporcionada por la cobertura de las instituciones públicas. Se aduce, asimismo, que con la generalización de los subsidios públicos de pobreza se produce una pérdida generalizada de la competitividad de las economías occidentales en un marco de concurrencia cada vez más abierto y global.

La autosuficiencia individual es considerada como un valor fundamental para el credo liberal. Las «dependencias» laborales se aceptan como fuente de emancipación personal, al proveer a los trabajadores de recursos materiales para su autosuficiencia (*self-reliance*). Desde las posiciones ultraliberales, se juzgan a las ayudas públicas como incentivos para la inactividad laboral. Así, lo que para otros enfoques es la solución para la erradicación de la pobreza, desde el liberalismo radical se considera como el principal problema de su persistencia.

Desde el segundo punto de vista estructuralista se explica el fenómeno de la pobreza como resultante de las constricciones de la sociedad y, muy especialmente, del reparto desigual de los recursos materiales y de poder entre las distintas clases y colectivos sociales. En los últimos tiempos, los recortes en los programas de protección social destinados a los pobres, no hacen sino empeorar las situaciones resultantes de procesos de desindustrialización, con el incremento consiguiente del desempleo, y la «guetización» de los pobres en áreas urbanísticas que se depauperan cada vez más en un proceso de degradación irreversible.³⁰

Desde la crítica a las presunciones neoclásicas de la economía política, los estructuralistas han explicado la pobreza como consecuencia de las desigualdades del mercado, especialmente en lo relativo a los medios de producción y apropiación productivos. Sin embargo, existen otros factores estructurales que también inciden en las situaciones de pobreza, como pueden ser las diferencias culturales, por edad o género o, en un contexto internacional, los alineamientos geoestratégicos de los estados.

30. En algunas zonas urbanas se genera un círculo vicioso en el que los ciudadanos más dinámicos, como pueden ser los jóvenes con niveles altos de educación formal, o aquellos miembros de las clases medias con estilos de «mejor calidad de vida», abandonan los barrios en los que antes convivían junto a vecinos pobres. Estos procesos no hacen sino degradar las condiciones ambientales y urbanísticas donde acaban concentrándose los pobres, quienes asumen como normal el deterioro de sus lugares de residencia (Dean y Taylor-Gooby, 1992).

La consideración de elementos estructurales no reducibles directamente a categorías materiales influyen considerablemente en la pobreza. Así, los factores ambientales, culturales o familiares pueden erigirse en potenciadores de situaciones de pobreza, o en superadores de la misma. En esta línea argumentativa, la pobreza desaparecería una vez que los ciudadanos afectados dispusieran de nuevas posibilidades para modificar patrones culturales, o simplemente para reeducarse y resocializarse.

Con el desarrollo del moderno estado del bienestar se ha manifestado una preocupación por solventar el problema de la pobreza. Pero no siempre las preocupaciones de las clases populares con menos recursos se han concretado en la implantación de políticas destinadas a eliminar la pobreza. Con cierta frecuencia son precisamente los ciudadanos con menos recursos, e incluso los trabajadores agrupados en sindicatos, los más reacios a prestar apoyo electoral a políticas contra la pobreza. Ello se hace más evidente en tiempos de crisis económica, momentos en los cuales se refuerzan los egoísmos corporativos y grupales. Los pobres como tales necesitan del concurso de grupos o coaliciones de intereses bien organizados que pueden hacerse valedores de su causa. Pero sucede, también, que no todos los pobres se perciben a sí mismos de la misma manera, circunstancia que arroja mayor grado de indefinición a la hora de articular sus expectativas.

En términos generales, cabe identificar dos perspectivas en la autodefinition de la pobreza. Una es la «circunstancialista» en la que los propios ciudadanos afectados confiesan estar en una situación de necesidad, la cual es fluida y que puede estar motivada por un elemento coyuntural como puede ser la pérdida del empleo o «una mala racha». A su vez, la perspectiva «esencialista» se estructura en torno al «ser pobre», es decir se asume explícitamente tal condición y su denominación. Cada uno de estos discursos conlleva modos diversos, no sólo de autopercepción, sino de atribuciones causales de la pobreza y de cómo enfrentarse a ella (Serrano y Arriba, 1998).

Una de las características subrayadas por Oscar Lewis en sus estudios sobre la «cultura de la pobreza» (1972) es precisamente la actitud de fatalismo que generan ciertas visiones «esencialistas». Para el antropólogo norteamericano, el victimismo de los pobres se constituye a menudo en un poderoso factor autorreproductor de la pobreza. Se trata de una pasividad producto de una lógica situacional o «presentismo», lo que implica una tendencia de los po-

bres al aislamiento y su ausencia de los circuitos «normalizados» de la sociedad. La «cultura de la pobreza» pasa a consolidarse como una subcultura heredada por los descendientes, los cuales la asumen de forma natural en sus procesos de socialización. Este enfoque cabe considerarlo como estructuralista por la importancia que asigna a la interiorización de un entorno que determina las opciones vitales de los pobres y sus descendientes. Las causas son entendidas como externas ya que es la propia sociedad la responsable de la marginación de los pobres. Éstos consideran que nada se puede hacer para remediar su situación que perdurará de generación en generación.

Pero, como ya se ha indicado, la «cultura de la pobreza» también puede interpretarse en clave individualista. Así, por ejemplo, el fatalismo de la pobreza puede predisponer a ciertos pobres a no buscar trabajo o tratar de mejorar su situación, decisiones influidas en muchos casos por meros cálculos personales. En ambas perspectivas es crucial conocer las narraciones causales de los pobres a fin de poder establecer conexiones epistemológicas entre causas y efectos (Stone, 1989).³¹

Las políticas sociales contra la pobreza requieren para su diseño y elaboración de indicadores que optimicen la posterior evaluación de su eficacia y eficiencia. Los análisis desarrollados a tal fin han sido numerosos habiéndose producido una ingente información estadística que, lejos de clarificar casos y situaciones, han contribuido en algunos casos a relativizar en exceso la propia significación de la pobreza. El próximo apartado de este capítulo revisa los conceptos de ingresos mínimos y de «últimas redes» de protección. Por su directa relación con ambos, se discutirá sobre los diversos criterios para la fijación del denominado «umbral de la pobreza».

Es conveniente, no obstante, adelantar que los estudios sobre la pobreza toman como ejes analíticos principales aquellos que conciernen a su configuración y conmensurabilidad. Los primeros se subdividen entre enfoques estáticos, interesados en cuantificar la intensidad de la pobreza dadas unas coordenadas precisas de espacio y tiempo, y dinámicos, que pretenden dar cuenta de la duración de la pobreza y su distribución a lo largo del tiempo y de los grupos

31. Las presunciones en el desentrañamiento causal de la pobreza es que se trata de un fenómeno solventable, cuyas historias determinan responsabilidades sobre su origen y los actores implicados. Todo ello auspicia una sensibilidad y un nivel de debate previos a la fijación del alcance y objetivos de la intervención social.

sociales. Por su parte, la dimensión de la conmensurabilidad se aplica bien como una medición absoluta de la pobreza, con el establecimiento de una magnitud fija que sirve de referente permanente, o bien como una cuantificación relativa que considera pobres a aquellos ciudadanos respecto a unas magnitudes medias fluctuantes respecto al conjunto de la sociedad.

Como se ha observado anteriormente, la fijación de indicadores para el análisis de la pobreza de naturaleza económica desatiende a menudo la toma en consideración de otros recursos culturales, políticos y sociales, que posibilitan la participación de los ciudadanos en la vida social. El concepto de exclusión ha sido utilizado, a este respecto, como mejor descriptor de las situaciones en las que los ciudadanos afectados confrontan un itinerario de pobreza con dificultades de retorno a la «normalidad».³² En contraste con la idea de ciudadanía social, la exclusión implica una falta de reconocimiento efectivo de titularidades (*entitlements*) y derechos sociales, los cuales a su vez inciden en un deterioro de los derechos económicos y políticos.

Dependiendo de los contextos nacionales, la exclusión social es entendida con matices diferentes. En algunos casos, como son los de Dinamarca o Irlanda, su uso común se refiere generalmente a situaciones de desviación o de estigma sociales (Abrahamson, 1996). En Francia, la dicotomía «exclusión-inserción» ha sido empleada en las últimas décadas no sólo en el lenguaje de académicos y contendientes electorales, sino que ha sido popularizado principalmente por los medios de comunicación de masas. Hoy en día ambos términos han pasado a formar parte del lenguaje de la calle, lo que refleja una preocupación común y extendida por los recurrentes problemas de la no-inserción. Todo ello se ha producido en un contexto de cierta renovación del pensamiento republicano y de sus tesis de solidaridad civil entre individuos, grupos y la sociedad en su conjunto (Silver, 1994).

La popularización del término se ha trasladado desde Francia al resto de Europa, aunque ello no ha implicado una interpretación homogénea del mismo. Existen diferencias respecto a los grupos objeto de calificación y a la importancia dada a los distintos recursos para superar las situaciones de exclusión. En el caso de Espa-

32. En el terreno académico se denota igualmente una adecuación del aparato teórico y metodológico en los análisis de la pobreza y la exclusión social (Gaudier, 1993; Ruiz-Huerta y Martínez, 1994; Sanzo, 2000).

ña, la exclusión ha sido el objeto principal de la intervención social en los nuevos programas de rentas mínimas, los cuales proclaman como objetivo último el de la inserción social de los grupos afectados. La exclusión, en este sentido, está íntimamente ligada a la construcción de una «última red» de solidaridad que sirva de apoyo mínimo de seguridad en situaciones de carencias extremas, que imposibilitan el desarrollo de una existencia digna, y de «trampolín» o «escalera» para facilitar itinerarios de inserción o, en su caso, reinserción.

Desde la óptica de la exclusión social, la pretensión de las políticas sociales suele ser la de facilitar unos recursos materiales básicos que sirvan de resorte para la integración de los beneficiarios. Este objetivo es común a la mayor parte de los programas de rentas mínimas y de lucha contra la pobreza desarrollados por los estados miembros europeos, así como a las iniciativas a nivel comunitario. La propia Comisión Europea ha adoptado una definición que tiene en consideración aspectos que procuran ir más allá de la mera carencia de recursos materiales (Laparra, 1999).³³

Ya en el Primer Programa de Pobreza de 1975, la Comisión consideraba como pobres a los ciudadanos —tanto individualmente como miembros de una unidad doméstica familiar—, que disponían de unos recursos tan escasos que quedaban excluidos de los niveles de convivencia considerados como aceptables en sus países de residencia. El Segundo Programa de Pobreza (1988) aludía explícitamente a la exclusión social, lo que también se reproducía en la Carta Social de 1989. En un Consejo de Ministros celebrado a finales de este último año se adoptó, asimismo, una resolución para combatir la exclusión social en el ámbito comunitario. En la misma línea, se fue consolidando el uso del concepto de exclusión en documentos como «Programa de la Comunidad Europea para la Integración Económica y Social de los Grupos menos Favorecidos» (conocido como «Pobreza 3») y en el «Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social».

Bajo los auspicios del entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, la utilización de términos y de conceptos relativos a la

33. Algunas interpretaciones apuntan a que la Comisión favoreció el uso de una expresión distinta a la de pobreza ante la incomodidad de los estados miembros por asumir la persistencia —y en algunos casos el aumento— del número de pobres en sus países. En un principio, el uso de la denominación de «exclusión» poseía un carácter menos «incorrecto» políticamente.

exclusión se generalizó en documentos como el Libro Verde y el Libro Blanco. (Comisión Europea, 1993, 1994). En el primero de ellos se enfatizaba el carácter estructural de los procesos de exclusión social, no sólo respecto a los estratos altos y bajos de la sociedad, sino a estar dentro o fuera de los circuitos sociales «normalizados». El Libro Blanco caracteriza a la exclusión social por su dinamicidad y multidimensionalidad. Destaca su conexión no sólo con las situaciones de desempleo y rentas insuficientes, sino a los problemas de vivienda, a los niveles y oportunidades educativos, a la salud, la discriminación, la ciudadanía y la integración, principalmente en las comunidades locales.

Desde la perspectiva comunitaria europea, la exclusión social se relaciona con el problema de la ruptura o quiebra del contrato social establecido en las sociedades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. Los informes de la Comisión defienden que es necesario mantener y adaptar el modelo general de protección social característico del bienestar europeo.

La interpretación de la pobreza y la exclusión como incapacidad para el desenvolvimiento ciudadano, o incluso como aislamiento social, hace referencia a una ruptura social que sitúa a los colectivos afectados en un estado próximo a la anomía, o ausencia de normas. Esta visión implica una imagen de compartimentos sociales nítidamente diferenciados y aislados. Sin embargo, las realidades de pobreza se sitúan frecuentemente en continuos sociales, en los que no existen fronteras, y en el que coexisten diferentes estilos de vida (Arriba, 1998).

La superación de situaciones de exclusión conlleva la integración o inserción social a través de varios ejes, entre los cuales destaca el relativo al mercado del trabajo. La disponibilidad de un empleo «normalizado» es la fuente principal, así aceptada por actores sociales, estados e instituciones comunitarias, de integración social. Durante los años ochenta y noventa han sido precisamente los procesos de des- y re- industrialización los responsables del aumento del paro y de la ya mencionada «nueva pobreza», así como de su traducción en fracturas sociales reflejadas en procesos de desvinculación social y desafiliación (Castel, 1992).

Conviene recordar que otros ciudadanos precarios pueden no estar en situaciones de pobreza material, pero sí de una exclusión funcional que requiere igualmente cuidados y atención. Éste es el caso de las personas mayores dependientes (*frail elderly*), antaño considerados generalmente como pobres. En la actualidad, y en las

democracias industriales avanzadas, los jubilados o pensionistas pueden disponer de rentas pero en muchos casos son insuficientes para procurarles los servicios que les faciliten la autonomía funcional de una vida sin postraciones. Con el envejecimiento de la población en los países del Primer Mundo, las necesidades derivadas de la dependencia funcional de las denominadas Tercera y Cuarta Edad se han incrementado considerablemente.

En España se estima que una de cada cuatro personas mayores de 65 años necesita algún tipo de ayuda para realizar sus actividades cotidianas. De entre ellas, casi un millón viven en domicilios particulares y son considerados socialmente dependientes, es decir que requieren la ayuda de otra persona para realizar actos vitales de la vida diaria como consecuencia de limitaciones severas de orden físico o mental. La dependencia socialmente entendida es fundamentalmente funcional y cabe distinguirla de la pérdida de autonomía personal. Se refiere, por tanto, a la protección de la capacidad de decisión de una persona sobre su vida y a la protección de sus derechos fundamentales de libertad y dignidad (Rodríguez Cabrero, 1999).³⁴

Otros ejes también importantes en el continuo exclusión-inserción afectan a las situaciones, por ejemplo, de los discapacitados físicos y psíquicos o de los jóvenes con necesidades de educación especial. Todos ellos son ciudadanos precarios acreedores a una solidaridad articulada a través de la familia, de la sociedad civil y de la esfera pública. En este último caso destacan las redes de apoyo institucional público y la existencia de rentas de cobertura de mínimos y facilitadoras de la inserción, las cuales concitan el interés de nuestro siguiente apartado.

4. Ingresos mínimos y «últimas redes» de protección

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. Para su determina-

34. Entre los programas para los casos menos acentuados pueden citarse los relativos a la ayuda domiciliaria, la teleasistencia o las viviendas tuteladas. En los niveles más intensos de deterioro se encuentran las residencias asistidas, y en los programas intermedios cabe mencionar las estancias diurnas o los centros de día hospitalarios.

ción, el acuerdo del conjunto social respecto a la satisfacción de dichas necesidades básicas es el factor legitimador de la intervención pública directa. A pesar de su lejanía o frialdad burocrática, la acción de las instituciones públicas representa para muchos de los pobres y excluidos la única garantía disponible para la materialización de sus derechos de ciudadanía. La traducción de tales titularidades en apoyo material concreto es el objetivo de los programas de ingresos mínimos. Se trata de políticas sociales en forma de prestaciones económicas para la procura de un bienestar indispensable a los menos favorecidos. En algunos países se les denomina «salario social» o «salario de reserva» (*reservation wage*). En éste último caso se hace referencia a la «paga» que reciben aquellos ciudadanos sin trabajo y sin posibilidad de ganar siquiera el salario mínimo legalmente establecido (*minimum wage*).

La provisión de ingresos mínimos garantizados por las administraciones públicas estatales suele adoptar la forma de transferencias monetarias a los individuos o a los hogares. La elección de la unidad receptora del subsidio es muy importante en la comprensión de la filosofía del bienestar de muchos países. Aquellos que dan por descontado un papel complementario, o aun sustitutorio, de la familia en la provisión de cuidados y apoyo a los ciudadanos suelen elegir a la unidad familiar convivencial como perceptora de la prestación. A su vez, aquellos países donde prevalecen pautas de emancipación desfamiliarizadora, la consideración individual de los ciudadanos es el criterio predominante.³⁵

Como variante del subsidio mínimo garantizado (*guaranteed minimum income*), el impuesto negativo de la renta (*negative income tax*) establece para los ciudadanos precarios una compensación o desgravación monetaria por vía fiscal. De resultas de ello, el perceptor alcanzará un nivel básico justo por encima del nivel de pobreza. La diferencia básica respecto a los programas de ingresos mínimos es de índole administrativa y de gestión. Los primeros suelen ser gestionados en las instancias gubernamentales locales o regionales, aprovechando economías de escalas y una mejor capacidad en la comprobación de medios y/o rentas (*income/means tes-*

35. En su *Libro Verde*, la propia Comisión Europea (1993) consideraba que las estructuras familiares habían constituido en el pasado un marco de referencia principal como «mallas de seguridad», circunstancia que había disminuido en tiempos recientes. Ante tal situación, el objetivo de la política social era el de asistir a los individuos para que pudieran cuidarse por sí mismos.

ting). Los segundos implican en su puesta en práctica una mayor centralización de los servicios fiscales, aunque no han llegado a plasmarse en programas gubernamentales comprensivos. Su lógica, no obstante, está implícita en las formas de desgravación fiscal o exención en el pago del impuesto de la renta establecidas en buena parte de los diversos países desarrollados.

Conceptualmente, existen otros dos tipos de rentas denominadas de «ciudadanía» y «de base». Las primeras son transferencias universales a todos los ciudadanos sin distinciones ni contrapartidas, y que deben aportar suficientes recursos para vivir sin otros ingresos, bien fuesen provenientes de rentas de trabajo o de capital.³⁶ Las segundas también comparten las mismas características que las rentas de ciudadanía, aunque la intensidad de sus prestaciones pretende cubrir las necesidades materiales consideradas como básicas. En nuestra discusión, ambos tipos de prestaciones públicas pueden ser consideradas como *desiderata* de las políticas sociales correspondientes a estadios más avanzados en la aplicación de los derechos sociales de ciudadanía. En realidad, no existen este tipo de «rentas garantizadas» (*guaranteed income*) aunque algunos estados del bienestar más desarrollados han establecido políticas públicas que se inspiran en ellas.

Común a las diversas formas de construir la «malla de seguridad» de protección social (*safety net*) es la asignación de un subsidio o prestación económica con carácter regular, al cual se denomina como renta mínima garantizada (*minimum income guaranteed*). El objetivo es el de ofrecer un soporte material a pobres y excluidos para que puedan integrarse en los circuitos «normalizados» de la vida ciudadana. Su cuantía monetaria refleja, de una parte, el nivel de generosidad y solidaridad de la ciudadanía a fin de combatir situaciones de pobreza y, de otra, las reales posibilidades de que el beneficiario pueda superar con holgura su estado de precariedad y abandonar, en su caso, su estado de exclusión.

En España, los ingresos mínimos de inserción (IMIs) son generalmente de periodicidad mensual. Suelen existir programas de ayudas *ad hoc*, de emergencia, o excepcionales para amparar a los ciudadanos pobres en situaciones imprevistas o extraordinarias. En España, se denominan de varias maneras: Ayudas de Emergencia Social en los casos de Castilla-La Mancha y País Vasco. En Cataluña

36. Sobre renta mínima de «ciudadanía» véase, por ejemplo, Van Parijs (1992), Atkinson (1995) y Raventós (1999).

se proveen prestaciones económicas de carácter puntual de los servicios sociales y son de financiación municipal. En algunos municipios de Madrid se dispone también de Ayudas de Emergencia Social. Todas ellas constituyen ayudas finalistas no periódicas, discrecionales y flexibles de gestión municipal. Su uso sirve como ayuda complementaria a las prestaciones periódicas, como puente entre períodos de percepción de dichas prestaciones, como ayuda a quienes no reúnen los requisitos, como vía para evitar el acceso a la prestación periódica en situaciones de necesidad puntual, o como ayuda mientras se espera la concesión de la prestación (Arriba, 1999).

Los programas de ingresos mínimos se aplican atendiendo a criterios de selectividad y comprobación de rentas. Es decir, sus beneficiarios potenciales son los ciudadanos precarios, cuyos estados carenciales son sometidos a examen por trabajadores sociales y responsables de la administración pública proveedora de la prestación. Las cuantías de éstas varían entre los países, pero su objetivo es el de posibilitar medios suficientes. En algunos casos, su percepción se realiza con contraprestaciones de los beneficiarios con el fin de facilitar su propia integración o reinserción. Las ayudas se condicionan, de esta manera, a la búsqueda de empleo, a tareas de formación y de asistencia a centros educativos, o a la realización de actividades de trabajo de interés social para sus comunidades de residencia. En dicha situación parece más apropiado hablar de un «salario social sudado» (Laparra *et al.*, 1989).

Otro rasgo común en los ingresos mínimos es el de su carácter como programas de asistencia social. Generalmente se trata de prestaciones a tanto alzado (*flat-rate*) cuya financiación se realiza con cargo a los presupuestos públicos, y no como transferencias de los fondos contributivos de la seguridad social. Al no poder disponer de trabajo formalizado, con derechos a prestaciones por desempleo o vejez, la mayoría de los beneficiarios de los ingresos mínimos garantizados se mantienen en la esfera asistencial y no contributiva del bienestar. En aquellos regímenes «beveridgeanos» las prestaciones y servicios son universales y a tanto alzado tras la comprobación de medios, y son generalmente provistas a individuos y no a familias. Si bien los miembros dependientes del beneficiario pueden tener también acceso a diversas prestaciones, los subsidios no suelen conllevar contraprestaciones, condiciones que tratan de modificar la filosofía de «vuelta al trabajo» (*from welfare to workfare*), implantada en los últimos tiempos en el Reino Unido.

Los programas de incentivación al trabajo auspician la búsqueda

da activa de trabajo de los ciudadanos precarios, como alternativas a la mera percepción de subsidios del bienestar, o como medio de controlar a aquellos perceptores de ingresos mínimos que no son activos en la búsqueda de trabajo remunerado. En ambos modelos de bienestar, «bismarckiano» y «beveridgeano», cabe observar una cierta convergencia en las actuaciones gubernamentales al considerar a los ingresos mínimos como subsidios de activación o contra-prestación (Standing, 1990).

Con la aparición de nuevas formas de precariedad de tipo laboral, debida principalmente a los cambios tecnológicos y la eficiencia productiva, ciudadanos que en fases tempranas de su biografía laboral se ubicaban en posiciones de vulnerabilidad han caído, posteriormente, en estados de exclusión. Junto a ellos permanecen en dicha situación de necesidad los tradicionales usuarios pobres de los programas de asistencia social incapaces de salir por sí solos de su situación de postración. Se trata de ciudadanos discapacitados o dependientes y de colectivos marginados que necesitan del apoyo de los poderes públicos para poder vivir dignamente, y mantener, aún levemente, un cierto «vínculo social» (Castel, 1992).

Las prestaciones de rentas mínimas han seguido diversos modelos, en paralelo con las características de sus respectivos sistemas de protección social. De acuerdo a ello se pueden identificar tres: (1) subsidios generosos y cobertura social amplia (casos alemán, danés y holandés); (2) prestaciones mínimas modestas con una cobertura amplia (casos francés y belga); y (3) subsidios modestos y protección social poco desarrollada (caso británico) (Milano, 1990). El caso español se situaría en una posición intermedia entre (2) y (3), ya que si bien las prestaciones económicas no son especialmente generosas (tres cuartas partes del salario mínimo interprofesional en términos generales), su incidencia se acompaña con un creciente desarrollo de la asistencia social y los servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas.

Cabe establecer una diferencia de carácter general entre rentas mínimas tradicionales y las rentas mínimas de inserción. Las primeras, también denominadas de «primera generación», son prestaciones económicas con contraprestaciones ligeras, tales como la aceptación de ofertas de empleo.³⁷ Las segundas vinculan el disfru-

37. Estas prestaciones se implantaron en momentos de expansión del estado del bienestar. Para un análisis sobre los sistemas de rentas mínimos europeos, véase Milano (1990) y Ayala (1994, 1997).

te del subsidio con medidas complementarias de inserción social. La lógica de la inserción supone la creación de un nuevo espacio sustitutivo del trabajo: la actividad. A menudo se trata de un espacio en el que las actividades simulan trabajo sin actividad productiva económica «real» (Auriol, 1993). Pero sí incrementan las posibilidades de integración de los beneficiarios y, por ende, del «capital social» de la comunidad (véase capítulo 4).³⁸

Los detractores de los programas de rentas mínimas de inserción señalan diversos efectos perversos, tales como: *a*) su incapacidad de adaptación a las nuevas formas de pobreza; *b*) la falta de seguimiento profesional adecuado por parte de los trabajadores sociales; *c*) su efectos desincentivadores para desarrollar actividades laborales «normalizadas»; *d*) su estímulo para que se produzcan despidos en los puestos de trabajos «normalizados» y se incremente la economía informal o sumergida; y *d*) sus efectos estigmatizadores al conllevar una fiscalización de complejos controles administrativos que previenen a un número considerable de ciudadanos el ejercicio de sus derechos, en ocasiones por simple falta de información (Euzeby, 1989).

Un elemento de crucial importancia en los estudios sobre la pobreza es el relativo a la fijación de un «umbral» como referencia para el establecimiento de los subsidios de mínimos. Para ello se toma en cuenta el nivel de recursos materiales mediante el cual los pobres puedan dotarse de unas mínimas condiciones de vida, al tiempo que facilita el conocimiento del número de ciudadanos que abandonan la situación de pobreza y la de aquellos que caen, o recaen, en ella. Tanto sea en el caso de la reproducción social de estados carenciales, como de nuevas situaciones fruto de reestructuraciones industriales y laborales, la pobreza es un fenómeno de origen dinámico íntimamente relacionado con el propio concepto de movilidad social.³⁹

Buena parte de los ciudadanos pobres en estratos sociales pró-

38. Algunos proyectos de integración asociados a los IMIs españoles y liderados por trabajadores sociales constituyen un buen «pretexto» para que los perceptores expresen sus problemas con mayor facilidad, además de que puedan beneficiarse del trabajo en grupo.

39. El cual hace referencia al desplazamiento de los ciudadanos por las posiciones sociales. Partiendo del análisis de clase, las investigaciones de la movilidad social toman también en cuenta el rango, el prestigio o el estatus socioeconómico de los individuos a fin de determinar sus desplazamientos. Para un análisis del caso de España, véase Carabaña (1997).

ximos al umbral de la pobreza están en tránsito por encima y debajo de dicho nivel referencial. Para aquellos de carácter permanente el umbral de la pobreza es difícilmente alcanzable y superable por sus propios medios, y necesitan sin más de la solidaridad del bienestar público y privado para mantener sus mínimos vitales. En la determinación del umbral de la pobreza deben considerarse, por tanto, dos clases de colectivos: los pobres y excluidos transitorios, o dinámicos, y los permanentes, o estáticos.

Respecto a los «permanentes» la fijación del umbral de la pobreza, y en especial la consideración de los ingresos o los gastos como indicadores en su medición, implica diversas presunciones y arroja distintos resultados. Se argumenta que las mediciones del gasto se relacionan con la idea de los estándares de vida y las de los ingresos con el derecho a disponer de un nivel suficiente de recursos (Atkinson, 1989). Sucede, sin embargo, que la utilización «mecánica» de ambas variables arroja resultados dispares en la medición de la pobreza.⁴⁰ Pero, sobre todo, son insatisfactorias por su alto nivel de opacidad en la comprensión de los itinerarios de entrada y de salida de los «pobres transitorios» (*transitory poor*) (Cantó-Sánchez, 1996).⁴¹

En lo que atañe a la consideración de los ingresos como criterio de mediación de la pobreza, uno de los principales problemas estadísticos concierne a la «veracidad» de los datos recogidos en las encuestas.⁴² Al ser preguntados por los entrevistadores no pocos ciu-

40. Fue motivo de amplio debate entre los representantes de los estados miembros la cifra de 52 millones de pobres en la Unión Europea avanzada por Eurostat, y recogida por la propia Comisión Europea en su *Libro Blanco* sobre Política Social Europea (1994). El criterio utilizado entonces para cuantificar a aquellos ciudadanos por debajo del umbral de la pobreza fue el del número de personas viviendo en hogares en donde la gastos por adulto (corregidos según equivalencias) eran menores que la mitad del promedio nacional.

41. Tomando datos de la «Encuesta Continua de Presupuestos Familiares», del Instituto Nacional de Estadística, y en base a los ingresos declarados por las familias, la economista española concluye que alrededor del 5,6 % del total de la muestra de 7.087 hogares analizados 8 veces durante 1991-1992 corresponde a la categoría de los hogares con pobreza «permanente», mientras que un 10,1 % son hogares de pobreza «transitoria».

42. En España, los errores de media de los ingresos constituyen el principal problema estadístico y pueden alcanzar hasta proporciones del orden del 30 % inferiores a las estimaciones procedentes, por ejemplo, de la cuenta de la renta de la Contabilidad Nacional. Los principales componentes susceptibles de subdeclaración u ocultación son los correspondientes a rentas mixtas, rentas en la propiedad y el capital, salarios en especies e ingresos no monetarios (Saralegui, 1999).

dadanos tienden a minorar o a aumentar el nivel de sus ingresos de acuerdo a criterios subjetivos. Ello depende de la clase social del entrevistado y de elementos culturales de carácter personal difícilmente objetivables. La identificación de tales desviaciones se complica al considerar al hogar como unidad de análisis y, por consiguiente, al agregar las rentas de todos los miembros de la unidad convivencial. Algunos de éstos pueden aportar o no sus rentas al conjunto familiar, o pueden «ocultarlas» o no, todo lo cual produce volatilidad en la recogida de los datos.

A su vez, debe tenerse en cuenta la variabilidad de los patrones de consumo con relación a los estilos de vida y, principalmente, a la edad. Por lo general, las personas mayores pobres tienden a gastar menos que los jóvenes, incluso en situaciones no carenciales. La propiedad inmobiliaria suele concentrarse en determinados grupos de edad de personas mayores, pero en ocasiones no se considera como fuente de ingresos activos.⁴³ Esta circunstancia distorsiona el nivel agregado de los ingresos familiares, cuando no son incluidos los relativos al capital inmobiliario. Así sucede en ocasiones al aplicar los baremos del umbral de la pobreza en la tareas de comprobación de medios para la provisión de subsidios mínimos de pobreza. Además, la zona de residencia de los pobres (sin-techo, urbana central, urbana periférica, rural tradicional o rural de aluvión, por citar algunos casos) es una variable que incide sobremanera en la estimación tanto de niveles de ingresos como de gastos mínimos, circunstancia que no suele ajustarse territorialmente cuando se considera un solo estándar nacional. Especialmente compleja es la adaptación de la cuantía de los ingresos mínimos a las necesidades cambiantes de sus perceptores.⁴⁴

En el caso de España la diversidad en la fijación de un nivel de cobertura ha quedado manifiesta con la Ley 40/98 del IRPF al referirse al Mínimo Personal y Familiar (MPF) y considerar que no será renta disponible la que emplee el contribuyente para atender

43. En el caso de España, por ejemplo, las casas en propiedad alcanzaban el 78 % de sus ocupantes en la muestra analizada por Cantó-Sánchez (1996) y del 82 % en 1994 según datos de la encuesta POGHE (INE). En un estudio realizado en Italia respecto a los patrones de propiedad de las viviendas, se observa una gran predominancia en todos los estratos y clases sociales de inmuebles cuyos titulares son personas mayores (Castles y Ferrera, 1996).

44. Si en la fijación de subsidios mínimos se considera a la pobreza como fenómeno que no es constante ni invariable, la calificación de «absoluta» y «relativa» puede hacerse indistinguible (Townsend y Gordon, 1991).

«a sus necesidades y las de los sujetos que de él dependen». Sucede que al comparar el MPF con los umbrales de pobreza habitualmente aplicados parece deducirse que dicho concepto de necesidades está más próximo a la pobreza relativa que a la absoluta. Téngase en cuenta que el nivel del MPF es mayor que el aplicado para los IMIs (Ingresos Mínimos de Inserción) y las pensiones mínimas de jubilación e invalidez en todos los casos no contributivos y con cónyuge al cargo. Parece desprenderse, por tanto, que la intensidad de las prestaciones de mínimos citadas no alcanzan a cubrir los gastos necesarios para acceder a un nivel de vida digno (Ruiz Huerta *et al.*, 2000).⁴⁵

La disponibilidad de un subsidio monetario facilita la integración, pero no la garantiza. Sus beneficiarios, y en especial los pobres «transitorios» suelen requerir de algo más que la mera prestación económica para conseguir su inserción social y superar el umbral de pobreza. Recursos en forma de servicios de formación continua, de convivencia vecinal, o de promoción de la salud, por ejemplo, son a menudo decisivos para la integración de los excluidos temporales que se mueven en los estratos sociales próximos al umbral de la pobreza.

Recordemos que el objetivo principal perseguido por los programas de rentas mínimas son los de cubrir estados de necesidad o carenciales de pobres y excluidos. Pero los usos políticos de estas políticas sociales tratan en ocasiones de restringir conflictos latentes que son consecuencia de las desigualdades entre clases y grupos, y que de otro modo provocarían fracturas sociales profundas. La rentas mínimas constituyen, en este sentido, un importante recurso político para mantener un clima de «paz social». Contribuyen, asimismo a consolidar las «últimas redes» o «mallas de seguridad» de protección social, cuyo análisis ahora abordamos.

Cabe definir a las «últimas redes» de protección como aquella constituida por recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos. Las diversas institucionalizaciones que esta red adopta en cada país hacen complejo el establecimiento de sus componentes y límites. Así, las «mallas de seguridad» (*safety*

45. El concepto de pobreza implícito en la aludida Ley del IRPF parece responder a una visión «relativa» vinculado a las necesidades de integración social. Las prestaciones mínimas deberían considerarse como «vías de escape» de la pobreza «absoluta».

nets) 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).⁴⁶

En el caso de los países desarrollados, la referencia analítica a las «últimas redes» de protección social viene constituida por programas de asistencia social y por servicios sociales de «mínimos». Éstos pretenden garantizar un nivel suficiente de calidad de vida a las personas en situación de necesidad, basados en la comprobación 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).

En los países desarrollados, el caso de los excluidos en los procesos de dualización social ha cobrado relieve en los últimos tiempos. Como ya se ha apuntado, se trata de personas que en el pasado se encontraban en situación de pobreza o de carencia material, pero que estaban integradas socialmente mediante la acción protectora de los estados del bienestar. Ahora han pasado a confrontar situaciones de creciente vulnerabilidad económica y social. En este contexto, las «últimas redes» han adquirido una gran relevancia social. En la Unión Europea un cierto acuerdo se ha generado sobre la necesidad de reorientar las políticas sociales para combatir la exclusión social. Ello se ha producido a nivel estatal (renovación y aparición de nuevas políticas de tipo asistencial), y europeo (programas comunitarios de lucha contra la pobreza). Ambas apuntan

46. 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 intervencionista, dirigista y jerarquizado. Además, las ayudas para la construcción de «últimas redes» están implícitamente condicionadas a la aplicación de políticas económicas preestablecidas para los países que reciben préstamos del Banco Mundial (Standing, 1999).

a conseguir el efecto «trampolín» de las redes que posibiliten la integración, principalmente laboral, de los excluidos.

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.

En particular, las instituciones religiosas de asistencia a los pobres suelen activarse cuando el apoyo familiar desaparece y la acción estatal no llega. Normalmente estas ayudas son concedidas de manera esporádica, en forma graciable, y no son uniformes para todos sus perceptores. Pero a menudo son distribuidas de manera más inmediata y flexible que las propias públicas, aspecto que en caso de perentoria necesidad constituye una gran alivio para sus solicitantes. Éstos, además, no necesitan largos trámites ni formalizaciones como sucede a veces con los subsidios públicos. Por último, pueden también servir de complemento de las prestaciones públicas, bien sea a través de la concesión de ayudas monetarias o en forma de alimentos o bienes de consumo personal.

Como requisito para su concesión, o con el objetivo de la integración social de sus beneficiarios, los IMIs públicos suelen requerir de un compromiso formal de sus beneficiarios. Como finalidad básica se persigue sostener las situaciones de aquellos usuarios en estados de dificultad. En programas más ambiciosos de inserción se desarrollan políticas activas de integración laboral. A éste respecto, el papel desarrollado por los trabajadores sociales es crucial y determinante. Se trata de elaborar programas que movilicen las capacidades del sujeto para salir de su situación de excluido. No sólo de la diligencia administrativa de los trabajadores sociales, sino de su capacidad de *aggiornamento*, o puesta al día, en acciones innovadoras y adecuadas a cada contexto social depende que los procesos de exclusión e inclusión fructifiquen en algo más que la percepción de una ayuda monetaria (Paugam, 1996).

Desde posiciones libertarias «a la anglosajona» se rechaza el trabajo social porque, como ya se ha discutido, sus actividades se consideran generadoras de dependencia y parasitismo sociales. La única inserción posible para los pobres es la del trabajo remunera-

do para que ellos mismos puedan procurarse su propia integración social. A este fin se propone flexibilizar y desregularizar las relaciones laborales para que los excluidos puedan participar en el mercado laboral. Los efectos de carácter general que tales iniciativas conllevan son los de un ahondamiento de las desigualdades sociales entre ricos y pobres, así como de una disparidad en las condiciones de trabajo y de derechos laborales entre trabajadores con puestos «normalizados», y la de aquellos «informales», o empleos «basura» (*junk jobs*). Además se genera el fenómeno de los «pobres trabajadores» (*working poor*), es decir de aquellos asalariados cuyo nivel salarial no supera el umbral de pobreza. Se trabaja para obtener un estipendio que sirve para «ir tirando» en situaciones generalmente de precariedad laboral. Se cierra, así, un círculo vicioso de difícil resolución para las personas implicadas.

Entre trabajadores pobres, precarios y estables se producen reticencias cuyos efectos más visibles son las displicencias mostradas por sindicatos y asociaciones gremiales o profesionales respecto a las reivindicaciones de los excluidos a los que, en muchas ocasiones, se ve más como un «estorbo» que como a colectivos de ciudadanos acreedores de solidaridad. Así sucede que los ciudadanos de los estratos sociales situados inmediatamente por encima del umbral de pobreza, suelen manifestarse poco proclives a apoyar medidas laborales de discriminación positiva, y a resultas de las cuales pudiera facilitarse la inserción de sus contiguos ciudadanos por debajo de dicho umbral.

A la postre sucede que la integración laboral no siempre es posible. Ello se hace evidente en el caso de los pobres marginados o «permanentes» que carecen de las capacidades básicas para mejorar su situación, aunque cuenten con el concurso del estado, la sociedad civil y la familia. En dichas situaciones las «últimas redes» 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 «últimas redes» suelen orillar el debate más profundo de la calidad democrática de nuestras sociedades, así como el de una cohesión social no reducible al cálculo racional de sus actores, bien sean individuales o colectivos.

Las «últimas redes» comparten como fundamento moral una filosofía de compasión ciudadana. Sin embargo, la traducción de sus presupuestos normativos en las instituciones y prácticas posibilita-

doras de dichas «mallas» es diversa según los países. En algunos de éstos las «mallas» 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, sobre todo laboral. Se produce un fenómeno de rigidez a resultas del cual los ciudadanos no consiguen superar su situación de precariedad, aunque vean cubiertas sus necesidades vitales mediante la percepción de subsidios de mínimos.

Algunos estados mantienen sistemas centralizados, jerarquizados y uniformes; otros se apoyan en mayor medida en las redes locales y regionales, y son de naturaleza compuesta o fragmentaria. La comprensión de las diferentes configuraciones de instituciones, culturas y de valores sociales en los distintos países del capitalismo del bienestar es preceptiva para poder distinguir no sólo la calidad de los tejidos que conforman dichas redes, sino la efectividad en la provisión de las políticas de protección ciudadana. En nuestro siguiente capítulo se pasa revista a la naturaleza de los grandes regímenes que han conformado el desarrollo del bienestar y protección social durante el siglo xx, (continental, anglosajón, nórdico y mediterráneo). El propósito es, precisamente, el de identificar sus lógicas internas y la naturaleza de sus modelos de solidaridad como factores conformadores de sus «últimas redes» de protección social.

CAPÍTULO 2

LAS EUROPAS DEL BIENESTAR

El análisis de las realidades culturales, institucionales y socioeconómicas de los estados del bienestar va más allá de la caracterización de modelos o tipologías. Su función principal es la de identificar los fundamentos teóricos y prácticos en torno a los cuales se articulan los diversos sistemas de provisión social. Además, su tarea es necesaria para entender cómo se configuran las «últimas redes» de seguridad y de protección ciudadana.

Los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional y formación estatal han auspiciado diferentes tipos de estados y regímenes del bienestar (Flora *et al.*, 1999). Los precipitados institucionales de tales evoluciones en el espacio y el tiempo han sido, a su vez, consecuencia de la plasmación de diversas culturas ciudadanas, acuerdos políticos y estructuras socioeconómicas.

El debate académico generado como consecuencia de la tipificación de grandes regímenes del bienestar ha provocado una fértil producción de análisis y estudios del bienestar. Richard Titmuss (1958) fue pionero en la tarea de clasificar los diversos estados del bienestar. Pero ha sido durante el decenio de los años noventa cuando se ha producido una auténtica eclosión de estudios comparativos y tipológicos en las democracias industriales avanzadas.

El «enfoque de los regímenes del bienestar» (*welfare regime approach*), propuesto por Gøsta Esping-Andersen (1990)¹ ha sido el más influyente en el debate conceptual y metodológico de los últi-

1. El título original del libro publicado en 1990 (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*), hace referencia a las economías de mercado de las democracias occidentales, en términos de T. H. Marshall, es decir respecto al capitalismo democrático del bienestar.

mos años. Según este enfoque, los estados del bienestar se caracterizan por una constelación de encajes institucionales de carácter económico, político y social. Así, hablar de un «régimen de bienestar» denota que, en la relación entre estado y economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos. Además hay una dimensión macrocomparativa dado que existen rasgos —o un rasgo determinante— comunes a varios países que les hace análogos o similares en su «lógica del bienestar».²

La tarea para el científico social es la de identificar normativamente aquellos elementos cuya interacción afecta al conjunto de la política social y del bienestar ciudadano. La tipología elaborada por el sociólogo danés se basa principalmente en el análisis de tres grandes áreas: las relaciones entre estado y mercado, la estratificación,³ y la desmercantilización⁴ (*de-commodification*). En un primer momento, el «enfoque de los regímenes» no tomaba cabalmente en consideración las relaciones entre estado y familia. El propio Esping-Andersen ha reconocido posteriormente (1999) el carácter estructurante que los hogares poseen en la conformación de los regímenes del bienestar.

El establecimiento de relaciones causales en el «enfoque de los

2. Naturalmente los países agrupados en «regímenes del bienestar» poseen algunas características propias y distintivas. El diseño metodológico del *welfare regime approach* trata básicamente de correlacionar variables, dependientes e independientes, que persiguen determinar la variabilidad o convergencia y agrupar a los países en «régimen del bienestar» (Esping-Andersen, 1993).

3. Que pretende medir el grado en que los subsidios públicos tienden a segmentar o integrar a los ciudadanos. Es decir, hasta qué punto los efectos de las políticas sociales contribuyen a generar nuevas desigualdades entre los ciudadanos o, por el contrario, las aminoran.

4. Concepto que se alinea con las ideas de Karl Polanyi (1957) y Richard Titmuss (1981) de valorar a las políticas sociales como medios para no depender del salario como única forma de emancipación y satisfacción de necesidades. El concepto de «desmercantilización» (*de-commodification*) ha sido empleado por Esping-Andersen como un instrumento analítico que concierne a aquellos derechos sociales del trabajador que le permitirían cubrir sus necesidades vitales al margen del mercado laboral (Nótese que ello no implica conceptualmente el rechazo a considerar el trabajo como mercancía dentro del sistema productivo). El nivel de «desmercantilización» de los sistemas asistenciales estaría determinado por: a) las restricciones institucionales establecidas en el acceso del trabajador al conjunto de los derechos sociales; b) sus condiciones de elegibilidad; c) la relación entre salarios y prestaciones; y d) la existencia o no de un subsidio social de carácter universal para todos los ciudadanos.

regímenes» parte de una cierta premisa de continuidad y estaticidad,⁵ en detrimento de las explicaciones que afectan al cambio social y a las transformaciones institucionales. De este modo, se tiende a observar los futuros desarrollos del estado del bienestar dentro de los procesos internos de las tres categorías principales propuestas, a saber, anglosajona, continental y escandinava, aunque el propio Esping-Andersen considera que sería reduccionista tratar de asimilar a un único patrón las diversas modalidades de régimen del bienestar (1993).

Desarrollando el paradigma analítico de los «recursos del poder» (*power resources approach*),⁶ Esping-Andersen ha teorizado sobre los tres mundos del bienestar capitalista asumiendo implícitamente planteamientos socialdemócratas de orientación estatista (*state-centered approach*) a la «escandinava», según los cuales la acción del estado central es la gran variable independiente determinando la producción de bienestar. Según esta perspectiva, las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía que las hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de provisión social.

Además, se enfatizan los recursos de poder de los actores colectivos, y en particular de los sindicatos de trabajadores, en la formación y acción posterior de las coaliciones de poder responsables de la implantación de estructuras de protección social. También se toma en cuenta el legado histórico, o «dependencia de la senda»

5. Esping-Andersen (1999) reconoce que la primera exposición de su tipología estaba referida a unas condiciones socioeconómicas en las economías capitalistas avanzadas prevalentes en los años setenta y ochenta, y caracterizadas por: *a*) unos sistemas de producción masivos (fordistas); *b*) unas estructuras de clases en las que el trabajador, fundamentalmente varón, era el arquetipo de ciudadano sujeto de derechos y obligaciones; y *c*) unas sociedades en las que la gran mayoría de los hogares se estructuraban en torno a la presencia de un solo miembro familiar perceptor de salarios. Cabría añadir, asimismo que la tipología es «blanda» al no clasificar adecuadamente a los países según los indicadores utilizados (desempleo, por ejemplo). Además las demarcaciones intergrupales son vagas y la homogeneidad intragrupal débil (Pitruzzello, 1999a).

6. La escuela de los «recursos de poder» subraya el valor autónomo de la política como instrumento de cambio y cuestiona la idea de que la política social simplemente refleja las necesidades sistémicas de las sociedades capitalistas e industrializadas. Para el enfoque de «recursos de poder», la política cuenta decisivamente en el establecimiento de la agenda y elaboración de las políticas sociales. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Korpi (1983), Esping-Andersen (1985) y, por sus implicaciones para el género, Orloff (1993).

(*path dependency*)⁷ de las instituciones estatales como elementos principales en la consolidación de los distintos regímenes de bienestar, aunque cabe criticar al paradigma de los «recursos de poder», precisamente, porque 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» (Flora y Heidenheimer, 1981: 6).

La experiencia del estado del bienestar acotada en el espectro ideológico (socialdemocracia) y en las coordenadas de espacio y tiempo (norte de Europa, tras la Segunda Guerra Mundial), ha servido como principal ejemplo de contraste respecto al cual se han tipologizado otros sistemas de protección social. Los estudios de bienestar, en general, han tendido a ser «suecocentristas». Así, el estado del bienestar escandinavo se ha constituido para muchos analistas en referente o vara de medir los logros y carencias de los sistemas de protección social del resto de los países capitalistas avanzados.

Buena parte de los análisis normativos de mayor influencia académica no han ocultado sus preferencias por el desarrollo del estado del bienestar en Suecia. Sucede, empero, que sus consideraciones prescriptivas adolecen a menudo de voluntarismo, ideologismo y, sobre todo, de falta de conmensurabilidad comparativa.⁸ Se ha producido con frecuencia, por tanto, una mixtificación en la evaluación normativa respecto a qué debe ser un estado del bienestar con el desarrollo histórico y real de los sistemas de protección social a analizar (Baldwin, 1992).

Otra de las críticas de Peter Baldwin a la categorización de los estados del bienestar (tipologizados y subdivididos a discreción de las variables y mediciones previamente seleccionadas), es que tales

7. Es éste un concepto profusamente empleado por los estudiosos de la economía institucional y evolucionista. Las expresiones acuñadas tales como *path dependency*, *innovation change* (cambio innovador) o *feedbacks* (retroalimentaciones o, simplemente, realimentaciones) deben considerarse en el marco más amplio de los sistemas evolutivos complejos y dinámicos. Sistemas que se caracterizan por tres fases: estabilidad, caos y bifurcación y nueva senda estable. Para determinar en esta última fase las dependencias inerciales creadas o la emergencia de nuevas estructuras, los análisis históricos y estocásticos son fundamentales (Pitruzzello, 1999b).

8. Al fin y al cabo, Suecia es un pequeño país de ocho millones de habitantes, socialmente homogéneo y con una moderna tradición estatalista que ha dotado a la intervención pública de una alta legitimidad ciudadana.

ejercicios académicos pretenden atrapar una realidad social compleja bajo la apariencia de un nominalismo esencialista y simplificador. Tales propósitos pecan de un cierto platonismo teórico y ahistórico. Para el científico social norteamericano, el empeño de identificar «familias de naciones», en base al concepto wittgensteiniano de buscar «parecidos de familia», está más ajustado a la diversidad de situaciones históricas y nacionales representadas por los objetos de los análisis.

Existe una dimensión cultural y axiológica en el desarrollo de los sistemas de bienestar, generalmente despreciada en los análisis comparativos, cuya evidencia es compleja de sintetizar estadísticamente, pero cuya importancia es equivalente, cuando no mayor, a otros elementos objetivables y medibles.⁹ La autopercepción de necesidades y estilos de vida diferentes influye sobremanera en la configuración de las opciones estratégicas de los principales actores o coaliciones de actores favorecedoras del desarrollo del bienestar (familias, gobiernos, asociaciones civiles, sindicatos o corporaciones lucrativas, pongamos por caso). Tales elementos no son siempre reducibles a variables numéricas o representaciones interpuestas (*proxies*). Empero, en numerosas ocasiones son constitutivos de rasgos comunes (*commonalities*) entre países en el seno de civilizaciones de rango superior, como puede ser el caso de los países mediterráneos.

En el cuadro 2.1 se reproduce una serie de características de los regímenes del bienestar europeos. Tal asignación sintética de rasgos no pretende ser exhaustiva y sí indicativa de los más distintivos. No se le escapará al lector que tal tarea de condensación oculta no pocos contrastes y debates analíticos. En realidad, la panoplia de características reflejadas en el cuadro fuerzan la realidad social de los regímenes examinados al constreñir en una frase, palabra o idea situaciones a menudo complejas y que no cabe individualizar epistemológicamente.

9. Aspectos culturales y valorativos generalmente despreciados por los científicos sociales que utilizan técnicas comparativas cuantitativas especialmente en el área de la política económica (QCPE-*quantitative comparative political economy*). A pesar de la proliferación de modelos teóricos y de resultados empíricos, no existen respuestas satisfactorias a las cuestiones centrales de la evolución de los estados del bienestar (Pitruzzello, 1999b).

CUADRO 2.1. Rasgos de los regímenes del bienestar europeos			
	<i>Anglosajón</i>	<i>Continental</i>	<i>Nórdico</i>
<i>Ideología</i>	Ciudadanía	Neocorporatismo	Igualitarismo
<i>Objetivos</i>	Capacitación individual	Mantenimiento rentas	Red servicios sociales
<i>Financiación</i>	Impuestos	Cotizaciones laborales	Impuestos
<i>Subsidios</i>	Tanto alzado (niveles bajos)	Contributivos (niveles altos)	Tanto alzado (niveles altos)
<i>Servicios</i>	Públicos residuales	Agentes sociales	Público comprehensivo
<i>Provisión</i>	Público / cuasi mercados	Mixto / ONGs	Público / centralizado
<i>Mercado laboral</i>	Desregulación	Estables / inestables	Alto empleo público
<i>Género</i>	Polarización laboral	Feminización trabajo parcial	Feminización trabajo público
<i>Pobreza</i>	Cultura dependencia	Cultura integración	Cultura estatalista
			<i>Mediterráneo</i>
			Justicia social
			Combinación recursos
			Mixto
			Contributivos (niveles bajos)
			Apoyo familiar
			Mixto / Descentralizado
			Economía informal
			Familismo ambivalente
			Cultura asistencial

Naturalmente hay elementos comunes que no pueden ser asignados específicamente a cada uno de los regímenes del bienestar. Por ejemplo, una de las áreas frecuentemente descuidadas en los análisis tipológicos es la relativa al género y a la tradicional división de funciones entre el hombre con trabajo y sustentador del hogar (*male breadwinner*), y la mujer asumiendo funciones domésticas y de cuidados familiares. En realidad, el modelo del varón sustentador es común a todos los modernos estados del bienestar (Lewis, 1992). Ciertamente en algunos regímenes, como el mediterráneo, la formas patriarcales han sido tradicionalmente más visibles, pero igual función en la asignación de roles en base al género se han producido en los países continentales, en los anglosajones y hasta en los nórdicos, aunque en menor medida.

En las secciones subsiguientes de este capítulo se analizan sucintamente los cuatro regímenes del bienestar,¹⁰ en referencia general a países de la OCDE y cuya referencia geográfica en la UE se concreta en las distintas Europas del bienestar, a saber, la continental,¹¹ la anglosajona,¹² la nórdica¹³ y la mediterránea.¹⁴ El examen de sus diferentes características y formas de protección social es preceptivo a fin de evaluar los niveles de legitimidad social y política y, muy especialmente, el grado de solidaridad plasmado en sus entramados institucionales respecto a las «últimas redes» de protección social de sus ciudadanos precarios. El repaso a la acción de las instancias comunitarias de la Unión Europea, por último, trata de evaluar su papel como inductor de un modelo socioeconómico donde quepa conciliar los objetivos de competitividad y flexibilidad

10. No se incluye la subvariante anglosajona propuesta por Francis Castles y Deborah Mitchell (1990), quienes cuestionaron las presunciones de Esping-Andersen respecto a la movilización de toda la clase trabajadora respecto a la producción del bienestar público. De acuerdo a ello, el residualismo del caso australiano no tiene por qué ser entendido como indicativo del retraso en el desarrollo de su estado del bienestar, sino como expresión de una institucionalización diferenciada dentro del régimen anglosajón. Un análisis de «clúster» parece otorgar entidad suficiente a un régimen de bienestar propio de las antípodas (Pitruzzello, 1999a).

11. En referencia a los países «centrales» de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo).

12. Debe hacerse la reserva que, generalmente, la céltica Irlanda suele incluirse en este régimen a pesar de sus obvias peculiaridades respecto a valores, creencias y factores socioeconómicos.

13. Esta denominación incorpora a Finlandia junto a los países escandinavos.

14. Esta categoría incluye a Portugal, un país atlántico susceptible de compartir rasgos esenciales con Grecia, España e Italia.

con los principios de solidaridad y protección social característicos de las culturas políticas del Viejo Continente.

1. Seguridad social continental

Como ya se apuntó en el capítulo introductorio, los primeros programas de seguridad social implantados en el Viejo Continente fueron desarrollados en Alemania. Sucedió a partir de 1883 durante el período de la monarquía prusiana y bajo los auspicios del canciller Otto von Bismarck. Dichos programas trataban de neutralizar las reivindicaciones revolucionarias de las organizaciones socialistas y obreras en el país teutón. Aunque sus motivaciones ideológicas eran claramente conservadoras, sus efectos fueron beneficiosos para el bienestar de amplios sectores de la población trabajadora.

La filosofía fundacional del sistema de seguridad social era el principio contributivo, por el cual empleadores y empleados cotizaban obligatoriamente a fondos de previsión amparados y garantizados por el estado, a fin de cubrir situaciones de riesgo durante el ciclo vital de los trabajadores, y siguiendo como criterio de distribución el principio de mantenimiento de rentas. En casos, por ejemplo, de accidentes, enfermedad o incapacidad, el trabajador recibía una prestación monetaria equivalente a la renta que venía percibiendo como ocupado activo, y según la cual cotizaba proporcionalmente al mantenimiento de los fondos de la seguridad social.

Buena parte de los países continentales o centroeuropeos, desarrollaron sus estados del bienestar con gobiernos cristianodemócratas. La influencia de la doctrina social de la Iglesia Católica fue muy considerable en el quehacer de aquellos gobiernos. Con anterioridad a la publicación de la encíclica de León XIII, *Rerum Novarum* (1891), la doctrina católica asumía la posición integrista tradicional de que el estado debía promover la armonía y conformidad sociales, amparando el origen «natural» de las desigualdades ciudadanas y, por tanto, las diferencias de estatus socioeconómico entre los ciudadanos. Tal posición legitimaba la propuesta e implantación de un sistema de seguridad social basado en el «mantenimiento de rentas», y que preservaba las diferencias socioeconómicas entre ricos y pobres. Sin embargo, los modernos cristianodemócratas, favorecedores durante el siglo xx de los estados del bienestar continentales, pasaron a reconocer las funciones

sociales inherentes a la propiedad privada y ampararon como legítima su expropiación en aras del bien común. El reformismo social católico propugnaba, además, una mayor justicia social combatiendo la idea de que no todas las desigualdades poseían un origen «natural». Los poderes públicos debían constituirse en garantes de unas condiciones de vida dignas, en paralelo a la acción benéfica y de socorro individual tradicionales de las iglesias cristianas.

Tampoco cabe asignar a las formaciones cristianodemócratas la paternidad en exclusiva del desarrollo de los estados del bienestar en Alemania, Bélgica, Francia o los Países Bajos, pongamos por caso. Sus intervenciones tuvieron un carácter complementario y, en ocasiones, fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos con otros partidos progresistas y de izquierdas. La acción política y sindical de las organizaciones obreras fue, asimismo, causante de reformas del bienestar que condicionaron el desarrollo de los distintos sistemas de protección social continentales. En realidad, sólo desde una perspectiva estatalista que considera la acción «autónoma» y homogeneizadora del gobierno como «soberana» en la producción de las políticas del bienestar, se puede etiquetar como «conservador» el régimen de bienestar continental en base a los largos períodos de permanencia en el poder gubernamental de formaciones cristianodemócratas.¹⁵

Con carácter general cabe identificar como rasgos definitorios del régimen continental al corporatismo social, la subsidiariedad funcional y la segmentación ocupacional. Naturalmente existen otros componentes que también pueden asignarse a esta tipología del bienestar, tales como el familiarismo. Sin embargo, este último está también presente en otros regímenes, como el anglosajón y sobre todo el mediterráneo. Sus efectos no le hacen diferencialmente característico al régimen continental, y sí son estructurantes en los países de la Europa mediterránea. Volveremos a examinar más adelante a la familia al tratar el caso del sur de Europa. A continuación se comentan brevemente los rasgos considerados como más significativos del modelo continental:

15. Recordemos que, según Esping-Andersen (1999), el propio concepto de «régimen» alude a un entrelazamiento de acciones, principalmente entre estado, mercado y hogares. Dicha interrelación en el caso de la Europa continental se ha manifestado en políticas progresistas en otros órdenes societarios a lo largo del siglo xx. Ello se hace aún más evidente si se compara la ideología estatalista continental con la del régimen liberal, el cual incluye a países tales como el Reino Unido o Estados Unidos, fuertemente conservadores en diversos ámbitos societarios.

a) El moderno «corporatismo», o neocorporatismo, es un fenómeno económico, político y cultural de carácter pluralista o democrático que articula el orden social contemporáneo mediante pactos entre los principales agentes económicos y sociales, distinguiéndose del tradicional corporativismo de corte fascista, autoritario y conservador. En realidad, las prácticas corporatistas comportan generalmente pactos globales centralizados entre los principales agentes económicos (empresarios y sindicatos) (*social partners*), y conlleva una cultura de concertación o pacto social (Pérez Yruela y Giner, 1979).

El ejemplo más ilustrativo en el mundo de las relaciones industriales, tanto a nivel macro como micro, es el de la codeterminación o codecisión característica del modelo económico alemán. El también conocido como «modelo renano» ha sido el principal instrumento de política económica sobre el cual se ha asentado el notable y sostenido desarrollo económico alemán de la posguerra. En el caso de las políticas sociales, las prácticas corporatistas atañen a los agentes sociales que pasan a ser responsables, no sólo de negociar y alcanzar acuerdos, sino de implantarlos y hacerse cargo de su provisión.

En países como Alemania y Francia la gestión de los programas del bienestar es un cometido de los principales agentes sociales productivos, función que caracteriza inequívocamente al régimen continental-corporatista entre las cuatro Europas sociales. Empresarios y sindicatos son considerados como actores legítimos en la elaboración y provisión de políticas públicas. Como consecuencia de ello, ambos colectivos confrontan una actuación de doble cariz. Por una parte, procuran la protección de los intereses «subjetivos» de sus representados. Por otra, necesitan preservar su papel de gestores dentro del sistema contributivo de la seguridad social. Tal circunstancia les ha permitido un cierto margen de maniobra a la hora de negociar limitaciones por razones presupuestarias a programas del bienestar ya existentes, a cambio de adquirir mayor protagonismo en la gestión y control de la seguridad social contributiva.

A destacar en el régimen corporatista es el considerable nivel de influencia que los sindicatos han mantenido en la configuración del bienestar continental. Recuérdese que los programas de la seguridad social, tales como las pensiones, la atención sanitaria, o las prestaciones familiares, son responsabilidad de comités paritarios de gestión compuesto por representantes de los empresarios y de

los sindicatos. En los últimos tiempos no resulta extraño constatar que las fricciones y tensiones de patronal y sindicatos con los poderes públicos han sido independientes de la coloración política de los gobiernos de turno. En Francia, por ejemplo, los desencuentros se han producido tanto respecto a las propuestas del Plan Juppé (1995-1996) como a las reformas subsiguientes del gobierno Jospin (1997-1998).¹⁶

Pero además, como fue el caso de la implantación del programa de rentas mínimas en Francia en 1988 (*Revenue Minimu d'Insertion*), los agentes sociales han favorecido un tipo de política que no les implica directamente, ya que la financiación de dicho programa cae fuera de sus responsabilidades como gestores de los fondos de la seguridad social contributiva. Su apoyo, en este sentido, se ha realizado sin costos para el sistema contributivo, y sin detrimento de los derechos adquiridos por los trabajadores sindicados.

El caso del éxito de la economía política alemana de la posguerra corresponde a lo que se ha venido en denominar «economía social de mercado» (*Soziale Marktwirtschaft*).¹⁷ De acuerdo a dicha política económica el estado es responsable de fijar la reglas generales de actuación socioeconómica pero no debe intervenir activamente en la vida económica y social del país. El proceso corporatista ya se encarga de aflorar los acuerdos entre los agentes sociales, que proveen de un alto grado de legitimidad a las decisiones sancionadas en la legislación y actuación gubernamental. El estado social o del bienestar alemán (*Sozialstaat*) prima, por consiguiente, la concertación y negociación colectiva entre las organizaciones de la sociedad civil, y actúa subsidiariamente en la provi-

16. En enero de 2000, no obstante, los empresarios franceses de la patronal Medef anunciaron que estaban dispuestos a romper con el sistema de protección social construido en Francia tras la Segunda Guerra Mundial, y que se retirarían a finales de ese año de todos los organismos paritarios en los que ha venido participando conjuntamente con los sindicatos. Acusaban al gobierno de injerencia con la aprobación por ley de la jornada de 35 horas a iniciativa del ejecutivo de «izquierda plural» de Lionel Jospin. Aducían que hasta la fecha había sido ésta una área de competencias gestionada directamente por los agentes sociales.

17. Norbert Walter, economista jefe del Deutsche Bank, considera que el modelo está en «bancarrota», debido a la globalización económica y a una menor disposición de los ciudadanos alemanes a contribuir solidariamente al mantenimiento del sistema socioeconómico que hizo posible el «milagro alemán». Sin embargo, la opinión pública alemana persiste en su apoyo a una autorregulación de los agentes sociales en una economía abierta de mercado, así como al papel vigilante del estado en el cumplimiento de un marco industrial justo (Bonoli, 1999).

sión de programas sociales, la mayor parte de los cuales se originaron para cubrir riesgos asociados a la pérdida de trabajo remunerado.¹⁸

b) La subsidiariedad funcional ha estado tradicionalmente auspiciada por programas sociales de inspiración cristiana en el desarrollo de los estados del bienestar continentales. Las iglesias cristianas no han ocultado como objetivos importantes los de adoc-trinamiento mediante una activa presencia institucional en el sector educativo y sociosanitario. Consiguientemente han procurado influir en el desarrollo de los estados del bienestar a fin de obtener un amplio espacio de actuación independiente y sin interferencias estatales. En no pocas ocasiones los poderes públicos han mantenido un trato a su favor hacia las posiciones eclesiales, mediante la acción de los gobiernos cristianodemócratas.

El principio de subsidiariedad funcional, por tanto, favorece que la iniciativa social tome el protagonismo en el diseño, elaboración y provisión de programas sociales, cuyo marco legal queda amparado por los poderes del estado. Éste, a su vez, otorga carta de naturaleza jurídica a los pactos sociales alcanzados entre los principales actores sociales basados en la concertación social.

Cabe distinguir la subsidiariedad funcional de la territorial,¹⁹ característica de los estados descentralizados, o de la propia Unión Europea. Favorece la iniciativa social de organizaciones y grupos civiles, cuya acción es transversal en el espacio político social del estado, y respecto de los cuales los poderes públicos desempeñan una responsabilidad legitimadora de naturaleza secundaria. En este sentido puede argumentarse que el importante papel desempeñado por la familia en la procura del bienestar de sus miembros es una forma de subsidiariedad que, no obstante, es cuestionable en el caso de países como Francia o Bélgica con un familismo cuyo alcance y efectos son

18. Fundamentalmente del cabeza de familia varón. Los riesgos son cubiertos por cada fondo contributivo de la seguridad social (ej.: enfermedad, accidentes laborales o desempleo). Recuérdese que la ley alemana establece que los fondos de la seguridad social (con estructura separada del presupuesto nacional) no pueden generar déficit, lo que implica que se ajusten automáticamente mediante variaciones en las cotizaciones de empresarios y asalariados para conseguir el equilibrio contable.

19. Recuérdese que la subsidiariedad territorial establece la preferencia por el ámbito de decisiones políticas más próximo al ciudadano (local, regional, y así sucesivamente). Los órganos nacionales o transnacionales sólo deberían intervenir cuando los otros niveles decisoriales no puedan hacerlo, o cuando exista una demanda ciudadana explícita en dicho sentido.

diversos y sustancialmente menores que respecto a la Europa mediterránea.

El protagonismo de los agentes sociales en el régimen corporatista continental es determinante. Incluso en situaciones de difícil concertación como fue el caso de la aceptación por los sindicatos holandeses de las restricciones salariales según el Acuerdo de Wassenaar de 1982. En aquella ocasión sindicatos y patronal acordaron las bases programáticas del «modelo pólder» de política económica que durante los años ochenta y noventa han hecho posible el denominado «milagro holandés».²⁰ En Wassenaar se trató de integrar las reivindicaciones laicas progresistas con los planteamientos reformistas de corte cristiano de sus más importantes agentes sociales, facilitando políticas económicas de creación de empleo.

En el caso de Francia, sin embargo, la ideología de la subsidiariedad no ha estado influida tanto por valores de inspiración cristiana, como por aquellos relativos al republicanismo de índole secular. El pensamiento republicano de inspiración revolucionario ha sido refractario en Francia tanto a las tesis del individualismo liberal como a considerar la desigualdad ciudadana como un asunto circunscrito a lo laboral y a las relaciones industriales. Consiguientemente, las reformas sociales han estado más inspiradas por una concepción de la vida política que preconiza un orden democrático dependiente de la vigencia de la responsabilidad pública de la ciudadanía (Giner, 1998).

c) Los países del régimen continental poseen una fuerte impronta ocupacional, aspecto que se refleja en sus estructuras organizativas y de gestión de los programas de la seguridad social. La mayoría de los ciudadanos está incluida en sistemas de previsión social, en razón a su consideración como trabajadores cotizantes en la economía formal, o como familiares dependientes.

20. En los Países Bajos se produjo un descenso espectacular del desempleo desde un porcentaje superior al 13 % de la población laboral activa, en 1983, hasta apenas un 5 %, en 1998. La combinación del conservadurismo fiscal, con las políticas de moderación salarial, las reformas consensuadas del estado del bienestar, las políticas activas de creación de empleo y el mantenimiento del sistema general de la seguridad social, ha sido responsable del «milagro holandés». Según algunos observadores el «modelo pólder» debía ser propuesto como «tercera vía» del capitalismo del bienestar con rostro humano entre la desregulación norteamericana y el garantismo laboral europeo. Sin embargo, y dadas sus peculiaridades nacionales, el modelo es difícilmente exportable a otros contextos socioeconómicos (Hemerijck y Visser, 1999).

La segmentación ocupacional implica un tratamiento diferenciado de sistemas de la seguridad social en base a las diferentes categorías laborales. Ello ha permitido la pervivencia de sistemas diferenciados dentro del conjunto de la seguridad social. En el caso de Bélgica y Francia, por ejemplo, los sistemas pensionísticos y el servicio nacional de la salud están muy fragmentados. En el caso alemán, si bien el área de pensiones se divide en dos amplias categorías de trabajadores cualificados y no cualificados, el seguro médico está compuesto por más de 1.200 fondos articulados en el ámbito regional, ocupacional o a nivel de empresa. En los Países Bajos, el sistema contributivo de la seguridad social se ha universalizado respecto al sistema de pensiones, mientras que otros programas, como la salud o la educación, se han organizado «denominacionalmente», de acuerdo a las características de la democracia consociacional holandesa constituida en base al respeto a la pluralidad funcional de los distintos grupos religiosos y culturales.²¹

En los países del régimen continental cabe denotar en líneas generales un considerable nivel de fragmentación en la organización y provisión de los programas de la seguridad social. Ello se ha debido en gran medida al carácter gradual e incrementalista de las reformas implantadas a lo largo de su historia. Tal situación es análoga a la que se ha producido en el caso de algunos países del régimen mediterráneo.²² Sin embargo, en la Europa mediterránea la tendencia en los últimos tiempos en áreas como la salud o la educación ha sido la de universalizar los servicios y prestaciones,

21. Los cuatro grandes rasgos del consociacionismo holandés son la autonomía grupal, la «gran coalición» en el gobierno y la administración de las políticas públicas, la capacidad de veto entre los grupos etnoculturales que conviven en un estado plural, y la proporcionalidad en la distribución de recursos públicos. En los Países Bajos, según Arend Lijphart: «La divisiones de clase y religiosas separan a los grupos compactos *inclusivos* mediante subculturas políticas claramente definidas. Además, existe un sistema multipartidista con una considerable interpenetración de contenidos entre los partidos, grupos de interés y medios de comunicación. ¡Pero la democracia holandesa es fundamentalmente estable y efectiva!» (1975: 15).

22. En Italia, por ejemplo, el sistema pensionístico está compuesto de más de 120 planes ocupacionales. En 1991 existían 30 fondos distintos de la seguridad social y 43 fondos responsables de distintas prestaciones sociales y de servicios sanitarios. Una reforma efectuada en otoño de 1992 limitó tal situación de heterogeneidad y fragmentación. En Grecia, en 1995, persistían 86 fondos diferentes de seguridad social que administraban planes obligatorios y suplementarios de pensiones, y 236 instituciones dependientes de 6 ministerios distintos responsables de la provisión de la salud y de las prestaciones sociales (Petmesidou, 1996).

mientras que en Alemania y Francia no sólo pervive una multiplicidad de planes y sistemas, sino que aquellos agentes sociales que en teoría podrían aparecer como principales inductores de una mayor universalización se oponen a tal opción.²³

Respecto a las redes básicas de protección social para aquellos ciudadanos que no acceden al sistema contributivo de la seguridad social, el régimen continental dispone de programas básicos comprensivos aunque su sistema asistencial no está homogeneizado y estandarizado como en el caso británico y escandinavo. Las políticas de selectividad (*targeting*) destinadas a aquellos colectivos en precario se realizan, al igual que en el caso del régimen anglosajón, mediante la comprobación de la carencia de medios de los beneficiarios (*means-testing*). En los últimos tiempos, los programas de rentas mínimas establecidos para los ciudadanos en situación de exclusión han cobrado gran protagonismo social.

En Francia la implantación de la renta mínima de inserción (*RMI*) a finales de los años ochenta,²⁴ se realizó tras un amplio debate en torno a los viejos principios del republicanismo relativos a la solidaridad entre individuos y grupos, y al fomento de la inserción social en el seno del estado. Tal perspectiva asume una percepción ciudadana de derechos no estigmatizante. Se debe evitar que los beneficiarios de dichos servicios y subsidios aparezcan a ojos de otros ciudadanos como «indignos» o «incapaces». La promoción de una cultura de la inserción social persigue eliminar una simbología de pobres y excluidos como ciudadanos incómodos y hasta moralmente reprobables (Silver, 1994; Cousins, 1998).

El debate sobre el concepto de «exclusión», como alternativo al de «pobreza» y desprovisto de su carga peyorativa y estigmatizadora, ha sido característico del modelo continental, especialmente en Francia. La distribución de rentas a ciudadanos en precario para la procura de unos medios básicos de supervivencia ha sido entendida como un derecho fruto de la solidaridad del conjunto social. El

23. Los sindicatos galos se han mostrado reacios a dar su consentimiento a una reforma del servicio de la salud de carácter universalístico, y han preferido mantener su gestión en base a la estructura ocupacional (Bonoli y Palier, 1995, 1996; Safran, 1997).

24. El programa se creó por ley de 1 de diciembre de 1988. Posteriormente la Ley de Lucha contra la Exclusión fue promulgada el 29 de julio de 1989 con el objetivo de asegurar los recursos mínimos a los ciudadanos en situaciones más desfavorables.

programa del *RMI* pretendió inspirarse en una filosofía superadora de la mera acción asistencial de carácter paliativo, cuya financiación es asumida por el conjunto de la ciudadanía y, especialmente, por aquellos contribuyentes en situación de inclusión.

En el caso del otro gran país continental, Alemania, debe subrayarse el carácter periférico de la asistencia social en el conjunto del sistema de la seguridad social. Las ayudas de mínimos (*Sozialhilfe*) se realizan tras el escrutinio y comprobación de que los solicitantes no disponen de otros medios de supervivencia. Además, el incremento de la población desempleada ha puesto en entredicho un modelo que descansa en el principio de la seguridad social para aquellos ciudadanos con empleos estables en la economía formal y para sus dependientes familiares. La feminización de la pobreza se ha hecho notar en un país en el que el trabajador arquetípico correspondía tradicionalmente al de un varón empleado durante toda su vida laboral que sustentaba con su salario al resto de los miembros de su familia (*male breadwinner*).

2. Universalización residual anglosajona

El modelo «beveridgeano» adopta el universalismo como criterio articulador del principio de ciudadanía en la provisión de bienes y servicios del bienestar. Las políticas sociales del régimen anglosajón se financian en su mayor parte por los impuestos generales. Son de carácter básico o residual ya que se asume que el individuo hará el esfuerzo mayor en procurarse bienestar por sí mismo. Se accede a ellas generalmente tras la comprobación de los recursos económicos de los peticionarios. En los últimos tiempos se han producido reformas en la provisión de los servicios sociales con la adopción de prácticas organizativas según una lógica mercantil. En paralelo se ha producido una desregulación del mercado de trabajo, una mayor flexibilidad laboral y, en general, una mayor liberalización de las relaciones industriales que han afectado considerablemente a la reorganización del bienestar social en la mayor parte de la «familia de naciones» anglosajona.

En contraste con el sistema de seguros «bismarckiano», cabe distinguir al régimen «beveridgeano» en base a tres grandes características: *a*) una transición del universalismo hacía una mayor selectividad (*targeting*); *b*) unas prestaciones de tasa constante o a tanto alzado (*flat-rate*), que han tendido a la baja en su cuantía y

capacidad adquisitiva; y c) una financiación de las políticas sociales por medio de los impuestos generales.

a) Las propuestas liberales anglosajonas parten de la premisa de que el ciudadano debe desarrollar su propia capacidad individual de «autoayuda» para procurarse el bienestar personal necesario. Los riesgos inherentes a la vida social deben ser cubiertos, en primera instancia, por los propios individuos. La acción de protección del estado se configura de manera residual, con un tratamiento homogeneizador de derechos y titularidades ciudadanas.

En el caso del Reino Unido sus principios filosóficos y organizativos se basan fundamentalmente en las *Poor Laws*²⁵ y en el Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941. Este último proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos «desde la cuna hasta la tumba» («*from cradle to grave*»). Quizá la más visible de sus recomendaciones se plasmó en la constitución de un Servicio Nacional de la Salud gratuito y universal (*National Health Service*).²⁶

La versión más liberal e individualista del régimen anglosajón ha correspondido a países donde la actuación estatal ha sido tradicionalmente más limitada (Estados Unidos o Australia).²⁷ Durante el período de los gobiernos de la «Nueva Derecha» de Margaret Thatcher se lanzó una ofensiva de corte neoliberal con intenciones proselitistas allende el Reino Unido. Se preconizó entonces un retorno a los principios del darwinismo social y el individualismo posesivo característico del liberalismo más primitivo y atomizador anglosajón. Recuérdese, sin embargo, que los niveles de gasto público relativo a los programas del bienestar en el Reino Unido no sufrieron detrimento durante el dilatado gobierno conservador (1979-1996), y si

25. Se tiende a asumir que la Ley de Pobres es un fenómeno social del siglo XIX. Pero continuó vigente con diversas adaptaciones hasta 1948 (similares legislaciones en Dinamarca y Alemania dejaron de tener aplicación en 1961 y 1962, respectivamente) (Toft, 1999).

26. En realidad el Servicio Nacional de la Salud es el único que puede considerarse universal dentro del estado del bienestar británico. En el sector de las rentas garantizadas, los ciudadanos inactivos y los ocupados que ganan menos de un importe establecido (54 libras esterlinas a la semana) quedan fuera de la cobertura del *National Insurance* y no pagan cotizaciones a dicho *Seguro Nacional* (Ferrera, 1998).

27. Según Francis Castles (1993), el caso *lib-lab* australiano es «significativamente» distinto del norteamericano por el mayor protagonismo e influencia de los sindicatos y las asociaciones de trabajadores en los procesos de formación de políticas públicas.

acaso experimentaron un ligero aumento en sus cifras agregadas, como resultado de una «dependencia de la senda» institucional (*path dependency*) que la política *thatcherite* no pudo modificar.

b) Las prestaciones y subsidios económicos constantes o a tanto alzado (*flat-rate*) resaltan el carácter residual o básico del régimen anglosajón. En los últimos tiempos, las políticas sociales se han concentrado en los colectivos sobre los que se quiere intervenir, delimitando su alcance e identificando a sus potenciales beneficiarios por sus necesidades concretas (*targeting*). En general se trata de programas de asistencia social para aliviar situaciones de riesgo y pobreza (*poverty alleviation*). El crecimiento de las políticas selectivas ha sido muy considerable como queda ilustrado por porcentajes de aumento prácticamente del 100 % en los casos de Australia y Nueva Zelanda, en torno al 40 % del total en la República de Irlanda²⁸ y Estados Unidos, y de un 20-30 % en Canadá y el Reino Unido.²⁹

Al margen de que algunos programas han sufrido algunas restricciones en sus condiciones de accesibilidad y elegibilidad, un rasgo significativo en la agudización del residualismo de los sistemas del régimen anglosajón es la falta de revalorización de las prestaciones asegurativas (ej.: la pensión de vejez en el caso del *National Insurance* británico). En algunas situaciones, se han revisado completamente los criterios haciendo inviable la continuidad de la política tal y como venía funcionando (ej.: la sustitución en Estados Unidos del programa AFDC de ayuda a las familias con hijos dependientes por el TANF).³⁰

28. La inclusión del estado irlandés en el régimen anglosajón debe hacerse con muchas precauciones. Su carácter periférico y su fuerte componente familista como país católico hacen de Irlanda un caso singular dentro de este régimen del bienestar «anglosajón».

29. El país más próximo en su nivel de selectividad no perteneciente al régimen anglosajón es Alemania con un 12 % de *targeting* en sus programas asistenciales (Esping-Andersen, 1999).

30. El programa *Aid to Families with Dependent Children* fue sustituido en 1996 por el *Temporary Assistance to Needy Families* (Asistencia Temporal para Familias Necesitadas). Ello ha comportado una transferencia de responsabilidades desde la administración federal a la estatal. En realidad, la nueva legislación elimina el derecho a este tipo de prestación asistencial y establece como requisito para la percepción del nuevo subsidio que los beneficiarios se involucren en actividades laborales a los dos años de comenzar a percibirlo (tales como trabajo social, trabajo comunitario o formación programada). Se fija un límite de 5 años en la duración de la prestación económica (que puede ser reducido de acuerdo a los programas desarrollados por cada estado) (Orloff, 1998).

Como trámite previo a la concesión de la ayuda, cabe observar otro efecto asociado al incremento de los métodos de comprobación de medios del solicitante (*means-testing*). Ha sido éste el aumento en el número de personas que, aun reuniendo los requisitos, no solicitan los subsidios evitándose trámites en algunos casos prolijos y que consideran degradantes para su autoestima.³¹

c) Los programas del bienestar y de protección social en el régimen liberal anglosajón se sufragan comúnmente con cargo a los presupuestos nacionales. Las prestaciones monetarias de índole asegurativa son cofinanciadas mediante cotizaciones laborales. En términos generales, existe un principio de ciudadanía que establece un acceso sin discriminaciones de los ciudadanos a los programas sociales. La naturaleza de las prestaciones y su índole en muchos casos selectiva establece categorías de grupos y colectivos de beneficiarios. Estos últimos no sufren restricciones ni tratamientos diferenciales a la hora de ejercitar sus derechos y titularidades. Téngase en cuenta, sin embargo, que muchos programas están delimitados (*targeted*), por lo que la igualdad de acceso se aplica a los grupos de ciudadanos cuyos perfiles y características han sido previamente establecidos en la implantación de las políticas del bienestar (ej.: servicios sociales para madres desempleadas o subsidios de vivienda).

El énfasis en procurarse el bienestar por medios propios ha potenciado el papel del mercado en la provisión de servicios, especialmente en las áreas de la educación, salud y los servicios de atención personal. La incentivación fiscal para que los ciudadanos complementen sus pensiones públicas, u opten en su totalidad por las pensiones privadas, ha procurado igualmente una mayor participación de los sectores lucrativos en la cobertura de riesgos tradicionalmente tutelados y provistos por las instituciones estatales (ej.: jubilación, seguros de accidentes o enfermedad).

Las opciones individualizadas en la procura de servicios del

31. Sin embargo, a principios de 1999, el gobierno Blair estimaba que numerosos beneficiarios de los subsidios y ayudas sociales en el Reino Unido no tenían problemas de estigma social. La implícita observación era que algunos de ellos «recibían algo a cambio de nada». Las reformas que se pretendían introducir en el sistema de protección británico comportaban que cerca de 1 millón de madres solteras, casi 3 millones de incapacitados y alrededor de 1,5 millones de parados deberían acudir a entrevistas personales con los trabajadores sociales en las que se incentivaría su reincorporación al mercado laboral. En el caso contrario perderían parte de las ayudas.

bienestar se han popularizado en los países anglosajones al tiempo que se ha manifestado una creciente insatisfacción de los ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. La doble queja ciudadana manifestada por sectores de las clases medias considera que los servicios públicos son deficientes en su gestión y no se corresponden al alto nivel impositivo requerido para su mantenimiento.³² Además, la culpabilización a los beneficiarios de servicios y prestaciones sociales como causantes de la sobrecarga fiscal estatal ha reavivado los debates sobre la «cultura de la dependencia» y ha incidido en las propuestas, de una mayor liberalización de las condiciones laborales.³³ Respecto al primero se han intensificado los programas de «vuelta al trabajo» (*from welfare to workfare*), al tiempo que han empeorado notablemente las condiciones laborales (ej.: mayor horario laboral) y las desigualdades salariales.³⁴

Ciertamente a una mayor tasa de la ocupación laboral en los países anglosajones (Estados Unidos y Reino Unido, principalmente) ha correspondido en los últimos tiempos una generalización del trabajo precario remunerado, y el descrédito de un tipo de bienestar que ha sido calificado como «dependiente universal». En el Reino Unido, por ejemplo, a unas tasas de desempleo muy bajas se ha correspondido un mayor número de trabajadores con salarios no-

32. Recuérdesse, sin embargo, que la presión fiscal en el Reino Unido e Irlanda ha permanecido estable durante los años noventa, en torno a un 35 % de los ingresos fiscales (impuestos y cotizaciones sociales) sobre el total del PIB. Dicha cifra contrasta con los porcentajes del 46, 45 y 38 % registrados en 1997 en Francia, Italia y Alemania, respectivamente. En Suecia la presión fiscal alcanza el 52 %.

33. En línea con las tesis de Michel Foucault, los términos dependiente y «delincuente» se han hecho prácticamente sinónimos en buena parte de los debates mediáticos al respecto. Sucede de esta manera que las bases morales del sistema de protección social (paliar necesidades y controlar a los peticionarios) han sufrido un cambio total. Ahora la víctima, el pobre o precario, ha pasado a ser el principal sujeto a quien culpar. La solución (los programas de bienestar) pasan de tal manera a ser parte del problema. Se pretende construir, de tal manera, un círculo vicioso de difícil solución.

34. En Estados Unidos, entre 1988 y 1998, los ingresos reales, una vez descontada la inflación, crecieron un 15 % para el segmento más rico de la población, mientras que los del más pobre lo hicieron apenas un 1 %. Además, a finales de los años noventa el 20 % de los hogares estadounidenses ingresaban anualmente una media de 137.000 dólares (unos 23 millones de pesetas, aproximadamente), diez veces más que el 20 % más desfavorecido (alrededor de 2,3 millones). Según la Reserva Federal, las familias que ganan menos de 50.000 dólares (unos 8,5 millones) anuales habían empeorado su situación relativa respecto a las más prósperas entre 1995 y 1998 (*El País*, 24 enero, 2000).

tablemente inferiores al resto de los países de la Unión Europea (Gregory y Sandoval, 1994).

En lo que hace referencia a sus redes básicas de protección social, la visión liberal de la sociedad ha inspirado una especialización característicamente anglosajona sobre la pobreza. La medición se ha restringido tradicionalmente a procurar unos niveles mínimos de subsistencia material paliativos de situaciones individuales. Sin embargo, en el período 1979-1995 el número de pobres británicos se había triplicado. Además, de los doce millones de personas en un estado de pobreza relativa (es decir, con unos recursos menores a un umbral preestablecido), cuatro de ellos eran niños (dos de cada cinco niños nacían pobres).

En 1992, una de cada siete personas en el Reino Unido vivía en un hogar dependiente de prestaciones asistenciales concedidas tras la comprobación de medios de los beneficiarios (*means-testing*). El número se había duplicado en apenas una docena de años de acuerdo a los datos disponibles en 1980 (Gough *et al.*, 1997).

En los países anglosajones la imagen distorsionada pero popularizada de la «dependencia» de los subsidios del bienestar, así como del paro de larga duración o de las «infraclases» urbanas se ha explicado frecuentemente en clave individualista, eludiendo la responsabilidad del conjunto de la ciudadanía en la solución del «problema». En los últimos decenios se ha insistido en el concepto de la «elección individual» (*individual choice*) como variable explicativa del fenómeno de la pobreza, mal social para cuya corrección se prescriben políticas de capacitación personal (*personal empowerment*).

La trivialización de la «cultura de la dependencia», apoyada en la ofensiva ideológica neoliberal, ha condicionado buena parte de las percepciones ciudadanas sobre la protección social de la pobreza. Como alternativa política intermedia, asociada al centrismo de la «tercera vía» del nuevo laborismo, se ha propugnado una transferencia de responsabilidades desde el estado a las familias. Tal propuesta supone un giro hacia patrones de complementariedad del bienestar más característicos del sur europeo, y alejados del principio de ciudadanía universal e individualizada del modelo «beveridgeano».

3. Redistribución estatalista nórdica

Aun con variada fortuna, el régimen nórdico ha mantenido como criterio guía de su política económica la armonización de las ideas igualitaristas con el crecimiento económico y el pleno empleo. En los países nórdicos, el estado del bienestar se ha construido sobre un amplio consenso social basado en la tradicional idea escandinava del estado como casa común (*folkhemmet*). Sus generosos sistemas de protección social se financian mediante los impuestos generales —lo que implica fuertes redistribuciones fiscales— y son de acceso universal para todos los ciudadanos. Se favorece la provisión pública directa de servicios de bienestar en vez de las transferencias monetarias para que los ciudadanos puedan procurarse dichos servicios por sí mismos. Los programas del bienestar no son discriminatorios, ni atienden a criterios selectivos de clase social o género.

Los científicos sociales estudiosos de la política social han fijado su atención en el modelo escandinavo, especialmente a partir de finales de los años sesenta. Muchos de ellos lo han presentado como *desideratum* normativo en sus análisis y como modelo a imitar por otros sistemas de protección social de las democracias industriales avanzadas.³⁵ En líneas generales, cabe distinguir tres grandes rasgos constitutivos del estado del bienestar escandinavo que lo diferencian de otros modelos: *a)* Unos servicios y prestaciones financiados mediante una alta redistribución fiscal; *b)* Una universalización de servicios públicos como derechos de ciudadanía; y *c)* Una estatalización de los sistemas de provisión del bienestar.

a) La cultura del universalismo y de la solidaridad ciudadana no es algo nuevo en la historia de los países nórdicos. En realidad, tal cultura y solidaridad hunden sus raíces en una concepción histórica del interés común muy arraigada en las sociedades nórdicas que los modernos partidos socialdemócratas han adaptado eficazmente en su acción de gobierno. Con la implantación de los programas gubernamentales de dichos partidos, las políticas sociales se

35. Responde ello al deseo irrefrenable de algunos influyentes científicos por el «raptó normativo» (*normative capture*). Según esta visión, la labor fundamental de los investigadores sociales es la de realizar análisis sociales que prescriban escenarios «mejores» para alcanzar el ideal de la «sociedad virtuosa» (*good society*).

han orientado, principalmente, hacia la emancipación material de los ciudadanos y la defensa de la solidaridad interclasista amparada y organizada por el estado. Esta última se manifiesta en el alto nivel de redistribución impositiva que hace posible la financiación de unos subsidios generosos y una red comprensiva de servicios sociales.

Considérese que, a pesar de las políticas de ajuste monetario y disciplinamiento presupuestario características de los años ochenta y noventa, en países como Suecia la presión fiscal alcanzaba el 52 % del Producto Interior Bruto en 1996. Esta cifra contrastaba con una media del 42 % en el conjunto de los 15 países de la Unión Europea. A diferencia de otras democracias occidentales, el grueso de las clases medias han continuado prestando su apoyo activo al mantenimiento del «costoso» estado del bienestar escandinavo.³⁶ Una de las razones aducidas para explicar un apoyo tan sostenido, además de las axiológicas, culturales e históricas, es que las clases medias se han visto favorecidas por muchas de las políticas sociales que, en un primer momento, habían estado destinados a los ciudadanos más necesitados.³⁷

En los últimos años y condicionados por factores exógenos y endógenos asociados a los procesos de mundialización económica, los países escandinavos, y muy particularmente Suecia, se han visto en la tesitura de introducir reformas significativas. Si bien se mantiene el principio de cobertura universal para todos los ciudadanos, la tendencia ha sido consolidar una base común sobre la

36. Parece denotarse, no obstante, un cierta pérdida de apoyo popular hacia el estado del bienestar en el caso de Dinamarca (Goul-Andersen, 1997). En el caso de Noruega la situación ha sido más llevadera financieramente por la gran riqueza aportada por la extracción del petróleo del Mar del Norte. La desahogada situación financiera ha contribuido sobremanera a consolidar una percepción positiva de los noruegos de su estado del bienestar. No en vano, durante los años noventa cada vez mayores cantidades de los beneficios procedentes de las explotaciones petrolíferas han engrosado las arcas del Fondo Petrolero que sirve de salvaguarda de futuros gastos sociales (Kuhnle y Eitrheim, 1999).

37. Naturalmente al evaluar el nivel de solidaridad interclasista en países como Suecia deben tenerse muy en cuenta el nivel de las transferencias fiscales, de acuerdo al principio de la «contabilidad italiana» que establece que a un apunte en el «debe» corresponde otro en el «haber». Una vez contabilizadas las «salidas» y «entradas» se observa que un 60 % de los hogares suecos pagan más de lo que reciben de la provisión social estatal. Este dato debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los efectos de las transacciones económicas entre los ciudadanos (Rothstein, 1996).

cual otro tipos de subsidios y prestaciones ocupacionales queden fijados por el nivel salarial del beneficiario y su historial laboral. Este enfoque se alinea, aún parcialmente, con el principio contributivo de la seguridad social característico del régimen «bismarkiano».

b) La universalización de los servicios y de las prestaciones sociales es fruto de su consideración como derechos de ciudadanía o de residencia (caso del fuerte contingente de inmigrantes). Todos los habitantes pueden acceder a ellos sin discriminación. Como ya hemos señalado anteriormente, en los últimos lustros se han introducido algunos mecanismos de comprobación de medios de los beneficiarios (*means-testing*), trámites que con anterioridad no se efectuaban con carácter general.

A diferencia del modelo continental, el estado del bienestar nórdico ha puesto el acento en la provisión de servicios sociales. Ello se deja notar en la provisión de una comprensiva infraestructura de servicios de cuidados familiares, en especial para niños y mayores. A tal efecto, y en consonancia con su objetivo de promocionar el empleo hasta las máxima tasas de actividad laboral, el régimen nórdico ha generado empleos públicos en mucha mayor medida que en el resto de los estados del bienestar. Téngase en cuenta que casi una de cada tres personas trabaja en el sector estatal o paraestatal escandinavo, cifra que duplica la media para los países de la OCDE.³⁸

En lo que afecta a los subsidios y prestaciones monetarias, las tasas de reemplazo (*replacement rates*) son muy altas en comparación con otros países. En algunos casos, sin embargo, son notablemente inferiores a ciertos países del régimen mediterráneo (ej.: pensiones de vejez en Grecia e Italia),³⁹ o son similares en sus magnitudes agregadas a países del régimen continental como Bélgica u Holanda.

La situación del régimen nórdico ha cambiado durante el decenio de los años noventa. Cinco son los factores a los cuales cabe atribuir la responsabilidad de un menor nivel de comprensividad y generosidad. En primer lugar los niveles de las prestaciones se han

38. Según datos de dicha organización, el porcentaje de empleados públicos suecos y daneses respecto al total de la población entre 15 y 64 años superaba en 1996 más del 22 %. En el Reino Unido, Alemania e Italia los porcentajes no alcanzaban el 10 %.

39. Téngase en cuenta que, en 1993, el 76 % del gasto de protección social en Grecia correspondía a pensiones de vejez y de incapacidad. En Italia dicho porcentaje alcanzaba el 74 %.

reducido.⁴⁰ En segundo lugar, los períodos de disfrutes de las prestaciones se han acortado y los períodos de espera han sido prolongados.⁴¹ En tercer lugar, las condiciones de elegibilidad han sido constreñidas.⁴² En cuarto lugar se ha puesto un énfasis mucho mayor en las políticas generales de rehabilitación, activación, educación y formación.⁴³ Por último, se han realizado reformas estructurales sustanciales en los sistemas de pensiones de vejez en previsión de gastos «incontrolados» debidos al previsible incremento demográfico en el número de pensionistas previsto para la primera mitad del siglo XXI.⁴⁴

La aplicación de criterios de selectividad en la concesión de subsidios sociales y la implantación de métodos de comprobaciones de medios (*means-testing*), parece indicar un cambio fundamental en la filosofía constitutiva del estado del bienestar nórdico (aquella que establece como derecho sin restricciones el acceso a

40. En Suecia, por ejemplo, las tasas de reemplazo de los subsidios de desempleo y la prestación por enfermedad se han reducido diez puntos porcentuales entre 1990 y 1998. En Finlandia el seguro de enfermedad ha permanecido invariable pero las tasas de reemplazo en el subsidio de paro se redujeron en tres ocasiones durante 1992-1993 para incrementarse ligeramente en 1995.

41. En Dinamarca el máximo período de percepción del subsidio de paro se rebajó de nueve a siete años en 1994, y a cuatro en 1996. En 1993, en Suecia se introdujo un día de espera en el cobro de la prestación por enfermedad, y se incrementó de tres a cinco en el caso del subsidio de paro. En Finlandia se introdujeron cinco días de espera en el subsidio de activación laboral otorgado mediante comprobación de medios (*means-testing*).

42. Como parte de la profunda reforma del mercado laboral efectuada en Dinamarca en 1994, se recalificó el estado de desempleado. En 1997 se prolongó el requisito de haber dispuesto de un empleo no subsidiado desde 26 a 52 semanas, en un período de tres años, como requisito para obtener la prestación de paro. En Noruega (1993) y Suecia (1997) la definición estatutaria de «enfermedad» paso a ser más restringida. Además en Noruega las posibilidades de solicitar una pensión de incapacidad se redujeron drásticamente en 1991.

43. El plan de rehabilitación implantado en Finlandia conlleva una evaluación de las necesidades del beneficiario después de sesenta días de enfermedad. El caso de la reforma danesa de 1994 es el más significativo, ya que incentiva fuertemente política activas de integración laboral y desincentiva de igual manera la continuidad de los perceptores de subsidios y prestaciones sociales.

44. Tanto en el caso sueco como finlandés las futuras pensiones de vejez se establecerán en función del historial laboral y del nivel de cotizaciones del pensionistas. Así, la anterior pensión básica universal se abonará sólo en el caso de que los baremos laborales del beneficiario fueran muy bajos o, sencillamente, no hubieran existido. Las reformas están en línea con las iniciadas en Dinamarca en 1994 e implican una comprobación, aún parcial, de las rentas de los pensionistas.

servicios y prestaciones). En los años noventa, el estado del bienestar nórdico ha pasado a ser menos generoso. Se siguen manteniendo las estructuras básicas de los sistemas de protección, pero con la excepción parcial de las reformas de las pensiones de vejez iniciada en Suecia en 1994 e implantadas en Finlandia en 1996, y el abandono parcial del principio de universalismo característico del régimen nórdico (Kuhnle y Eitrheim, 1999).

c) El modelo nórdico es estatista, organizativamente estandarizado y centralizado, aunque la ejecución de los programas es responsabilidad en muchos casos de las autoridades locales. La provisión del bienestar público está, pues, fuertemente unificada administrativamente. Los sistemas de escrutinio y control son rígidos y jerarquizados. Todo ello es posible, en buena medida, merced a la existencia de sociedades culturalmente homogéneas. Los valores y estilos de vida compartidos por la gran mayoría de los ciudadanos muestran un alto nivel de estandarización. Ello hace posible que la presencia del estado sea visible y se acepte «naturalmente» en la práctica totalidad de las actividades ciudadanas.

El mayor grado de legitimidad otorgado al estado por los ciudadanos se traduce en su incidencia cuasi-monopolística respecto al bienestar provisto por la familia y el sector privado. Países de los regímenes continental y anglosajón, tales como Holanda y el Reino Unido, han estimulado la participación del mercado como mecanismo proveedor del bienestar, especialmente en el caso de los planes de pensiones o los complementos de las pensiones de vejez.⁴⁵ No es ése el caso de los países nórdicos aunque algunas reformas parecen apuntar en esa dirección.

Por otra parte, el régimen nórdico es activamente «desfamiliarizador». Su unidad de referencia principal es el individuo y la familia (extensa y nuclear) se encuentra en un proceso de radical transformación. Recuérdense que en los países escandinavos se producen las más altas tasas de cohabitación, parejas de hecho y de nacimientos de hijos fuera de la institución matrimonial. Según datos de Eurostat (1997), los países europeos con mayores porcentajes de hijos procreados en uniones no matrimoniales eran los es-

45. Durante los años cincuenta los planes de pensiones ocupacionales de carácter privado florecieron en el Reino Unido. Su objetivo eran el de complementar, y hasta sustituir en algunas situaciones, las modestas pensiones públicas a tanto alzado (*flat-rate*). Los países escandinavos, a excepción de Dinamarca, optaron por el establecimiento de un segundo nivel de pensiones públicas. En Holanda se favorecieron las pensiones ocupacionales a nivel de empresa (Hemerickj, 1999).

candinavos: Suecia (54,0 % del total), Noruega (48,5 %) y Dinamarca (46,0 %).⁴⁶

Asociado a su rasgo «desfamiliarizador»,⁴⁷ es destacable la mayor tasa de participación laboral de la mujeres en comparación a otros estados del bienestar. Y ello no atañe solamente a las mujeres sin hijos. En Suecia, por ejemplo, una de cada tres mujeres con hijos estaba empleada en 1963. Veinte años más tarde cuatro de cada cinco disponían de trabajo remunerado (Hoem, 1995). En el conjunto de la fuerza laboral femenina, se observa cómo la participación de las mujeres trabajadoras es sustancialmente mayor que los otros regímenes del bienestar (cuadro 2.2). Resulta, sin embargo, que una buena parte de los empleos para la población trabajadora femenina se han creado en el sector público y, más concretamente, en el de servicios del bienestar y política social. Cabe señalar en este sentido que a menudo las mujeres acaban realizando las funciones que antes llevaban a cabo en el seno familiar, legitimando así el papel patriarcal del estado paternalista escandinavo e intercambiando, de tal manera, los roles del varón por el del «estado sustentador».

Dados el empeño y prioridad de los gobiernos socialdemócratas escandinavos por mantener un alto nivel de ocupación laboral, las situaciones de la pobreza y exclusión han quedado circunscritas a un reducido grupo de ciudadanos menos favorecidos. Sin embargo, si hasta principios de los años noventa el paro se mantuvo en un porcentaje mínimo por debajo del 2 %, a partir de entonces creció exponencialmente hasta alcanzar cotas similares al resto de los países europeos (12-15 % en el caso de Suecia). Ello ha implicado un mayor número de hogares dependientes de la asistencia social, porcentaje que se incrementó desde un 2,7 % en 1980 a un 6,8 % en 1992 (Gough *et al.*, 1997).

46. Por el contrario, los porcentajes de los países mediterráneos estaban todos por debajo de la media de la UE15 (24 %): Grecia (3,3 %), Italia (8,3 %), España (11 %) y Portugal (19,6 %).

47. Aunque más adelante volvamos sobre este tema, cabe señalar aquí que «desfamiliarizador» no debe hacerse sinónimo de una posición «anti-familia». Para algunos autores las mujeres deben «desfamiliarizarse» como condición previa para poder desarrollar autónomamente sus otras funciones laborales o mercantiles (Orloff, 1993). A la postre la discusión gira en buena medida en torno a si se debe considerar o no a la familia como institución básica del bienestar, como lo son el estado y el propio mercado. Algunos autores, como Fukuyama (1997) arguyen que el declive de la familia es causa de la mayor quiebra social desde la revolución industrial.

CUADRO 2.2. *Porcentajes de trabajadoras en el conjunto de la población femenina de 15-64 en UE*

	1960	1974	1995	▲ % (1960-1995)
Anglosajón	46,1	54,3	66,0	+19,9
Continental	42,1	44,9	59,2	+17,1
Nórdico	48,9	60,9	72,5	+23,6
Mediterráneo	31,6	37,6	49,0	+17,4

Países: Anglosajón (Reino Unido); Continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Holanda); Nórdico (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) y Mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal).

Nota: Promedios sin ponderar. Los datos de Austria corresponden a 1994.

Fuente: OECD (1997: 41).

El aumento de los beneficiarios de la asistencia social está en proporción con el cada vez mayor número de trabajadores que no poseen el estatus de empleados «normales» a tiempo completo, y muy especialmente en lo relativo a los inmigrantes extracomunitarios. Se estima que el número de tales trabajadores «no normalizados» alcanza un porcentaje equivalente a la cuarta parte de la población laboral en Suecia (Cousins, 1998).

4. **Vía media mediterránea**

En los últimos años se ha teorizado un régimen distintivo de la Europa del Sur que incluye a España, Grecia, Italia y Portugal⁴⁸ (Ferrera, 1996; Moreno, 1999). 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 (Katrougalos, 1996), o si esta periferia o «fleco latino» se caracteriza simplemente por un nivel rudimentario de provisión social y desarrollo institucional (Leibfried, 1992; Gough, 1996).

48. Por obvias razones culturales y geográficas, parte de Francia cabría ser incluida en el régimen mediterráneo. A pesar de que los procesos de modernización franceses han sido dispares respecto a los de los otros cuatro países meridionales, si cabe notar coincidencias en lo referente a una fragmentación en la provisión de servicios sociales, así como de las situaciones específicas de los trabajadores agrícolas, los autónomos y los profesionales liberales. Las analogías pueden ser mayores de lo que hasta ahora se ha venido considerando (Bonoli y Palier, 1996).

A fin de sistematizar el argumento de la existencia un régimen del bienestar característico de la Europa del Sur se requiere más investigación de carácter comparativo. No obstante, y con carácter general, puede contrastarse que los cuatro países meridionales comparten analogías respecto a su cultura, historia, sistemas de valores y peculiaridades institucionales. Por ejemplo, todos ellos han tenido, en distinto grado y duración, experiencias de dictaduras y gobiernos autoritarios durante el siglo XX, y han experimentado «retrasos» en los procesos de modernización (excepto en las primeras regiones industrializadas de España e Italia) (Giner, 1995; Morlino, 1998; Castles, 1998).

El factor religioso ha sido de una gran relevancia estructural en los cuatro países, aunque la actuación de la iglesia como principal proveedor de protección social ha disminuido. Este proceso ha ido parejo con un mayor grado de secularización de las prácticas sociales en la Europa del Sur. Los efectos de los procesos de europeización y globalización han estimulado una mayor convergencia con los países de la Europa central y septentrional (Unión Económica y Monetaria).

La Europa del bienestar mediterráneo puede ser calificada como una «vía media» u opción intermedia entre los modelos «bismarckianos» de mantenimiento de rentas ocupacionales y los «beveridgeanos» de cobertura universalística. El caso de Italia se ajusta a un modelo «ocupacional mixto» que incorpora las características básicas del régimen contributivo continental, pero con algunos rasgos del régimen universalístico (Ferrera, 1993). Pero quizá sea el caso de España el que mejor representa dicha posición equidistante entre los procesos de universalización de sus sistemas de la salud, educativos y de pensiones, y la permanencia de una seguridad social de carácter contributivo. España es exponente de la «vía media» mediterránea que persigue combinar recursos del bienestar estatales, familiares y privados para la obtención de satisfacción vital (*well-being*) y autonomía de los ciudadanos (Moreno y Sarasa, 1992, 1993).

En el conjunto de estados industrialmente avanzados de la OCDE, los países de la Europa del Sur reflejan un nivel de valores medios respecto al grado de desmercantilización (*de-commodification*) y al acceso a servicios y prestaciones de bienestar por comprobación de medios (*means-testing*). Al analizar los incrementos de gasto social en porcentaje del PIB se constata un mayor grado de convergencia de los países latinos con respecto al promedio de la Unión Europea (cuadro 2.3).

CUADRO 2.3. *Gasto social en los países de la unión europea (UE-12)*
(en porcentajes del PIB)

	1980	1985	1993	▲ % (1980-1993)
Alemania	28,8	28,4	31,0	+2,2
Bélgica	28,0	29,3	27,6	-0,4
Dinamarca	28,7	27,8	33,2	+4,5
Francia	25,4	28,8	30,9	+5,5
Irlanda	20,6	23,6	21,4	+0,8
Luxemburgo	26,5	23,4	24,9	-1,6
Países Bajos	30,1	31,7	33,6	+3,5
Reino Unido	21,5	24,3	27,8	+6,3
UE-12	24,3	26,0	27,8	+3,5
España	18,2	20,0	24,0	+5,8
Grecia	9,7	15,4	16,3	+6,6
Italia	19,4	22,6	25,8	+6,4
Portugal	12,8	14,1	19,5	+6,7

Nota: Gastos corrientes y a precios de mercado.

Fuente: Eurostat (1995: 16).

En realidad, el proceso de europeización también se manifiesta en una cierta convergencia en los datos agregados de gasto social. El cuadro 2.4. ilustra cómo en el período 1980-1995 la disparidad entre los regímenes con mayor y menor gasto social se ha reducido de una diferencia de 13 puntos a poco menos de 10 puntos. A destacar el gran incremento del conjunto de países de la Europa del Sur desde un promedio de 15,0 en 1980 a un porcentaje de 22,2 en 1995, el mayor de los cuatro regímenes del bienestar. En este sentido cabe significar que el esfuerzo financiero estatal de los países mediterráneos por «emparejarse» (*catching up*) con el resto de las naciones centro y noreuropeas ha sido muy notable.

Aun dejando constancia de que existen particularidades entre los países meridionales, tanto en España como en Grecia, Italia y Portugal pueden observarse tendencias de carácter demográfico y condiciones socioeconómicas similares. Con carácter general, tres son los rasgos que cabe considerar como diferencialmente característicos del régimen del bienestar de la Europa del Sur: a) Necesidades y estilos de vida diferentes; b) Microsolidaridad familiar; y c) Conjunción entre universalismo y selectividad.

CUADRO 2.4. *Gasto social en regímenes del bienestar de la unión europea (en porcentajes del PIB)*

	1980	1990	1995	▲ % (1980-1995)
Anglosajón	21,5	24,3	27,7	+6,2
Continental	28,1	29,6	30,1	+2,0
Escandinavo	25,6	28,1	32,1	+6,5
Mediterráneo	15,0	18,0	22,2	+7,2

Para los países que corresponden a cada régimen, véase cuadro 2.2.

Nota: Promedios sin ponderar. El régimen anglosajón incluye datos relativos al Reino Unido.

Fuente: Kuhnle (2000: cuadro 1.1).

a) En lo que afecta a la dimensión axiológica y cultural del desarrollo de sus sistemas de bienestar, en la Europa del Sur se denota una autopercepción de necesidades y estilos de vida diferentes. Existe una idea del bienestar como facilitador de la autonomía vital de las personas. A tal fin las personas combinan diferentes recursos institucionales, de índole privada y pública. Se entiende que el estado es responsable de procurar medios y servicios, pero se aprovechan las oportunidades para maximizar las condiciones de vida aunque sea a costa de «engañar» a las instituciones estatales (ej.: economía sumergida).

A destacar son sus prácticas de repartos intrafamiliares, de régimen de propiedad de viviendas, y la heterogeneidad de sus patrones de reproducción social. Particularmente relevante es la prevalencia de los valores de inclusión familiar, así como la redistribución de ámbito familiar durante los ciclos vitales (donaciones entre los miembros familiares, procesos de emancipación, y proliferación de empresas y empleos de ámbito familiar).⁴⁹ Las prácticas de la puesta en común de recursos (*resource pooling*) y de presupuestación flexible (*soft budgeting*)⁵⁰ implican que el hogar (a veces compuesto por la familia

49. Los jóvenes de los países mediterráneos encuentran empleo gracias a su familia en mucho mayor medida (Grecia 69 %, Italia, 65 %, España 61 %, Portugal, 58 %) que en la Europa Continental (Alemania, 21 %; Bélgica, 28 %; Francia, 35 %; Países Bajos, 18 %), o en el Reino Unido (28 %) y Dinamarca (19 %) (Gullestad y Segalen, 1995: 37).

50. En combinación con el *resource pooling*, el *soft budgeting* implica una puesta en común de ingresos y gastos en los hogares. Según tales usos los componentes de una unidad doméstica asumen que aunque gasten más de lo que ellos aportan individualmente algún otro miembro cubrirá el «déficit contable» agregado producido (Petmesidou, 1996).

nuclear, a veces por la familia extensa o complementado por la parentela) se constituye en una institución central de referencia en la procura y distribución de bienestar para sus miembros.

La formas de reproducción social en los países de la Europa del Sur muestran patrones diferenciados tales como el que afecta al régimen de propiedad de viviendas. No cabe duda que la vivienda condiciona la naturaleza de los regímenes del bienestar en los distintos países. Sus repercusiones en la calidad de vida de los ciudadanos y sus implicaciones en los procesos de acumulación patrimonial son considerables en el desarrollo del bienestar (Castles y Ferrera, 1996).

En el caso de la Europa mediterránea, la concentración de la propiedad de las viviendas en las personas mayores subraya el rol decisivo del hogar como institución de compensación entre sus distintos componentes generacionales. Italia y España son los países con unas tasas de mayor polaridad por edades en la propiedad inmobiliaria para uso doméstico.⁵¹ Ello, unido, a las tardías edades de emancipación de los jóvenes en los países mediterráneos europeos,⁵² indican unos mayores usos de los recursos comunes disponibles en el hogar en comparación a las pautas de «individualización» familiar de otros regímenes del bienestar. Los efectos que todo ello provoca en el desarrollo de las políticas sociales son determinantes en la configuración del régimen mediterráneo del bienestar.

El agregado del bienestar (*welfare mix*) y el nexa género/familia/trabajo en los países mediterráneos son de naturaleza complementaria. Las prácticas desplegadas en la conjunción de ambas dimensiones proveedoras de satisfacción vital (*well-being*) para los ciudadanos se manifiesta con asiduidad en formas institucionales particularistas, y provocan una baja eficiencia en la provisión públi-

51. En 1990, las tasas de ciudadanos propietarios de viviendas en España (41,1 %) e Italia (41,8 %) eran notablemente superiores a las de países como Francia (33,7 %), Alemania (15,6 %) o Dinamarca (5,5 %) (Lynch, 1999). En España, el 82 % de los individuos vivían en 1994 en casas de las que eran propietarios ellos mismos o algunos de sus familiares, situación que era bastante uniforme independientemente de los niveles de renta (INE). En general, las políticas de vivienda en el Sur de Europa incentivan la compra y no el alquiler de viviendas.

52. En 1996, los únicos países en los que más de la mitad los jóvenes entre 25 y 29 seguían viviendo con su padres eran los de la Europea del Sur (véase cuadro 2.5). Téngase en cuenta, al respecto, que los porcentajes más altos de jóvenes universitarios en Europa son las correspondientes a la Europa del Sur: 18,5 % del conjunto de la población estudiantil en Grecia, 18 % en España, 17,4 % en Italia y 15,5 % Portugal (Eurostat).

ca de servicios de protección social. Por ejemplo, las organizaciones subsidiadas por el sector estatal constituyen en sí mismas un freno a las reformas comprensivas generalistas, como sucede con el modelo «beveridgeano» o jerarquizado estatalista de «arriba-abajo» (*top-down*). Aún tímidamente, los nuevos enfoques de reconstrucción de los estados del bienestar mediterráneos han ido reemplazando, de un lado, los recetarios voluntaristas de las subculturas políticas de los partidos de la izquierda, así como el tradicional paternalismo y la discrecionalidad de las prácticas de la derecha. Pero tales procesos están condicionados por los trasfondos culturales y las prácticas civiles —inciviles en el caso de los intereses corporativistas y gremialistas— de sus fragmentados sistemas sociales.

Las preferencias y prácticas culturales de los países de la Europa del Sur han estructurado sus sociedades civiles en un modo peculiar y, a menudo, reticular. Los ciudadanos se adscriben a grupos o redes sociales de influencia que a menudo llevan a cabo prácticas de patronazgo, clientelismo y predación grupal.⁵³

CUADRO 2.5. Jóvenes viviendo con sus padres en países de la UE (en porcentajes)

	20-24 años		25-29 años	
	1987	1996	1987	1996
Alemania	57	53	20	20
Austria		66		31
Bélgica	63	69	19	25
España	84	90	49	62
Finlandia		24		8
Francia	47	52	14	18
Grecia	63	73	39	50
Irlanda	64	60	28	34
Italia	81	89	39	59
Luxemburgo	64	64	26	30
Países Bajos	55	51	15	14
Portugal	75	80	39	52
Reino Unido	45	57	15	17

Fuente: CIS-Instituto de la Juventud (Estudio 2.265).

53. No debe colegirse de ello que tales prácticas sean «exclusivas» de la Europa del Sur. Recuérdese que tras el eufemismo de la idea del *networking* característico de las sociedades anglosajonas se manifiestan prácticas clientelares, si bien sue-

En el caso de la distribución de subsidios de invalidez en el *Mezzogiorno* italiano, la intermediación de los partidos políticos se ha constituido tradicionalmente en una práctica institucional generalizada, a menudo en convivencia con el fraude encubierto.⁵⁴ En Grecia, y en menor medida en España, el acceso a redes clientelares, a menudo subsidiadas por los poderes públicos, constituye un cauce importante para la apropiación de recursos y privilegios.⁵⁵ Tales usos y prácticas no favorecen una percepción de la solidaridad como un activo común del conjunto de la ciudadanía. En la Europa mediterránea la solidaridad es predominantemente de carácter micro y se observa fundamentalmente en el seno de la familia. Tal realidad se ha juzgado en ocasiones incluso como «amoral» y «premoderna» por la ausencia de referentes éticos más allá de los hogares (Banfield, 1967). Sin embargo, la solidaridad en los niveles primarios de socialización es un valor que acrecienta el capital social de los países y comunidades (véase capítulo 4.1.1). Familia y parentela, analizadas a continuación, adquieren una importancia especial en el régimen del bienestar mediterráneo.

b) El estado del bienestar mediterráneo descansa en gran medida en el papel desempeñado por la familia en la procura de bienestar para sus miembros. Las importantes transferencias intrafamiliares que se producen en la Europa mediterránea son de índole tanto material como inmaterial. No todas pueden cuantificarse en cifras, aunque la incorporación a la contabilidad nacional de los cuidados prestados por las mujeres a sus hijos, a sus padres, o a las faenas domésticas distorsionaría al alza, de manera diferencial, los niveles de producción y renta de los países latinos.

Son precisamente las transferencias de índole no estrictamente

len estar atemperadas por unos modos discretos y realizados «*behind closed doors*» (en privado). Se evita, así, el reconocimiento público de pertenencia a un grupo informalmente estructurado y con líderes tan característico del sur europeo, en donde sí se continúan reproduciendo lealtades feudales a patrones y jefes «de filas».

54. A modo de subsidios subrogados de paro, la concesión de pensiones de invalidez en el *Mezzogiorno* durante la I República italiana se realizó en multitud de casos como *voto di scambio*, es decir como apoyos electorales de los perceptores a los partidos políticos cuyos representantes institucionales habían procurado «ilegalmente» tales prestaciones (Ferrera, 2000).

55. El caso de la concesión de subsidios del antiguo PER (Plan de Empleo Rural) en Andalucía y Extremadura es ilustrativo de unas prácticas de «favores», aunque tal clientelismo no es igual al caso de la intermediación política partidaria en el sur italiano descrita en la anterior nota.

material las que conforman culturas claramente distinguibles en el caso mediterráneo, y sitúan a la familia como principal productor y distribuidor de bienestar de los ciudadanos.⁵⁶ Los niveles afectivos entre los miembros familiares conllevan no sólo transmisión de actitudes, conocimientos, percepciones y valores reflejados en los altos niveles de ayuda mutua en el seno de los hogares, sino una frecuente priorización de lo microcolectivo respecto a los intereses meramente individuales de los componentes de los hogares. Todo ello conforma una visión social en la que las estrategias familiares prevalecen en las formas de intercambio social entre los ciudadanos. Es precisamente en el seno del microcosmos de solidaridad familiar donde el rol de la mujer ha sido —y continúa siendo— determinante en el conjunto de las políticas de bienestar.

A lo largo de los últimos decenios se ha producido una correlación entre el aumento del nivel de educación formal de la población femenina y un mayor deseo de incorporación de las mujeres en el mercado laboral. La creciente participación laboral de las mujeres junto a los nuevos obstáculos para la formación y expansión familiar, conllevan grandes incógnitas respecto al desarrollo futuro del régimen mediterráneo. A destacar es la prioridad expresada por las mujeres a alcanzar niveles de independencia económica por sí solas, superando situaciones de subordinación material a maridos o compañeros. Bien pudiera ello repercutir en una progresiva desinstitucionalización de la solidaridad familiar y del matrimonio como institución dominante. Tales desarrollos tendrían un gran impacto en la estructuración del régimen del bienestar mediterráneo, pero necesitan de una validación empírica todavía inexistente (Jurado Guerrero y Naldini, 1996; Guillén, 1997).

A pesar de las dificultades estructurales para la creación de familias, tales como el mayor desempleo de los grupos de edad jóvenes, la carestía de la vivienda, o la inadecuación entre instrucción formal adquirida y oferta de empleos, las mujeres mediterráneas no han renunciado a sus deseos de maternidad. Las bajas tasas de fecundidad de los países del Sur (siendo la de España la más baja del mundo con un 1,07 hijos por mujer a finales de 1998) es otro rasgo característico de los países de la Europa del Sur. Considérese que los únicos cuatro países en la Unión Europea con proyecciones de crecimiento demográfico negativo para el período 1997-2015

56. El 76 % de los españoles consideraban a la familia como «muy importante» y otro 23 % «bastante importante» (CIS, 1996, Estudio 2.221).

son los meridionales: Italia (-0,3), España (-0,2), Grecia (-0,1) y Portugal (-0,1) (Eurostat).⁵⁷

Las cifras anterior no son indicativas, sin embargo, de que el número de madres haya declinado sensiblemente. En general, los hijos se procrean a edades más tardías. Además, y a diferencia de las familias numerosas, el número de hijos por mujer fértil ha disminuido.⁵⁸ Pero no se ha incrementado sensiblemente el porcentaje de mujeres que han renunciado a la maternidad por completo, siendo los porcentajes de esterilidad femenina menores que en países del centro y norte europeo, aunque se procrean un menor número de hijos por mujer (Sardon, 1990; Santini, 1998).

Motivos de seguridad y estabilidad en el empleo son cruciales para las mujeres mediterráneas. Es por ello que, en contraste con países del régimen continental (Alemania) y anglosajón (Reino Unido), las interrupciones laborales de las mujeres en España —y en el conjunto de la Europa del Sur— están motivadas en mayor medida por el nivel de educación y los intereses profesionales que por razones de maternidad. Ello se traduce en altas tasas de continuidad laboral y en un menor número de trabajos a tiempo parcial (Naldini, 1999).

La evolución del rol de la «supermujer» meridional como principal inductora de la fuerte microsolidaridad familiar en la Europa del Sur aparece como el factor determinante en todas y cada una de las prescripciones del futuro desarrollo del bienestar en la Europa del Sur (véase siguiente capítulo). Los investigadores sociales quedan emplazados a advertir si el fuerte cambio generacional en las sociedades mediterráneas entre los nacidos durante los años cincuenta y sesenta y sus hijos se plasman en proyectos convivenciales diversos y convergentes con los del centro y norte europeo. El futuro encaje de los roles individuales y familiares corre en paralelo con el fortalecimiento o debilitamiento de la microsolidaridad familiar como pivote del régimen mediterráneo del bienestar.

57. De acuerdo a dichas proyecciones, Italia sería el primer país en perder población en el año 2008 (España lo haría en el 2014). Uno de los efectos del envejecimiento en Europa sería el pleno empleo al decrecer la población laboral activa a partir del año 2010, situación que requeriría mayores contingentes de inmigrantes para realizar trabajos preferentemente sin cualificar.

58. En el caso de Italia, por ejemplo, pueden distinguirse dos modelos reproductivos: en el centro y norte del país transalpino se ha consolidado en los últimos tiempos la familia con un hijo único, mientras en el sur el promedio se acerca al de 2 hijos (Saraceno, 1998).

c) La conjunción entre universalismo y selectividad de las políticas del bienestar mediterráneas viene condicionada en gran medida por la naturaleza de sus mercados de trabajo. Si bien sus sistemas de seguridad social comparten con los de la Europa continental su filosofía contributiva, la intervención de sus gobiernos en los últimos años se ha dirigido a procurar un acceso universal a programas de salud, pensiones y servicios sociales para aquellos ciudadanos al margen de la economía formal generadora de derechos asegurativos. En los mercados laborales de la Europa del Sur destacan dos peculiaridades respecto a otros regímenes del bienestar, los cuales son la heterogeneidad de su fuerza laboral y el peso de la economía «sumergida».

En la Europa mediterránea existe una fractura en sus mercados de trabajo entre los altos niveles de protección de los ciudadanos formalmente empleados (trabajadores «fijos» y funcionarios), aquellos en la periferia laboral (empleados en puestos «móviles», de entrada y salida en la zona asegurativa), y marginales (precarios, y con empleos «basura» o en la «economía sumergida», que no generan derechos contributivos de la seguridad social).

Recuérdese también que la dimensión de las economías sumergidas de la Europa del Sur es muy considerable (existen estimaciones que la sitúan entre un 15 y un 25 % del Producto Interior Bruto).⁵⁹ Ello comporta una desigual distribución de las cargas financieras entre los diversos grupos ocupacionales. Los cotizantes y contribuyentes cumplidores con sus deberes ciudadanos y de rentas más bajas son penalizados y viceversa. Como se ha indicado anteriormente, ello dificulta la intervención pública a la hora de seleccionar políticas dirigidas a grupos (*targeting*), circunstancia que trata de solventar el acceso a servicios y prestaciones, pero con comprobación de medios de los beneficiarios en la mayoría de los casos.

59. En 1997, y según datos de la comisión Europea, la economía sumergida en España alcanzaba entre el 10 y 23 % del PIB. Según datos del CIS (1997, Estudio 2.245), el 85 % de los españoles pensaba que la economía sumergida era muy o bastante importante en contraste con un 10 % que opinaba que era poco o muy poco importante. En Italia era de entre el 20 y el 26 % del PIB y en Grecia de entre el 29 y 35 %. Respecto a este último país otros cálculos situaban a la economía sumergida en cotas del 45 % del Producto Interior Bruto (Eurostat, 1995). Se trataba de los tres países con una economía informal más grande en el conjunto de la UE. Por el contrario, los tres países con una menor incidencia eran los nórdicos: Finlandia (2-4 %), Dinamarca (3-7 %) y Suecia (4-7 %), si bien en el caso danés otros datos elevaban el porcentaje hasta el 17,6 % (Baldwin-Edwards y Arango, 1999).

Las reformas de las políticas del bienestar de acceso sin restricciones se han incrementado en la Europa del Sur. En España, por ejemplo, tras la puesta en vigor de la «Ley de Pensiones No Contributivas» de 1990, la cobertura para las pensiones de vejez (más de 65 años) y de invalidez (de más del 65 % para los ciudadanos entre 18 y 65 años) pasó a ser general.⁶⁰ La Ley General de la Sanidad de 1986 estableció el acceso universal a la salud de todos los españoles y residentes extranjeros en España. Los criterios universalísticos en el área de la salud se han hecho también palpables en el resto de los países mediterráneos. En Portugal, el sistema nacional de salud fue instituido en 1979. Un año antes se produjo en Italia una reforma que fue preludio de la calificada como «reforma de las reformas» en 1992. Los múltiples y diversos programas ocupacionales de la salud fueron articulados en el *Servizio Sanitario Nazionale*. En Grecia el servicio nacional de la salud se constituyó por ley en 1983.⁶¹

La mayor participación de los niveles de gobierno regional y local en el desarrollo de redes de servicios sociales de base y de los programas de asistencia social está conformando una pauta institucional diferenciada en la Europa del Sur al afrontar las situaciones de pobreza y exclusión social. En paralelo a la combinación de los principios de selectividad y universalismo, se observa en la Europa del Sur un mayor empeño institucional por la descentralización. En Italia «la reforma de las reformas» del servicio sanitario nacional ha conllevado una descentralización de funciones organizativas y de gestión.⁶² Además, la aprobación en fase experimental,

60. Los requisitos generales son: a) Residencia en España durante 5 años, con 2 ininterrumpidos con carácter previo a la percepción de la pensión; y b) Carencia de recursos económicos (evaluada mediante comprobación de medios del beneficiario). Nótese que en el período 1980-1992 el número de pensionistas aumentó en 2,5 millones (2,1, contributivas y 0,4, no contributivas), pasando de 4,8 a 7,2 millones. El gasto social por pensiones se incrementó del 5,9 % del PIB (5,8 %, contributivas, y 0,1 %, no contributivas) al 8,6 % (8,1, contributivas; 0,5, no contributivas).

61. Sin embargo los problemas de gestión han incidido en el mantenimiento de la diversidad ocupacional de los programas de atención sanitaria y, por tanto, a la reproducción de pasadas desigualdades organizativas y de cobertura (Petmesidou, 1996).

62. Las «unidades sanitarias locales» que conforman la estructura básica del *Servizio Sanitario Nazionale* han pasado a ser «empresas públicas» con una amplia autonomía organizativa. Sus gerentes son contratados por las regiones por períodos prorrogables de 5 años de acuerdo a criterios profesionales. El gobierno central mantiene competencias generales de planeamiento, financiando un conjunto estan-

1998 del programa nacional de rentas mínimas, *reddito minimo di inserimento*, ha previsto la descentralización de su gestión a las comunidades locales.⁶³ En Grecia y Portugal la descentralización de servicios, en su vertiente de gestión administrativa, ha sido más tenue.⁶⁴ Por contra, en España destaca el protagonismo de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de sistemas regionales de servicios sociales y de asistencia social,⁶⁵ y en la implantación de los programas de rentas mínimas de carácter subestatal. En realidad han sido las propias Comunidades Autónomas las que han apurado el «cierre» del sistema asistencial con el establecimiento de una «red mínima de seguridad» (Serrano y Arriba, 1998).

darizado de servicios que garantice un nivel equivalente de prestación a todos los ciudadanos sea cual fuere su lugar de residencia. Las regiones pueden suplementar mediante recursos propios (co-financiación de los usuarios o impuestos) los gastos de funcionamiento que establezcan la «unidades sanitarias locales». De igual manera, los superávits generados pueden destinarse a inversiones o al pago de incentivos al personal médico y administrativo (Ferrera, 2000).

63. En el momento de escribir estas líneas, el programa se había implantado en 42 comunidades locales, con una sobrerrepresentación de aquellas radicadas en el sur italiano donde la pobreza se halla más extendida. Las características son parecidas a las del *RMI* francés y las rentas mínimas autonómicas españolas. Los beneficiarios reciben una prestación de unas 45.000 pesetas (o la diferencia hasta alcanzar esta cifra si disponen de medios propios) y deben realizar tareas de inserción (asistencias a cursos de formación o actividades socialmente útiles). Este programa experimental será evaluado en el año 2000. Se prevé que la financiación sea con cargo al presupuesto nacional en un 90 %, siendo el 10 % restante a cargo de las comunidades locales (Alti y Maino, 1999; Ferrera, 2000).

64. La escasa descentralización, tanto territorial como funcional, de servicios sociales, así como la débil iniciativa de las asociaciones voluntarias, han subrayado el papel central de la acción del estado central y del paraestatalismo de la Iglesia Ortodoxa en la configuración del estado del bienestar griego. A su vez, el referéndum del 8 de noviembre de 1998 en Portugal evidenció la negativa de los portugueses a la regionalización de estado lusitano. Recuérdese, no obstante, que la implantación de las regiones autónomas está reconocida en la Constitución de 1976, por lo que un mayor grado de descentralización y desconcentración no está descartada en el futuro.

65. Recuérdese que la Constitución de 1978 establece la asistencia social como una competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148; 20). La labor innovadora en la reestructuración y creación de nuevos servicios sociales ha sido asumida en su práctica totalidad por las administraciones autonómicas y locales, las cuales han contado en ocasiones con el concurso del gobierno central (ej.: Plan Concertado de Prestaciones Básicas). Téngase en cuenta que buena parte de la reacción ciudadana a la burocratización mecanicista de la provisión social centralizada, característica del anterior régimen franquista, ha tenido también su expresión en el deseo de protagonismo institucional de Comunidades Autónomas y municipios.

5. UE, ¿una Europa macrosocial?

Durante el proceso de convergencia europea ratificado con la constitución de la Unión Económica y Monetaria, y cuya plasmación más tangible ha sido la implantación del euro como moneda única en once países de la UE a partir de 1999, lo «social» fue un asunto marginal en los debates políticos entre los estados miembros. Recuérdense, sin embargo, que los «padres fundadores» de la CEE auguraron una integración de los diversos sistemas de la seguridad social y de los mercados laborales, una vez se hubiese establecido el mercado europeo.

La difícil conciliación entre las tendencias globalizadoras en pro de la competitividad, de la desregulación y de la flexibilidad, de una parte, y el mantenimiento de altas cotas de desempleo, de la precariedad y de las desigualdades sociales, de otra, continúan siendo objeto de profundo debate en el proceso de construcción europea. En buena medida se trata de dilucidar si en aras del rigor monetario se asume la inevitabilidad de la dualización en Europa, donde potencialmente convivirían dos tercios de ciudadanos con suficientes medios materiales y un tercio sin ellos. La discusión de ideas innovadoras respecto a la reducción de la jornada laboral, al reparto del trabajo, y a la redefinición social del paro, son temas de abierta discusión entre los actores sociales. Ante tal estado de cosas, la incógnita del rol a desempeñar por las instituciones comunitarias en el establecimiento de macro políticas en la UE constituye una gran incógnita política.

Hasta la fecha la Comisión Europea ha actuado principalmente como fuente de propuestas y de iniciativas. Pero su acción se ha visto lastrada por la naturaleza débil de sus competencias en este ámbito y su dependencia del apoyo —a menudo unánime— de los estados miembros en el Consejo de Ministros. Se ha restado protagonismo, de tal manera, al Parlamento Europeo, agudizando el problema del denominado «déficit democrático».

Respecto al otro gran pilar de construcción de la Europa social, es decir la concertación social, resta por ver cómo puede consolidarse un sistema neocorporatista de decisiones a nivel continental. En realidad, el proceso de convergencia europea está condicionado por la resolución de la dicotomía entre regulación y liberalización; o entre mantenimiento de derechos sociales y desregulación económica y laboral.

La persistente crisis europea del empleo ha dado pie a diversas

propuestas alternativas que pueden ser agrupadas en dos grandes bloques. Por una parte, las tesis auspiciadas por el ex presidente de la Comisión, Jacques Delors, en el sentido de concertar entre los países miembros de la UE políticas de relanzamiento económico de corte neo-keynesiano con la realización de grandes obras de infraestructura y la priorización de las políticas de educación y de formación de capital humano. De otro lado, las recetas del anterior presidente de la Comisión, Jacques Santer, habían puesto un mayor énfasis en la necesidad de una «flexibilidad positiva» en la regulación del mercado laboral europeo, prestando una mayor atención a las demandas de la patronal y de los empresarios del sector productivo.

Más allá del debate por las políticas económicas que afectan a las sociales y del bienestar ciudadano, la actuación de las instituciones comunitarias ha adquirido un creciente peso en la progresiva conformación de la UE social. Aunque es pronto para evaluar sus efectos, la producción legislativa comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo constituyen —junto a la actividad de la Comisión Europea— el germen que desarrollará el marco comunitario de la política social. En realidad algunas sentencias del Tribunal dejarán sentir su alcance a medio y largo plazo de manera considerable. Algunos de los hitos más relevantes al respecto son motivo de análisis en el siguiente apartado.

5.1. TRATADOS, COMISIÓN Y TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEOS

Se ha señalado a menudo la prioridad por la economía durante la primera etapa de desarrollo de la Comunidad Europea. Sin embargo ya en el Tratado de creación de la CECA de 1951 se establecía en su tercer artículo que uno de los objetivos de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero era el de «[...] promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores». En el primer artículo del Tratado del Euratom de 1957 también se establecía como objetivo el elevar el nivel de vida ciudadano.

Posteriormente, el artículo 2 del Tratado de Roma de 1957 apuntaba a la conveniencia de «la progresiva aproximación de las políticas económicas de los estados miembros», lo cual implica la consecución de un «intervencionismo concertado» a nivel europeo (Alarcón Caracuel, 1997). Además, en el artículo 117 del tratado de creación de la CEE se afirmaba explícitamente que «[...] los esta-

dos miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso». Se hacía una apelación, asimismo, a que los órganos comunitarios pudieran promulgar reglamentos y directivas, constitutivos de lo que podríamos denominar como «legislación dura», pero también que promoviesen la «[...] estrecha colaboración entre los estados miembros en el ámbito social». En base a este último cometido, la Comisión Europea no sólo ha buscado promocionar el diálogo social entre los agentes sociales para la «regulación voluntaria», sino que ha llevado a cabo un extensivo uso de instrumentos no vinculantes, tales como recomendaciones institucionales, constitutivas de una «legislación blanda» de amplia influencia en el desarrollo de la Europa social (Rhodes, 1997).

También en el Tratado de Roma se auspició la creación de un Fondo Social Europeo con el objetivo de mejorar «[...] las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida». Es verdad que el tratado fundacional europeo no otorgaba derechos específicos y directos a los ciudadanos de los seis primeros estados miembros de la CEE. Pero diversas directivas y reglamentos de 1961, 1964 y 1968 fijaron las condiciones para salvaguardar la libre circulación de personas y trabajadores, junto a la coordinación de sus sistemas de seguridad social. Se avanzó, igualmente, en el primer programa de acción social con el establecimiento de reglamentos que garantizaran la igualdad entre hombres y mujeres respecto a las condiciones laborales, a la remuneración, y al acceso sin discriminaciones al empleo, formación y promoción profesional. Durante los años setenta y primeros de los ochenta se promulgaron directivas que asegurasen unos mínimos comunitarios de salud y seguridad en el trabajo.

Sin embargo no todo fueron avances en el ámbito de aplicación comunitaria. Recuérdese el veto británico en aquellas materias que los gobiernos del Reino Unido consideraban como «reservadas» a la soberanía nacional, como por ejemplo las regulaciones sobre tiempo parcial y temporal, o el relativo a la baja por maternidad.

A finales de los años ochenta, e impulsada por la Comisión presidida por Jacques Delors,⁶⁶ comenzó a abrirse paso la idea de que

66. El 12 de mayo de 1988, Delors pronunció un discurso en el Congreso de las CES (Confederación Europea de Sindicatos), en el que propuso la formulación de una base de derechos sociales a nivel comunitario.

el objetivo inicial del Tratado de Roma de mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores de la Unión Europea no debía ser confiado en exclusiva a los gobiernos nacionales, sino que podía ser promovido activamente por las propias instituciones comunitarias. Después de un amplio proceso de consultas y debate entre los principales agentes económicos y sociales de ámbito comunitario, el Parlamento Europeo aprobó en marzo de 1989 una resolución en la que se instaba a la formulación de una Carta en la que los estados miembros afirmasen su compromiso a asegurar la aplicación de los derechos sociales fundamentales a todos los ciudadanos por igual.⁶⁷

La «Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores» fue finalmente aprobada en el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno celebrado en Estrasburgo a finales de 1989. De los 12 países miembros, sólo uno, el Reino Unido, se desvinculó del acuerdo.⁶⁸ Los derechos sociales fundamentales hacen referencia principalmente al empleo, a las condiciones de vida y de trabajo, a la protección social, al diálogo social, y a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Correlato de la «Carta» en sus aspectos sociales ha sido el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992. El Tratado y su protocolo 14, a pesar de las múltiples reticencias británicas, establecen las bases para avanzar en la «Europa social», principalmente en lo que afecta al régimen de las relaciones laborales. Posteriormente se procedió a formular el Programa de Acción Social de 1995. La iniciación de los procedimientos de Protocolo Social y del Acuerdo Social ha tenido también consecuencias para el diálogo social. A finales de los años noventa, el desarrollo del Cuarto Programa de Acción sobre Igualdad de Oportunidades concentró su ámbito de actuación en una mayor complementariedad entre vida laboral y familiar, buscando eliminar la desagregación por género en el mercado laboral y promoviendo el concepto de plena ciudadanía para las mujeres.

67. Antecedente de este texto fue la «Carta Social Europea», firmada en Turín en octubre de 1961.

68. Sin embargo, el gobierno Blair anunció en mayo de 1997 que el Reino Unido renunciaba a su cláusula de excepción en materia social. Recuérdese que la «Carta» está desprovista de vinculabilidad jurídica directa. Se trata de una declaración solemne en la que se hace una referencia limitada al derecho de «ciudadanía social», pero no se proveen de instrumentos materiales o institucionales para hacer efectivo un régimen de bienestar europeo.

El nuevo Tratado de Amsterdam suscrito en junio de 1997,⁶⁹ y su «Acuerdo sobre Política Social» que incluyen a los 15 miembros de la UE, son textos que reflejan una preocupación general por sistematizar la construcción de la Europa social comunitaria. Cabe destacar que en el artículo 117 del Tratado (número 136 de la nueva numeración) se puntualiza que la política social es competencia de los estados miembros, pero también de la Comunidad Europea. En realidad el «Acuerdo» pretende extender de manera sustancial las competencias comunitarias en materia de política social.

Aunque cabe calificarlo como modesto, el Tratado de Amsterdam prevé la modificación del proceso legislativo en el ámbito social. El Consejo podrá adoptar directivas por mayoría cualificada, mediante el proceso de codecisión, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.⁷⁰ Se reitera que las medidas comunitarias no podrán impedir medidas nacionales de protección más estrictas, pero siempre que éstas sean compatibles con el derecho comunitario. Precisamente la consolidación de un cuerpo de fuentes de derecho de ámbito comunitario se presenta como un elemento trascendental con el progresivo establecimiento de doctrina jurídica por parte del Tribunal de Justicia Europea. La influencia de la legislación comunitaria se ha incrementado considerablemente en los últimos lustros. No cabe duda que las decisiones judiciales se convertirán en piezas capitales en la construcción de la Europa social. Así lo avalan algunas de las que se han producido en los últimos años.

La sentencia de los casos Kohll y Decker en 1998 es ilustrativa del decisivo papel a desempeñar por el alto tribunal en la consolidación del espacio social europeo. La resolución de ambos casos constituye un hito en la determinación jurídica de la relación entre la legislación comunitaria y las leyes nacionales de seguridad social.⁷¹ El Tribunal de Justicia Europeo rechazó la alegación de que

69. En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Consejo Europeo celebrado en la ciudad holandesa, los Jefes de Estado y de Gobierno se congratularon de que el Reino Unido estuviera dispuesto a aceptar las directivas ya adoptadas (permiso parental y comités de empresa europeos), así como las que pudieran serlo una vez el Tratado fuese ratificado y suscrito por los países miembros de la Unión Europea.

70. No obstante se mantiene la unanimidad para otros ámbitos, tales como seguridad y protección de los trabajadores, representación y defensa colectiva, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países, o contribuciones financieras para la promoción del empleo.

71. Ambos ciudadanos luxemburgueses, Decker y Kohll, recurrieron al Tribu-

el principio de libertad de movimientos de bienes (arts. 30 y 36 del Tratado) y el principio de libertad para la provisión de servicios (arts. 59 y 60) no eran aplicables en el ámbito de la seguridad social. En ausencia de armonización en el ámbito comunitario, cada estado miembro puede determinar las condiciones relativas a los derechos y deberes de los sistemas nacionales de seguridad social. Pero en el ejercicio de sus funciones y competencias, los países de la UE deben cumplir con la legislación comunitaria (Kötter, 1999).

Habrá que seguir atentamente desarrollos futuros y nuevas sentencias judiciales de la corte comunitaria. Empero, la opinión generalizada de que los sistemas contributivos de la seguridad social no estaban sujetos al marco legal de la UE ha sido seriamente cuestionado. Las opciones de futuro, tanto comunitarias como a nivel de los estados, apuntan a actuaciones institucionales más coordinadas respecto a la protección social de los ciudadanos. En este cometido de acomodación las funciones a desempeñar por la Comisión y el Parlamento y el Tribunal europeos serán determinantes.

Ciertamente los sistemas de bienestar de los países europeos, y en concreto sus grados de «estatalidad» y «universalismo», se encuentran íntimamente relacionados a los específicos procesos históricos nacionales de construcción estatal, formación nacional, estructura de clases, y de heterogeneidad cultural de los estados miembros europeos. «No parece probable que dichas particularidades desaparezcan fácilmente en el futuro que ahora parece vislumbrarse» (Flora, 1993: 26). Sí parece probable, no obstante, que la acción «autónoma» de políticos y decisores administrativos comunitarios pueda generar dinámicas que se realimenten institucionalmente y que incidan en una mayor europeización de lo social. Sus intervenciones, a menudo no sujetas directamente al principio de exigencia o responsabilidad democrática (*democratic accountability*) respecto al Parlamento Europeo, incidirán no obstante en la percepción de que la ciudadanía social posee un nivel transnacional y está sujeta a un sistema de valores característicamente europeos.

nal europeo. El primero de ellos había comprado una gafas graduadas en Bélgica y solicitaba que su seguro médico le reembolsase el coste, lo que le había sido negado porque habían sido compradas fuera de su país de residencia. El segundo había solicitado autorización para un tratamiento odontológico a su hija en la ciudad alemana de Tréveris, lo que también le había sido negado por su seguridad social.

Entre ellos cabe incluir el respeto por los derechos humanos, la solidaridad ciudadana y el bienestar social.

En el plano del respaldo político por la Europa social cabe observar que los niveles de protección social ya alcanzados por los países de la Unión Europea habían actuado, junto a la ofensiva ideológica neoliberal, como factores ralentizadores en la implantación de macropolíticas sociales comunitarias. No obstante, con la elección a fines de los años noventa de una mayoría de gobiernos de centro-izquierda en Europa, la preocupación por la cohesión social en el seno de sus comunidades civiles pasó a constituirse en prioridad política.⁷²

Es precisamente en el ámbito de los valores donde los europeos, a diferencia de otros contextos socioeconómicos, comparten un alto grado de apoyo y solidaridad por el bienestar social. Recuérdese, por ejemplo, que 2 de cada 3 europeos opina que las instituciones públicas deben ser responsables de asegurar unos ingresos básicos para todos los ciudadanos (apoyo que contrasta, por ejemplo, con la opinión favorable de 1 de cada 5 estadounidenses). Son precisamente esos valores ampliamente coincidentes con las actitudes, conocimientos y percepciones de los «nacionales» de los países integrantes de la Unión Europea, los que hacen prever un mayor grado de convergencia de derechos y políticas en el desarrollo futuro de la dimensión social comunitaria.

Entre los diversos cursos de acción a tomar por las instituciones comunitarias, en coordinación con los gobiernos nacionales, regionales y locales de los países miembros, dos parecen sobresalir de manera clara: a) La adopción de un marco estatutario de derechos fundamentales «sociales» en el ámbito constitucional de la Unión Europea, y b) La formulación de políticas de creación de empleo que no impliquen una disminución de los niveles de protección social ya consolidados, y que garanticen el grado de cohesión y paz sociales alcanzado por las sociedades continentales.

De cómo puede preservarse un conjunto de derechos sociales

72. La preocupación por la protección ciudadana fue compartida en sus declaraciones públicas por el entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, el cual se postuló como uno de los abanderados de la denominada «tercera vía», junto al primer ministro británico, Tony Blair. Clinton recordaba, a tal efecto, que si bien las políticas económicas de su administración habían conseguido reducir el desempleo a un porcentaje en torno al 5 %, la mitad de la media de la UE, el 15 % de la población norteamericana (40 millones) no disponían de seguridad social o de acceso a programas públicos de protección social, como sucedía en el caso europeo.

fundamentales, garantizadores de un mínimo vital para todos los ciudadanos y de la estabilidad social, en un contexto de transformaciones demográficas y familiares, se ocupan buena parte de los análisis de nuestro siguiente capítulo relativo a la construcción de la «última red» de protección social.



CAPÍTULO 3

TEJIENDO LA «MALLA DE SEGURIDAD»

El tránsito al tercer milenio encara el reto de adaptación de las políticas sociales en las democracias industriales avanzadas. Permanece como objetivo de ellas la preservación de la estabilidad social y del grado de cohesión social previamente alcanzados. 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». La composición de éstas es variada y atiende a las particularidades de los patrones culturales y de las dinámicas institucionales de cada país. Sus diseños y materiales son diversos según sean los distintos grados de maduración de los sistemas de protección social de cada país. Pero la prueba de su legitimidad estriba en la procura de un bienestar básico efectivo para el conjunto ciudadano.

Los útiles y recursos para la elaboración de las «mallas de seguridad» son productos de la acción de diversos factores 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.

El presente capítulo concentra su atención en la interacción entre estado, sociedad civil, mercado y familia, como ámbitos principales de producción y asignación de recursos del bienestar. En su conjunto, tales entramados institucionales configuran y proveen los principales materiales que componen las «últimas redes» de protección social. Debe tenerse muy en cuenta que a resultas de sus intervenciones se producen efectos de muy diverso grado y condición, de naturaleza activa o reactiva.

Debido a las limitaciones de nuestras investigaciones los aspectos que conciernen al Tercer Sector de las asociaciones no goberna-

mentales altruistas son sólo tratados puntualmente. Pero debe certificarse su creciente importancia en el agregado del bienestar (*welfare mix*), especialmente por parte de aquellas sociedades civiles donde no se habían consolidado anteriormente prácticas de mediación e intervención surgidas de la propia vida comunitaria.¹

Los errores e insuficiencias en la asignación de recursos del mercado suelen condenar al ostracismo a aquella población marginal que no puede asegurarse por sí misma una existencia digna, lo cual legitima el papel activo del estado en la provisión de políticas protectoras para los ciudadanos precarios. De otra parte, las insuficiencias de los poderes públicos en la provisión de servicios de atención personal (cuidados de niños y ancianos, por ejemplo) han conllevado tradicionalmente un mayor grado de implicación por parte de las familias y, en especial, de las mujeres como cuidadoras. Esto último ha sido frecuentemente resultado del desequilibrio en el reparto de las tareas domésticas y de la feminización de las labores caseras. Cabe desestatalizar los análisis de las «mallas de seguridad» y superar, por tanto, un enfoque que entiende la acción de los poderes públicos como la «alfa y omega» del bienestar y satisfacción de los ciudadanos (*state-centered approach*). Como ya se ha apuntado en el capítulo anterior debe evitarse el reduccionismo de considerar al estado como responsable único de las «últimas redes», aunque sí puede convertirse en su garante y principal inductor.

En la primera sección de este capítulo se reflexiona acerca de los procesos de transformación de la familia como pivote esencial y, a menudo, recurso más sólido de las «mallas de seguridad». El énfasis en los análisis de las unidades familiares va en cierto modo a contracorriente de los enfoques cuantitivistas en boga. Para éstos todo aquello que no pueda ser sistematizado y medible con indicadores generalizables carece de la necesaria validación «científica». Al constituir la familia y los hogares una «caja negra» de la cual es difícil obtener siempre datos operativizables y contrastables, los investigadores sociales se ven en la tentación de restar importancia a su cometido en los regímenes del bienestar y a no prestarle la debi-

1. Así ha sucedido en el caso de España donde, a pesar de la creciente delegación de la gestión de servicios públicos a entidades privadas de todo tipo, se denota una presión a la burocratización y profesionalización. En el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) sin ánimo de lucro tales procesos las han sometido a dilemas sobre su identidad y su forma más adecuada de operar (Sarasa, 1997).

da atención.² Incluso con los datos disponibles es fácil colegir que la familia se halla inmersa en una fase de profunda revisión en cuanto afecta a la producción y distribución de bienestar entre sus miembros. Por ello se hace imperativo un examen, aún escorzo, de su proceso de transformación.

En el seno de familias y hogares el rol desplegado por las mujeres ha sido crucial como elemento de integración, reproducción y amortiguación sociales. Sus cometidos han complementado no sólo las acciones estatales, sino que han sido sustanciales en la configuración y sostenimiento de los regímenes del bienestar, en particular en la Europa del Sur. En este último caso, la difícil conciliación de actividades familiares y profesionales asumidos por la «supermujer» meridional de la generación nacida durante el denominado *baby-boom*³ arroja incertidumbres de cara al futuro de los sistemas de protección mediterráneos. En realidad la continuidad o no de tales prácticas en el hogar y fuera de él constituye la variable independiente en el análisis de todos los escenarios posibles de futuro. Nuestras reflexiones se concentran específicamente en el caso español, si bien los condicionamientos demográficos, económicos y de valores pueden extenderse en mayor o menor medida a otros países y sistema de protección social.

La acción de los poderes públicos concita el interés de las siguientes secciones del presente capítulo. El ciclo de las políticas públicas (agenda, identificación del asunto, toma de decisiones, implantación, evaluación, y establecimiento de una nueva agenda) constituye el hilo conductor de nuestros análisis de políticas públicas (*policy analysis*). Los condicionamientos de otros elementos externos a la directa intervención pública son tenidos muy en cuenta. Se hace, pues, hincapié en aquellas externalidades a menudo implícitas, contingenciales o latentes que condicionan el

2. Los esfuerzos se concentran, consiguientemente, en la medición de lo estático y accesible, produciéndose así un sesgo neopositivista en los sofisticados ejercicios por explicar las distintas realidades sociales. Si bien el criterio de la *replicabilidad* es exigible para acreditar la fiabilidad de la actividad investigadora, no lo es menos el de la *sensibilidad* para interpretar la naturaleza cambiante de la vida social.

3. En referencia a la explosión demográfica de los años 1950-1965, y cuyos integrantes alcanzaron sus edades reproductivas en la década de los setenta. Durante el período 1965-1979, los *baby-boomers* protagonizaron un ciclo demográfico expansivo durante el cual nacieron anualmente por encima de los 650.000 niños. En la actualidad tal número de nuevos españoles ha descendido casi a la mitad, habiéndose producido en torno a los 360.000 nacimientos anuales durante el período 1995-1999.

contenido y forma de las políticas relativas a las «mallas de seguridad».

Una vez establecida la prioridad política, un criterio de capital importancia en la intervención de los poderes públicos es la determinación de la cobertura; es decir, si el programa debe ser universal para todos los ciudadanos o dirigido a aquellos grupos previamente identificados como destinatarios del mismo (*targeting*). Se pasa revista a ambos criterios distributivos que concitan buena parte de los debates de las últimas reformas de los regímenes del bienestar, y en especial respecto a la accesibilidad a los programas por parte de sus potenciales beneficiarios. Los problemas de estigmatización social son ponderados como inhibidores, en muchos casos, de la recepción de las ayudas públicas por parte de sus destinatarios.

La tercera sección examina las principales características de las redes públicas y examina los recursos con los que cuentan decisores públicos (*policy-makers*) y trabajadores sociales para sus intervenciones. Sirve como ilustración el caso español y el mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas y municipios en la provisión de servicios sociales generales y programas de asistencia social.

Finalmente, concentran nuestra atención los resultados en la implantación de los programas públicos de las «últimas redes», y en particular las diversas dinámicas sociales no siempre visibles que generan. El conocido como «efecto Mateo», mediante el cual se benefician los ya beneficiados, es un ejemplo de lo que podrían denominarse como «apropiaciones indebidas», y que constituye un ámbito de actuación del bienestar público de capital importancia. La toma en consideración de tales efectos inintencionados es un aspecto necesario a considerar en la optimización de futuras actuaciones.

1. La familia: un soporte en vías de transformación

La familia es una institución esencial en la conformación de los regímenes del bienestar. Mas allá de considerar sus recursos de bienestar como complementarios o de carácter «secundario» a la acción estatal, la familia ha sido por largo tiempo un soporte fundamental para la satisfacción vital de los ciudadanos, en particular en aquellas culturas y sociedades donde ha permanecido como órgano

social primario de integración y reproducción sociales. Ése ha sido el caso de los países mediterráneos y latinos, donde la familia continúa siendo valorada como la principal fuente de socialización y un ámbito de fuerte microsolidaridad. Las generaciones de jóvenes siguen manifestando que la familia ocupa el primer lugar de importancia entre sus preocupaciones sociales.⁴

A menudo el término «familista» ha tomado una connotación peyorativa subrayándose aquellos aspectos patriarcales y de poder discrecional ejercido del cabeza de familia masculino. Asimismo se ha llegado a etiquetar a las familias extensas o de linaje intergeneracional como «premodernas».⁵ De acuerdo a esta visión, los procesos de industrialización, urbanización y democratización de masas habrían producido una transición hacia la familia nuclear o conyugal, integrada por el matrimonio progenitor y sus hijos, y representativa de un estadio civilizatorio superior.

En ambos casos de familia extensa o nuclear, tanto las estructuras sociales como las políticas estatales han favorecido relaciones intrafamiliares en las que tradicionalmente el varón asumía un rol de autoridad como *pater familias*, basado en su principal responsabilidad como proveedor de los medios de sustento, y la mujer cumplía funciones de reproducción y trabajo doméstico no remunerado. Al respecto, los análisis normativos de corte funcionalista han apuntado hacia una «desfamilización» o individualización de la familia.⁶ Se ha enfatizado en las investigaciones sociales la dimensión individual de los ciudadanos como las unidades de observación al margen de sus ligámenes afectivo-familiares. Aquellos países donde la familia-parentela ha mostrado una relativa permanencia como institución primaria de socialización, ciertos «modernistas» les han considerado como ejemplos de sociedades «atrasadas». Las dinámicas sociales de los últimos años han constatado

4. Así lo expresaban en España el 76 % («muy importante») y el 23 % («bastante importante») de los jóvenes entre 15 y 29 años. Sólo un 1 % consideraba a la familia como «poco o nada importante» (CIS, 1996b).

5. En algunas sociedades meridionales europeas se calificó como «familismo amoroso» las prácticas de microsolidaridad familiar en localidades «subdesarrolladas» del sur de Italia, donde las acciones del estado habían sido inexistentes o, incluso, más discrecionales que las propias familiares (Banfield, 1967).

6. Suele ser un error muy extendido el de considerar a familia y familismo como conceptos equivalentes, o bien el de subsumir uno en el otro. El familismo consiste en el uso metafórico de las relaciones familiares para estructurar cualquier tipo de relaciones sociales, no sólo las relaciones de parentesco (Giner *et al.*, 1999).

que tal visión «familista» era cuando menos simplificadora (Pérez-Díaz *et al.*, 1998).

No cabe duda que en algunas sociedades, principalmente las anglosajonas, la familia nuclear se ha convertido últimamente en una rareza. Considérese, por ejemplo, que los hogares estadounidenses compuestos por un matrimonio y sus hijos pasaron de un 45 % del total, a principios de los años setenta, a un 26 % en 1998. También en las sociedades latinas los cambios en las nuevas formas familiares han sido también notables, pero en modo alguno son comparables a las de otros países. El tamaño de las unidades de convivencia parece evolucionar hacia su reducción en los últimos tiempos, un fenómeno que en las democracias industrialmente avanzadas coincide con un crecimiento equivalente de los hogares monoparentales, o sea los formados por adultos sin pareja y sus hijos.⁷

Indudablemente las nuevas formas familiares reflejan «la estrella menguante del padre» (Flaquer, 1999). Tal proceso ha correspondido a una mayor despatriarcalización de la vida familiar. Pero precisamente en aquellas sociedades consideradas como «familialistas» y «tradicionales» los hogares y/o las familias han permanecido como un sólido anclaje de microsolidaridad y vínculo social, así como sostén afectivo y material muy importante para los ciudadanos en situación de precariedad. Paradójicamente, aquellas otras sociedades de mayor «individualización» del bienestar han vuelto su mirada hacia la familia y los hogares ante la tesitura de reformar sus sistemas de protección social, o simplemente como un intento de «aligerar» el gasto social público.

La familia no es el hogar, aunque ambos se perciben como términos sinónimos. Recuérdese que la unidad doméstica está referida a un conjunto de personas que conviven compartiendo recursos materiales, entre ellos la vivienda. Los sujetos de los hogares suelen ser las familias. Consanguinidad y parentesco han sido los ligámenes habituales para la constitución de hogares. En los tiempos presentes, sin embargo, existe un número creciente de hogares que adoptan formas diferentes a la habitual unidad familiar nuclear formada por matrimonio e hijos (ej.: familias monoparentales o unidades convivenciales de parejas de hecho).

7. En los regímenes anglosajón y nórdico las familias monoparentales constituyen ya la cuarta parte del total de familias con algún hijo menor de 18 años. En España y los países latinos la proporción no llega a una de cada diez.

Por su parte el papel de la parentela no por menos estudiado ha dejado de ser menos importante en la provisión de bienestar y satisfacción vital a los familiares. Así, cabe distinguir al modelo de «solidaridad familiar y de parentela» como pilar distintivo del régimen mediterráneo (Naldini, 1999). Y ello es independiente del hecho que los miembros de la parentela vivan o no juntos con otros miembros familiares en la misma unidad doméstica. Dada esta composición familiar se le presenta al investigador un considerable problema metodológico en la recogida de datos.

La asignación de funciones de los distintos miembros familiares y de la parentela, por ejemplo, no es sólo difícil de cuantificar sino que está sujeta a dinámicas cotidianas no fácilmente generalizables. El caso de las «abuelas-madres», o el de los parientes encargados del cuidado de los mayores dependientes o niños pequeños, se mencionan como ejemplos de personas que viviendo en unidades domésticas distintas forman redes familiares que prestan cuidados de una dimensión afectiva y material no siempre cuantificable.⁸ Dichas prácticas, muy extendidas en la Europa del Sur, conllevan grandes repercusiones en el reparto de responsabilidades en los hogares donde ambos cónyuges desarrollan actividades laborales fuera de casa.

El concepto de «estrategia familiar» se ha popularizado en los últimos tiempos queriendo significar el mayor o menor margen de que se dispone para adaptarse a las constricciones del medio social. Se apunta con ello a una mayor importancia otorgada al cálculo racional, fundamentalmente de los progenitores, respecto a la reproducción y optimización de los recursos familiares. No cabe duda que una mayor «intencionalidad» en la procreación suele requerir una mejor prevención de efectos no queridos, entre los cuales el desajuste entre el número de miembros familiares y suficiencia de recursos ha sido causa de situaciones de pobreza, exclusión y hasta marginación. Una mayor secularización en las relaciones afectivas ha contribuido también a una mayor capacidad de decisión autónoma respecto a la formación familiar, lo que ha tenido una gran repercusión en aquellos países mayoritariamente católi-

8. En los países mediterráneos las madres que han conseguido establecer una carrera profesional estable han contado en una mayor proporción que sus homónimas europeas con el concurso de otras mujeres en su red de parentesco, las cuales han asumido las responsabilidades de cuidado doméstico tradicional en los hogares. Tales prácticas se han traducido en unas más altas tasas de continuidad laboral y en menores interrupciones en sus biografías profesionales (Jurado y Naldini, 1996).

cos como es el caso de España (Iglesias de Ussel, 1998). Cabe argüir que las estrategias no necesitan imperativamente de la intencionalidad, ni aun de la conciencia de sus actores, al verse inmersas en una dinámica social que constriñe tiempos y energías en muchas situaciones (Garrido Medina y Gil Calvo, 1993; Carbonero Gamundí, 1997).

Sin duda las estrategias ocupacionales de sus miembros han configurado las estructuras internas de las familias en diferentes modos. Así, el modelo de hogar del «varón sustentador» (*breadwinner model*) establecía como principio de organización familiar que el hombre ganase dinero y la mujer cuidase la casa y su familia.⁹ Tal división de funciones apuntaló sólidamente el modo de relaciones sociolaborales de la «Época Dorada» del capitalismo del bienestar (1960-1975). Posteriormente se pasó a una mayor generalización del tipo de «familia de los dos sueldos» (*dual-earner family*). Ello ha conllevado una «retirada» de la mujer de sus tradicionales roles como responsable sin remunerar de las tareas domésticas y de sus actividades como cuidadora intergeneracional de los miembros familiares. Buena parte de esas responsabilidades se espera sean asumidas ahora por el estado como proveedor de servicios sociales que liberen a las mujeres de su «doble jornada» laboral. Alternativamente, y para aquellas familias con mayor capacidad adquisitiva, la opción es contratar servicios de atención personal y doméstica (guarderías, residencias de ancianos o asistencia domiciliaria, pongamos por caso) en un mercado de gran expansión en los últimos tiempos.

En el caso de la Europa latina, ha predominado un modelo de «solidaridad familiar y de parentela» (*family/kinship solidarity model*), cuyas principales características cabe contrastar con los otros tipos mencionados (Naldini, 1999).¹⁰ La dimensión cultural sobresale en este modelo como un factor determinante en la transmisión de valores y pautas comportamentales. Los poderes públicos han dado por «descontado» la existencia de una fuerte obligación moral entre los miembros familiares, elemento que a veces se ha refle-

9. Principio que ha sido rechazado por dos de cada tres mujeres en España (CIS, 1995, Estudio 2.194).

10. En el modelo meridional destaca la fortaleza de los lazos familiares y de parentesco, así como una mayor institucionalización del matrimonio, con baja tasa de divorcio y cohabitación, y pocos nacimientos extraconyugales. Además, las obligaciones legales familiares se han extendido en ocasiones a miembros de la familia extensa de ambos cónyuges.

jado en los códigos legales. Ello explica cómo en los países latinos «familistas» los poderes públicos han hecho un esfuerzo de gasto público mucho menor respecto a la familia que en los países más «desfamiliarizados» de la Europa del Norte.¹¹ Simplemente se ha asumido que buena parte de las actividades del bienestar humano las cubriría la familia, con o sin ayudas públicas, lo que ha implicado una menor generalización del modelo del «varón sustentador» como en otras democracias occidentales avanzadas.

La discusión entre distintas sensibilidades feministas es si el tradicional «varón sustentador» debe ser sustituido por el «estado sustentador». Éste al desarrollar en mayor o menor medida los servicios sociales comunitarios y personales, o al favorecer mediante políticas fiscales y laborales la creación de empleos de baja cualificación en el sector servicios relacionados con las tareas caseras, controlaría en mayor medida los procesos decisionales y las estrategias familiares.¹² Alternativamente se indica que una mejor opción para compatibilizar los cometidos fuera y dentro de la casa es el reparto equitativo de las tareas domésticas, un cambio que requiere de un proceso de ajuste y de cambio de patrones culturales entre géneros en el interior de los hogares.¹³ Los miembros de los hogares compaginarían, de tal manera, responsabilidades comunes e individuales.

11. Téngase en cuenta, por ejemplo, que en España e Italia han desaparecido prácticamente las prestaciones y ayudas familiares a los padres trabajadores.

12. Para Esping-Andersen (1999) una opción ganadora (*win-win*) o, simplemente, de suma positiva (*positive-sum*) sería la de potenciar la economía de servicios personales y sociales. En el caso de Norteamérica el mercado sería el protagonista, mientras que en Europa los servicios serían subsidiados públicamente. Los efectos de la globalización no han afectado la posibilidad de maximizar los nichos laborales que ofrece el tercer sector en el interior de los estados. Con el incremento de guarderías y centros de día se crearían empleos que tendrían una repercusión más positiva para las madres trabajadoras que el mero reparto de las tareas domésticas. La especial posición de las mujeres respecto al trabajo remunerado, al no remunerado en el ámbito hogareño y al bienestar público hace que los análisis y propuestas relativas al género deban ser más elaboradas y comprensivas (Orloff, 1996; Lewis, 1997).

13. Cambios que no sólo afectan a la tradicional posición de ventaja de los hombres respecto a las faenas domésticas, sino también a la reproducción de roles dentro de la familia. En España, por ejemplo, ha sido una práctica generalizada que a las mujeres sus madres les han enseñado a realizar las tareas del hogar y se les ha implicado activamente en ellas cotidianamente, mientras que a los hombres se les ha mantenido generalmente al margen (Guillén, 1997). Se ha reproducido en la transmisión de esas creencias la implícita asunción de que junto a la responsabilidad de las tareas caseras, las mujeres «mandaban» más que los hombres al controlar aspectos de intendencia esenciales en el desenvolvimiento familiar.

Destaca en este debate el cambio en las actitudes, creencias y expectativas de las mujeres respecto a estrategias y roles familiares, así como la permanencia o no de constricciones estructurales y de promoción de su autonomía fuera y dentro del hogar, aspectos analizados brevemente a continuación.

1.1. EL ROL CAMBIANTE DE LA «SUPERMUJER» MERIDIONAL

En el caso de las familias de la Europa del Sur, la duplicidad de funciones domésticas y profesionales asumido por un nuevo tipo de «supermujer» (*superwoman*) ha servido de sólido amortiguador de sus sistemas de protección social. Dada tal situación de hiperactividad femenina¹⁴ cabe afirmar que el régimen del bienestar mediterráneo ha podido solventar sin mayores traumas los efectos producidos por los procesos de «postindustrialización» y reestructuración socioeconómica de los últimos decenios del siglo xx en la Unión Europea. El papel cambiante de la mujer mediterránea respecto a sus expectativas vitales refleja, no obstante, actitudes de un «familismo ambivalente» (Saraceno, 1995; Flaquer, 1995; 1998). Se quiere significar con tal expresión la difícil conciliación entre prioridades profesionales y afectivo-familiares. Ambas dimensiones corresponden a un universo de valores en apariencia dicotómico, pero que las «supermujeres» meridionales han conseguido combinar no sin gran esfuerzo. Veamos algunas de sus implicaciones más relevantes en lo que afecta al caso de España.

En primer lugar, cabe colegir una directa correlación entre mayor nivel de instrucción formal y mayor participación femenina en el mercado laboral. Se manifiesta, de tal manera, un interés de las mujeres por desarrollar los aspectos profesionales en sus trayectorias vitales. Al no renunciar las «supermujeres» meridionales a su «tradicional» exigente vida familiar, se han derivado considerables efectos socioeconómicos entre los que destaca la disminución drástica en el número de hijos *per cápita*. Tal descenso no debe interpretarse como exponente de un menor deseo por la maternidad. En

14. En Italia, la mitad de las mujeres empleadas y con hijos trabajan un total de sesenta horas a la semana. Un tercio de ellas trabajan más de setenta horas. Sólo el 15 % de hombres en análoga situación trabajan sesenta horas semanales. Nótese que la ausencia del marido en la casa se traduce en dos horas menos de trabajo al día para las esposas (*La Repubblica*, 09.02.99).

realidad las generaciones más jóvenes de mujeres en España siguen manifestando un alto deseo por ser madres: en el grupo de edad de entre 15 a 24 años nueve de cada diez mujeres encuestadas en España declaraban su intención de tener hijos; ocho de cada diez eran de la misma opinión entre las de 25 y 29 años.¹⁵

Las bajas tasas de fecundidad de los países del Sur (siendo la de España la más baja del mundo con un 1,07 hijos por mujer a finales de 1998)¹⁶ es consecuencia de varios factores, entre los que cabe destacar los culturales y axiológicos, los relativos al mercado laboral y la intervención de los poderes públicos. Respecto de los primeros es conveniente reiterar la prioridad mostrada por las mujeres españolas por la unión matrimonial como forma familiar preferida.¹⁷ Considérese que nueve de cada diez mujeres casadas españolas tienen al menos un hijo, y sólo un 5 % de las solteras ha tenido alguno.

No obstante, y debido a las dificultades de mantener niveles adecuados de autonomía personal, las mujeres españolas parecen haber optado prevalecientemente por la «calidad» en vez de la «cantidad» de la familia. Así cabe interpretarlo del hecho de que la mitad de los hijos que nacen cada año son primeros hijos. Luego, y dependiendo de los niveles de instrucción que comparativamente posibilitan acceso a empleos más estables, mejor remunerados, pero más competitivos, el número de hijos disminuye acusadamente. Para las mujeres que no saben leer y escribir el número medio de hijos es de 3,19; para las mujeres con estudios superiores la media es de 0,72 hijos. Además, en el grupo de edad de 25 a 34 años,

15. En el total agregado de la población femenina española en edad fértil, y exceptuando aquellas con algún impedimento físico, las encuestadas con intención de tener o no hijos se repartían por mitades. De no indicarse lo contrario, los datos recogidos en esta sección son los facilitados por el INE, principalmente en su Encuesta de Fecundidad, 1999.

16. Circunstancia que ha generado un giro copernicano en algunos discursos respecto a la inmigración. Según datos de la ONU, y debido a la baja natalidad española, España debería acoger hasta el año 2050 unos 12 millones de inmigrantes —unos 240.000 al año— a fin de mantener su fuerza de trabajo. De no cambiar su rumbo demográfico se convertiría en el país más «viejo del mundo» (*El País*, 7 enero, 2000).

17. Sólo un 14 % de encuestados en 1997 consideraba «vivir juntos sin estar casados» como la mejor forma de convivencia (CIS, Estudio 2.248). Empero, la monoparentalidad es una forma familiar de considerable aumento en las sociedades industrialmente avanzadas. En el caso español su incidencia es mucho menor y la integración laboral de las madres es más alta. Según datos de 1991, dos de cada tres mujeres monoparentales participaba en el mercado laboral formal, en contraste con una de cada tres madres con pareja (Tobío y Fernández Córdón, 1999).

que en el momento presente es el de mayor fecundidad,¹⁸ las que son analfabetas tienen una media de 3,19 hijos, pero la media de las mujeres con estudios superiores baja hasta 0,33, es decir un hijo por cada tres madres potenciales, precisamente en el grupo de edad en el que ocho de cada diez mujeres manifestaban su deseo de tener hijos. A ello debe asociarse el hecho de que España sea el país de la Unión Europea con un mayor aumento relativo en la elevación de los índices de educación formal. Considérese, por ejemplo, que en 1996 casi un 60 % de las mujeres en el grupo de edad de 15-19 años cursaban estudios universitarios.¹⁹

La esperanza de un posible aumento de la natalidad la ofrecen las respuestas de las mujeres que no han tenido todavía descendencia ante la cuestión de cuántos hijos quisieran procrear en el futuro. De acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, en los años venideros podría producirse un ligero incremento de la natalidad que, sin embargo, no alcanzaría el nivel de reemplazamiento de las generaciones. Tal estimación está en línea con las realizadas por la ONU que, en el contexto de la Unión Europea, prevé para el período 1997-2015 un crecimiento demográfico negativo de un -0,2 en tasa anual.

De los datos reproducidos en el Cuadro 3.1 parece deducirse la cada vez más difícil combinación de los proyectos de vida familiares y profesionales para las mujeres mediterráneas. Dado la peculiar relación entre bienestar social y familia, cabe hipotizar que sus condiciones de vida y trabajo empeorarán en el futuro (Trifiletti, 1999). Sí parece plausible aventurar, por tanto, la progresiva desaparición del fenómeno de la «supermujer», tal y como se ha aflorado en la vida social de los últimos lustros. Si bien las hijas del *baby-boom* del los años sesenta pudieron contar con el concurso de redes familiares y, en especial, con la ayuda de mujeres de su parentela de mayor edad, no parece probable que tal «estrategia fami-

18. Los términos anglosajones de *fertility* (fecundidad) y *natality* (natalidad) suelen intercambiarse y confundirse. Recuérdese que la fertilidad se relaciona con la capacidad positiva de los individuos de tener hijos y su antónimo es la esterilidad, la cual puede deberse a una decisión voluntaria. La natalidad se relaciona con el número total de nacimientos habidos en un período en una población dada.

19. Sin embargo, según datos del Eurostat de 1997, a las españolas, para encontrar trabajo, no les valía ni siquiera tener estudios superiores. Los hombres sin estudios o con estudios primarios eran los preferidos. El 18 % de las mujeres con niveles de estudios altos estaban en paro —porcentaje más alto de la Unión Europea— en comparación con el 16 % de hombres con niveles de estudios bajos.

liar» pueda sostenerse en el futuro una vez que las generaciones de mujeres ahora jóvenes y activas tengan nietos.²⁰

El factor estructurante en la nueva transición familiar de los últimos años en España es, sin duda, la mayor integración femenina en el mercado laboral. Recuérdese que durante los dos últimos períodos de crecimiento del empleo en España (1964-1974 y 1985-1990), la participación laboral de la mujer se incrementó respecto a la masculina. En 1969 había 32 trabajadoras por cada 100 trabajadores. Este ratio aumentó a 41/100, en 1985, y a 56/100 en 1994 (Garrido, 1994; Tobío, 1998).

La participación laboral de la mujer es significativamente mayor en el sector público que en el privado. Dadas las características de estabilidad en el empleo y de seguridad respecto a las interrupciones laborales por causas de maternidad, no causa extrañeza el considerable salto cuantitativo en el número de funcionarias y empleadas públicas en España. En 1964 había 17 funcionarias en España por cada 100 empleados públicos. La proporción varió sustancialmente en 1991: 70/100. En el período 1971-1991 los puestos de trabajo públicos crecieron un 90 %, pero los correspondientes a las mujeres se incrementó en un 271 %. Prácticamente la mitad de las nuevas ocupadas asalariadas del período 1977-1998 se produjo en el sector público. Más revelador de estos cambios es el hecho de que, en el grupo de edad de 25 y 29 años, la proporción de trabajadoras públicas era superior al de empleados varones (Salido, 1996).

Los retos que conforman la transición de los roles desempeñados por las mujeres se alinean con las demandas explicitadas por las instituciones de la Unión Europea en el sentido de potenciar iniciativas públicas para garantizar la autonomía de los miembros familiares, y en especial de las mujeres. Se propone la puesta en vigor de políticas públicas que faciliten servicios de cuidado a la infancia, las personas mayores, discapacitadas o dependientes. Buena parte de estos servicios sociales son de atención personal con una mayor incidencia organizativa de los niveles de la administración más próximos al ciudadano. Pero también se piden medidas de apoyo a la natalidad de carácter general, como pueden ser gene-

20. La última generación de amas de casa ha duplicado su rol de madre primero cuidando a sus propios hijos y después a sus nietos. La primera generación de madres trabajadoras no parece que pueda reproducir el mismo rol. El ciclo, por tanto, parece cerrarse y lo que antes era un «asunto de mujeres» en el ámbito privado familiar pasa a ser un problema social que concierne al conjunto de la sociedad (Tobío, 1998, 1999).

rosos permisos parentales, tanto para mujeres como para hombres, así como una mayor flexibilidad de los horarios laborales que puedan compatibilizar las actividades dentro y fuera del hogar.

Ilustración de la exigua implicación de los poderes públicos en el apoyo tangible a los deseos de las españolas por ser madres, son las prestaciones por nacimiento que contrastan con el coste de criar un hijo (entre 800.000 y 1,7 millones de pesetas de media al año). Las deducciones por hijo en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) son de 200.000 pesetas por cada uno de los dos primeros hijos y 300.000 a partir del tercero. Con la revisión de las ayudas de la Seguridad Social puesta en vigor a principios del 2000, se elevaba a 50.000 pesetas anuales a las familias de rentas más bajas.²¹

CUADRO 3.1. *Datos y proyecciones demográficos de los países de la UE*

	Población total (millones)		Tasa de fecundidad* (total)		Crecimiento demográfico (% tasa anual)	
	1997	2015	1975	1997	1975/1997	1997/2015
Alemania	82,1	81,6	1,5	1,3	0,2	0,0
Austria	8,1	8,3	1,8	1,4	0,3	0,2
Bélgica	10,1	10,1	1,8	1,6	0,2	0,0
Dinamarca	5,3	5,3	1,8	1,7	0,2	0,1
España	39,6	38,5	2,8	1,2	0,5	-0,2
Finlandia	5,1	5,3	1,6	1,7	0,4	0,1
Francia	58,5	61,1	2,0	1,7	0,5	0,2
Grecia	10,6	10,4	2,3	1,3	0,7	-0,1
Irlanda	3,7	4,2	3,7	1,9	0,6	0,7
Italia	57,4	54,4	2,1	1,2	0,2	-0,3
Luxemburgo	0,4	0,5	1,7	1,7	0,6	0,6
Países Bajos	15,6	15,9	1,7	1,5	0,6	0,1
Portugal	9,9	9,7	2,6	1,4	0,4	-0,1
Reino Unido	58,5	59,6	1,8	1,7	0,2	0,1
Suecia	8,9	9,1	1,7	1,6	0,4	0,1

* Número de hijos vivos por mujer

Fuente: PNUD (1999, p. 197).

21. Y con 75.000 pesetas en un solo pago al nacimiento de un tercer o posterior hijo. El Informe *Lo que cuesta un hijo*, elaborado por la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU, recordaba que la mayor parte de los gastos tenidos en cuenta eran comunes entre las familias entrevistadas, con independencia de sus ingresos (*El País*, 25 enero, 2000).

Es axiomático que a una paternidad y maternidad más intencionales se correspondan niveles menores de pobreza doméstica. Las prácticas de puesta en común de recursos en los hogares (*resource pooling*), características del régimen mediterráneo del bienestar, mitigan considerablemente las carencias materiales severas. Téngase en cuenta que en España los pobres severos considerados individualmente pasan del 36 % al 5 % de la población al vivir en hogares.²² Un dato tal ilustra la importancia de la familia como determinante de las decisiones de los individuos (Carabaña y Salido, 1999).²³ Pero los peligros de desvinculación y exclusión social inherentes a la menor disponibilidad de ayudas materiales y afectivas provistas tradicionalmente por familias y hogares son ahora más probables en las sociedades latinas, al modo a como ha sucedido en otros países donde han predominado valores de individualización del bienestar.

Al diversificarse las formas familiares quizá sea políticamente más problemático el establecimiento de una política familiar pública que podría favorecer o perjudicar la ecogénesis, o formación de diversos tipos de hogares. Algunas posiciones consideran que es mejor dejar libre a la población para que «elijan» sus propias formas familiares, sin la intromisión del estado (de Miguel, 1998). Alternativamente, y dado el escenario de cambio social, en aquellos países donde las estructuras familiares afectan en mayor medida las condiciones generales vitales de los ciudadanos, como es el caso de la Europa mediterránea, el estado del bienestar queda emplazado a una procura asistencial efectiva, bien sea por activa o por pasiva. Ello se hace más evidente en el desarrollo o no de servicios personales a las familias, actividades que la «supermujer» meridional no parece estar en disposición de seguir prestando como lo venía haciendo hasta el momento. En nuestra próxima sección, por tanto, el análisis se concentra en la función interventora de los poderes

22. En el estudio de Julio Carabaña y Olga Salido (1999) con datos del PHOGUE (*Panel de Hogares de la Unión Europea*) el umbral de la pobreza severa se sitúa en un nivel de rentas igual o menor a un cuarto de la media de la renta doméstica equivalente *per cápita*.

23. Parte de una proposición más polémica es la aseveración de que en España, como puede suceder en los países del centro y norte de Europa, las subvenciones y servicios de los estados del bienestar pueden determinar largamente la ecolisis (disolución de hogares) de los hogares nucleares y la pronta ecogénesis de hogares unipersonales. Ello debería venir acompañado con un vuelco en el mundo axiológico y de valores de las familias y madres en la Europa del Sur.

públicos, con una discusión específica en torno al carácter universal o selectivo de las acciones del estado del bienestar para conformar las «mallas» de protección social.

2. El ciclo de las políticas públicas

El estado interventor toma carta de naturaleza a lo largo del siglo xx y posee como cometido esencial la procura asistencial. Sus funciones, por tanto, van más allá de su tradicional papel coercitivo en el cumplimiento de la legalidad. Se constituye también en garante de derechos para todos los ciudadanos, bien sean civiles (libertad de expresión), políticos (sufragio universal) o sociales (seguridad social). Su capacidad de actuación para mejorar las condiciones de vida de las personas se ha fundamentado en los altos niveles de legitimidad de sus sistemas de protección social.²⁴

El estado del bienestar ha sido, por excelencia, un estado interventor. Su vocación se ha concentrado en asistir a aquellos grupos de ciudadanos en situaciones de necesidad o riesgo (enfermedad, pobreza o dependencia). En muchos casos ha adoptado una estrategia de anticipación, o hasta de innovación, en la mejora de las condiciones de vida ciudadanas. Mediante criterios de racionalidad instrumental y organizativos de división del trabajo administrativo, políticos, funcionarios y responsables ejecutivos (*policy makers*) han promovido políticas públicas que han incidido en los ámbitos más diversos de la vida ciudadana.

La motivación, puesta en vigor y efectos de las políticas públicas constituyen un ciclo que se ha convertido en arena central de observación de los estudios de la denominada «ciencia de la administración», es decir aquella parte de la ciencia política de mayor expansión en los últimos decenios. El influjo académico de las escuelas estadounidenses de análisis de políticas públicas (*policy*

24. En el caso de España, y de acuerdo a una encuesta de ámbito estatal efectuada en 1996, el 46,3 % de los españoles consideraban que, «El Estado es responsable de todos y cada uno de los ciudadanos, y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas». Un 35,7 % de la población mostraba su acuerdo con que «El Estado sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos». Finalmente, un 13 % opinaba que, «Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas». El porcentaje de «No sabe, no contesta» alcanzó el 5,0 % (CIS, 1996, Estudio 2.213).

analysis) se ha combinado en el caso europeo con una renovación disciplinar de las seculares orientaciones administrativistas continentales.

El examen abreviado de dicho ciclo nos sirve para reflexionar sobre aquellos factores procedimentales que condicionan la actuación de los poderes públicos, y que afectan al ámbito concreto de las políticas sociales relativas a las «mallas de seguridad». En primer lugar debe destacarse el carácter polisémico del término *policy*. Cabe ser traducido por política, actuación, acción, programa o intervención (o ausencia de ella). En general debe entenderse como *public policy* una acción de la administración pública en respuesta a un asunto de interés ciudadano. Son, por tanto, materializaciones de ideas sobre cómo conseguir los objetivos perseguidos y de los procedimientos para establecer consensos y resolver conflictos (Subirats, 1989, Aguilar Villanueva, 1992, Bañón y Carrillo, 1997).

El ciclo suele iniciarse con la fijación de una agenda y la adopción de unos criterios de actuación. La agenda y el listado de actuaciones suelen venir determinados por actuaciones innovadoras o por variaciones de índole generalmente incrementalista sobre actuaciones precedentes. Se acepta comúnmente que la agenda de las intervenciones estatales es una función de la demanda, es decir son auspiciadas a consecuencia de las peticiones articuladas por los ciudadanos mediante la intermediación de partidos, asociaciones, grupos de interés o presión, o elites sin una estructuración definida.

Los asuntos o *issues* recogidos como demandas ciudadanas pasan a formar parte de las plataformas de actuación o reivindicación de los actores políticos. Pero la agenda cabe ser conformada también por el lado de la oferta, la cual a su vez genera nuevas demandas. Buena parte del valor de los programas estatales de lucha contra la pobreza es precisamente el de hacer visible a aquellos sectores acomodados de la sociedad la existencia de un «problema». A resultas de ello el conjunto de la ciudadanía toma conciencia de la situación y legitima o desaprueba la intervención estatal para el desarrollo de nuevas actuaciones.

Una ilustración de cómo los poderes públicos pueden iniciar por el lado de la oferta el ciclo de las políticas sociales públicas, es decir sin existir una explícita demanda social para su implantación, la ofrece el caso de la implantación en España de los programas IMIs (Ingresos Mínimos de Inserción). Recuérdese que a fines de los años ochenta y principios de los noventa la práctica totalidad de los gobiernos de las Comunidades Autónomas estaban elaborando

proyectos de rentas mínimas, de los cuales el ejecutivo vasco fue principal impulsor y referente para el resto de las nacionalidades y regiones. La puesta en marcha de las políticas de los IMIs tuvo un carácter de legitimación política de las Comunidades Autónomas como nuevos actores institucionales de intervención pública en España. No fue, por tanto, resultado de una intervención forzada por una amplia demanda social. Pero la iniciativa institucional de las Comunidades Autónomas se plasmó en programas concretos de lucha contra la pobreza y por la inserción (Arriba, 1999).

En ocasiones, y como muestra la innovación programática (*policy innovation*) de la CC.AA. con los IMIs, los poderes públicos son capaces de desplegar estrategias de oferta en situaciones de cambio respecto a los legados institucionales precedentes. Por lo general, las inercias suelen condicionar en diversos grados y alcances las nuevas políticas a desarrollarse. Tales dependencias de la «senda» (*path dependency*) se han mostrado más influyentes en situaciones de contención de gastos o de reestructuración institucional. Se arguye, a este respecto, que las políticas económicas y sociales de los estados del bienestar de la «Época Dorada» del tercer cuarto del siglo xx, y sus correspondientes entramados institucionales, han sobredeterminado las trayectorias nacionales posteriores y sus estrategias de adaptación a los nuevos condicionamientos socioeconómicos (Pier-son, 1994).

La interpretación mecánica del enfoque de «dependencia de la senda» es insuficiente para explicar situaciones de cambio e innovación en la puesta en marcha de nuevos ciclos de políticas del bienestar. La implantación de los programas de los IMIs, arriba reseñada, así como el desarrollo de la red autonómica de servicios sociales en España, analizado bajo estas líneas, son ejemplos que validan la capacidad de innovación programática de los poderes públicos en situaciones de rigor presupuestario general y cuestionan la «imposibilidad» de desviarse de los legados e inercias institucionales (Moreno y Arriba, 1999).

La agenda de las actuaciones es, por tanto, el punto de partida del ciclo de las políticas públicas que enmarca las subsiguientes intervenciones en forma dinámica y ajena a rigideces formales y temporales. Tal dinamicidad viene influenciada por la interconexión entre agendas del gobierno y del sistema. La primera hace referencia a las políticas a implantar por los ejecutivos con responsabilidades administrativas. La segunda es relativa a las bases constitucionales del estado o al conjunto jurídico y político. Tanto una agenda

como otra se condicionan entre sí. Institucionalmente los diversos «guardianes» de la agenda poseen, por consiguiente, cometidos de fijación e interacción en los diversos niveles de responsabilidad política (gobierno, parlamentos, tribunales de garantías o constitucionales).

El siguiente paso de la identificación del problema o *issue* se relaciona generalmente con las necesidades detectadas o generadas por procesos de movilización ciudadana. A menudo resulta que los grupos de presión o de intereses articulados corporativamente influyen decisivamente en la agenda de actuaciones, así como en la identificación y priorización de unos *issues* respecto de otros. La tarea para el político y decisor público (*policy maker*) es principalmente la de pulsar la opinión y capacidad de presión corporativa de los actores implicados (*stakeholders*), así como la de seleccionar aquellas actuaciones que responden en mayor medida al interés general y al bienestar de la ciudadanía en su conjunto. Como veremos más adelante, al repasar algunas situaciones de resultados no queridos y apropiaciones indebidas, lo particular prima en ocasiones sobre lo general. Sucede también con relativa frecuencia que lo general es la plasmación de una serie de encajes y ajustes particulares. Éstos dependen, a su vez, de los grados de influencia ejercidos por los actores más directamente implicados en hacer «emerger» problemas o *issues* y en auspiciar la implantación de políticas públicas al respecto.

Una vez establecidas la agendas de actuaciones e identificados los *issues*, se produce en nuestro ciclo de políticas públicas la fase de toma de decisiones. En el campo de los programas del bienestar relativos a la precariedad y la pobreza, el modelo de «racionalidad limitada»²⁵ ha demostrado un grado de eficacia y un nivel de legitimidad contrastados. Se trata de intervenir, según dicho enfoque, seleccionando la «mejor» alternativa dentro de las posibles e incorporando preferencias tanto subjetivas de los decisores públicos (*policy makers*), así como de aquéllas producto de la presión de los *stakeholders* o actores implicados en la configuración de la política pública y de sus potenciales beneficios (Simon, 1976).

Naturalmente el modelo de racionalidad global que compara

25. Los conceptos de Herbert Simon (1992) relativos a la *bounded rationality* (racionalidad limitada) y al *satisficing* (satisfacción) inciden en la limitación que confrontan tanto las personas como las organizaciones humanas para recopilar datos e informaciones, así como para procesarlos.

opciones sistematizadas en términos de eficacia y eficiencia,²⁶ así como la selección de la «racionalmente» más óptima entre aquellas, es normativamente preferible pero a menudo se convierte en un *desideratum* de corte académico (Kepner y Tregoe, 1965). El modelo «incrementalista» (*muddling through*) es relevante en situaciones ya consolidadas dado sus objetivos inerciales de corregir, adaptar o ajustar de forma continua y sucesiva una política ya establecida (Lindblom, 1959). En aquellas situaciones de anarquía organizativa, cuando se producen entrecruzamientos entre problemas, soluciones, actores intervinientes y oportunidades de decisión, el modelo de la «papelera» (*garbage can model*) puede ser idóneo para alcanzar decisiones, incluso de carácter aleatorio, y facilitar la salida de una situación inmanejable (Cohen *et al.*, 1972).

La adopción de un enfoque u otro en la fase de toma de decisiones debe tomar en cuenta tanto las características del nivel institucional desde donde se ha decidido intervenir, como aquellas de tipo contingencial y asistemático. Una vez elaborada la política y tomada la decisión de intervenir se procede con el proceso de implantación de la misma. En ocasiones se ha pretendido concentrar en esta fase del ciclo de la política pública todo el valor del conjunto de la misma. Tal visión es reduccionista e ideologizada. En realidad refleja una mentalidad de influencia y control característica de una concepción tradicional del poder burocrático. Otros enfoques asumen abiertamente su ideologización pero consideran al ciclo de políticas públicas en su globalidad, no ciñéndose solamente a la secuencia correspondiente a la implantación. Tales concepciones abogan por influir en las políticas descartando una pretendida «neutralidad técnica» y abogando por criterios de persuasión y argumentación (*argumentative turn*), dado que los *policy makers* no son «ángeles sin sexo» (Majone, 1989).

En la siguiente fase «ejecutiva» del ciclo, es decir en la correspondiente a la implantación o puesta en vigor de las decisiones adoptadas, destaca sobremanera la cultura y estructura organizativas de la institución. El tradicional enfoque jerarquizado «de arriba abajo» (*top-down*) ha asumido *sensu stricto* que la prioridad es el grado de cumplimiento de los objetivos de la política pública. Tales

26. El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos en el desarrollo de un programa o una política concreta. La eficiencia versa sobre los costes relativos inherentes al logro de los objetivos enunciados en el programa o política a desarrollar, y a su optimización (Moreno y Ziglio, 1990).

objetivos están previamente establecidos por los niveles superiores de los *policy makers* y su consecución queda supeditada al despliegue de una voluntad administrativa unitaria y piramidal. Es esta una orientación característica de los estados centralizados y jacobinos, representado por la administración «enarquista» francesa.²⁷ En este modelo de implantación y políticas públicas se asume una alta excelencia y profesionalidad de las elites burocráticas.²⁸

En el caso de estados descentralizados, como es el caso de España, el enfoque en la ejecución de políticas públicas sigue en mayor medida una trayectoria «de abajo a arriba» (*bottom-up*), dada la división territorial de poderes y la lógica de la subsidiariedad y proximidad al ciudadano. Además las políticas no poseen necesariamente un carácter lineal y se asumen los límites e imponderables de los gobiernos centrales para controlar el comportamiento de los ejecutores programáticos. Las perspectivas de los usuarios/clientes son tomadas en cuenta de un modo más directo, aunque a menudo surgen contradicciones fruto del contacto personal entre administradores y administrados. Ejemplos de ello los ofrece el trabajo social respecto a los programas de lucha a la pobreza.

Los trabajadores sociales son actores de intermediación de la máxima importancia en la puesta en vigor de los programas relativos a las «mallas de seguridad». Buena parte de sus cometidos son desarrollados en las entrevistas con los usuarios o beneficiarios de las políticas sociales. El dilema para ellos es que a menudo deben conciliar lo aparentemente incompatible. Por ejemplo, se les exige

27. Se denomina «enarcas» a los graduados en la prestigiosa *École National d'Administration*. Por extensión «enarquía» hace referencia a los graduados en las *grandes écoles*, tales como la mencionada ENA, la *École Polytechnique* y la *École Normale Supérieure*. Políticos como Jacques Chirac, Alain Juppé, Laurent Fabius o Lionel Jospin son «enarcas». La «enarquía» ha provisto de liderazgo intelectual y político a Francia, aunque su elitismo no ha estado carente de una cierta arrogancia (Safran, 1998). Aunque nunca han ocultado su admiración por el modelo francés, las elites de la administración estatal en España han seguido sus particulares pautas de reclutamiento (Parrado, 1996).

28. Correspondería este tipo de actuación en el modelo 7-S de Winsemius (1988) a una estructura jerárquica característica de un deporte como el *American Football*, donde se enfatiza la centralización del juego en un punto focal desde donde parten y se canalizan la gran mayoría de las jugadas de ataque. El béisbol implicaría un modelo en el que «cualquiera» de sus instancias programáticas serían «capaces», en un momento dado, de llevar a buen puerto la política en implantación. La cultura baloncestística presupone, a su vez, un trabajo de equipo y una estructura de interdependencia y descentralizada.

apoyar la integración de los más desfavorecidos en redes locales que les provean de vínculos sociales básicos, pero al mismo tiempo se les exige fiscalizar el cumplimiento de la normativa de ámbito general como es la evitación del fraude de la «economía sumergida». Sucede, empero, que para algunos destinatarios de las políticas de inserción una primera —y a veces única— vía de integración social es precisamente tener un empleo «no-normalizado». Si el trabajador social valora que el solicitante de una ayuda o servicio social necesita un «empujón», aunque no sea legal en puridad, hará la «vista» gorda» durante algún tiempo y comprobará si el beneficiario consigue un trabajo en el mercado laboral «normalizado». Caso contrario la perspectiva para el solicitante y potencial beneficiario puede ser el de la marginación.²⁹

En la elaboración e implantación de políticas relativas a las «mallas de seguridad» han cobrado un creciente protagonismo por su eficacia las redes programáticas (*policy networks*). Se trata de entramados de actores públicos y privados que interactúan con la Administración en la elaboración y puesta en vigor de políticas públicas, y cuya labor de evaluación es crucial para conocer la idoneidad de las actuaciones en marcha. Es ésta una evaluación formativa (*formative evaluation*) que permea todas las fases del ciclo, aunque se adscribe específicamente a la siguiente fase del ciclo.

El uso del concepto de evaluación varía según los diversos criterios que se emplean tanto para programas comprensivos como políticas sectoriales. Cabe, no obstante, establecer un rasgo común a todos ellos cual es el modo sistemático de obtener información sobre las actividades, características y resultados de las políticas, programas o acciones puestos en vigor. La evaluación de programas y políticas públicas constituye un instrumento esencial para la provisión de información a los decisores y responsables políticos (*policy-makers*), los cuales recurren a su uso con el fin de potenciar y optimizar la acción de gobierno en los diferentes ámbitos administrativos (local, regional, estatal).

En general, los propósitos principales en la acumulación de datos destinados a la evaluación de programas son los de incidir en decisiones, clarificar opciones posibles, reducir el grado de incertidumbre y proporcionar información acerca de la eficiencia y efecti-

29. Para un listado de «contradicciones del trabajo social» en el caso de la implantación del Ingreso Madrileño de Integración, desde una perspectiva comparada con otros programas autonómicos, véase Serrano y Arriba (1998: 192).

vidad deseadas. La evaluación de los programas se interesa, en suma, por la acción programática. Si bien la evaluación de la eficacia pone el énfasis de su análisis en objetivos y rendimientos (*objective-output*), la eficiencia concentra su atención en la relación generada entre recursos y rendimientos (*input-output*).³⁰

Es precisamente con respecto a la optimización de recursos y resultados donde las redes programáticas (*policy networks*) cumplen una función de cómo puede mejorarse la política en vigor y cómo puede mejorarse el proceso de actividades. Dado el carácter mixto del agregado del bienestar (*welfare mix*) una cultura de interdependencia y cooperativa entre los poderes públicos, sociedad civil y familiar es deseable para evaluar «formativamente» las políticas destinadas a los ciudadanos precarios y conformar, acto seguido, una nueva agenda de actuaciones con la determinación de nuevas necesidades. Se cierra, de tal manera, un ciclo sin solución de continuidad.

Un referente que condiciona todo el proceso es el relativo al objeto de la intervención pública. Es decir, sus beneficiarios, destinatarios, receptores, usuarios o clientes, como se denominan a estos últimos según la jerga de la mercadotecnia en boga. La delimitación del objeto programático es quizás el aspecto más debatido en los últimos tiempos en las reformas a implantar para una racionalización del estado del bienestar, y que se repasa a continuación.

2.1. ¿UNIVERSALIDAD O SELECTIVIDAD?

La definición del carácter universal o selectivo de la política a implantar predetermina en buena medida su alcance y efectos. Generalmente ello ha dependido del tipo de régimen del bienestar según del país que se tratase. Pero desde los años noventa se ha producido un mayor desarrollo del *targeting* o selección de los co-

30. La producción de indicadores *medibles, válidos, sensibles y fiables* es esencial para la evaluación orientada a valorar tanto la eficiencia como la eficacia del programa o política en vigor. De hecho, la medición de los resultados aparece, bien sea como denominador o como numerador, en ambos modos de evaluación. La necesidad de mejorar la identificación y cuantificación de los resultados producidos por la puesta en vigor de políticas o programas es de una importancia crucial para realizar tareas evaluativas que sean metodológicamente aprovechables. Constituye ello, sin embargo, uno de los aspectos metodológicos más espinosos a los que se enfrenta la evaluación (Moreno y Ziglio, 1990, Ballart, 1992).

lectivos de usuarios en la implantación de políticas sociales en los distintos estados del bienestar. El área de mayor desarrollo ha sido la correspondiente a la asistencia social y los servicios sociales de atención personal, la cual afecta más directamente a los ciudadanos precarios.

Los programas universales tienen a toda la población como objeto de su intervención. El caso del Servicio Nacional de Salud en el Reino Unido es el ejemplo paradigmático de referencia. Recuerdese que los ciudadanos británicos³¹ —caso extensible al de España, residentes en aquel país— pueden acceder a los servicios sanitarios públicos sin ningún requisito previo respecto a su estatus socioeconómico. Las políticas selectivas, a su vez, establecen límites o seleccionan los grupos de ciudadanos que pueden acceder a las mismas. Normalmente se procede a la comprobación de medios de sus usuarios (*means-testing*), tras la fijación de un baremo de renta al que no llegan los beneficiarios potenciales, o de riqueza que excluye a aquellos que disponen de medios suficientes.³²

Las políticas selectivas suelen identificar a la población objeto de su intervención pública mediante indicadores de selección. Los programas de rentas mínimas, por ejemplo, se han desarrollado con el objetivo general de luchar contra la exclusión social y para favorecer la integración de los ciudadanos en los circuitos «normalizados» de la vida social. A los solicitantes de estas ayudas económicas se les supone una carencia de medios materiales que son objeto de comprobación por los trabajadores sociales y el personal administrativo responsable de la gestión del programa.

La discusión teórica previa a la puesta en vigor de programas universalistas o selectivos versa en su mayor parte sobre el principio de equidad en la distribución de los servicios y transferencias del bienestar. Pero aquí los enfoques no son uniformes. Según una

31. En España la Ley General de Sanidad de 1986 estableció el acceso universal a todos los españoles y residentes. La de Inmigración extendió dicha cobertura a los servicios de urgencia para los inmigrantes ilegales.

32. En 1999 en Italia se introdujo el *riccometro* o declaración autocumplimentada del nivel de riqueza de la unidad familiar, que incluye rentas y bienes patrimoniales. La formalización del «ricómetro», y la comprobación de sus datos por las autoridades fiscales, es preceptiva para poder acceder a prestaciones sociales asistenciales y de servicios sociales provistos. Se excluyen los servicios de la salud respecto a los cuales está en vigor un «sanitómetro» que determina el nivel de co-pago por parte de los ciudadanos de las medicinas subsidiadas por la sanidad pública (Ferrera, 1999).

primera visión se considera que la actuación pública debería ser selectiva no sólo en razón a criterios redistributivos e igualitaristas, sino porque es más efectiva a la hora de solventar las situaciones de pobreza y exclusión social. Se aducen a este respecto argumentos «técnicos» y de eficacia de los programas a desarrollar.

Considérese, por ejemplo, el gasto público en atención sociosanitaria, educación y transporte y el principio de igualdad de oportunidades. En la mayoría de los casos son programas que favorecen sistemáticamente a los ciudadanos con mayor capacidad de gasto (clases medias, principalmente) y que hacen un uso «desproporcionado» y en ocasiones gratuito en comparación con los grupos «seleccionados» para tener acceso a dichos servicios (clases menos favorecidas). Consiguientemente, se arguye que en la implantación de políticas públicas deberían observarse estrictos criterios de selectividad para asegurar que el acceso a las mismas corresponda a los grupos sociales previamente seleccionados, los cuales deberían disponer de una «ventaja comparativa» o «discriminación positiva». Se trataría de evitar que la «universalidad» en la provisión de bienes y servicios públicos beneficiase a aquellos ciudadanos en mejores situaciones socioeconómicas y que puedan procurárselos sin la «ayuda» extra de los dineros públicos. La filosofía organizativa debería garantizar, en suma, que los subsidios llegasen a los ciudadanos necesitados, sin que se apropiasen «indebidamente» de ellos los grupos menos necesitados (Le Grand, 1982).

De acuerdo a una segunda visión alternativa parte del reconocimiento de que las políticas universales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos precarios suelen beneficiar a sectores de las clases medias (el «efecto Mateo» analizado en 3.4.1). Sin embargo, se considera que a largo plazo este efecto contribuye a consolidar el círculo virtuoso de la gran coalición del bienestar. Es decir, aun admitiéndose que los programas universales suponen un plus de bienestar para aquellos ciudadanos que ya se encuentran comparativamente en mejores condiciones socioeconómicas, se aduce igualmente que la alianza entre las clases medias y las clases bajas fortalece la intervención pública en el mantenimiento del estado del bienestar.³³ Ello a su vez beneficia también a las clases más depauperadas, cerrándose así una alianza interclasista de apo-

33. Peter Baldwin (1990) ha señalado que la provisión de carácter universalista que se produjo en los regímenes del bienestar «beveridgeano» y nórdico no fue fruto tanto de la presión de las sensibilidades «izquierdistas», como se ha pretendi-

yos y beneficios mutuos. De acuerdo a esta visión, «los pobres no necesitan quedarse solos» (Korpi, 1980: 305).³⁴

Más allá de la discusión teórica sobre la equidad en la distribución por criterios selectivos o universales, los decisores públicos o *policy-makers* suelen preocuparse preferentemente por la formulación de alternativas de índole práctica en la realización de análisis y propuestas relativas al ciclo de las políticas públicas. Su enfoque responde en multitud de casos a una estrategia de legitimación por los resultados obtenidos y, en particular, respecto a la calidad en la prestación de los servicios. Considérese que tales procesos legitimadores han cobrado preponderancia sobre los tradicionales basados exclusivamente en la ideología. Se debe ello a conductas electorales más preocupadas por valorar los resultados concretos y tangibles de la acción gubernamental. De esta manera, los electores interiorizan el valor instrumental de sus votos premiando o castigando la actuación de los responsables gubernamentales respecto a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas desarrolladas por ellos.³⁵

Por consiguiente, los argumentos en pro o en contra de «universalismo» o «selectividad» toman cada vez más en cuenta su viabilidad y los efectos producidos por su aplicación. Tanto un criterio como otro pueden compartir el objetivo general de garantizar un nivel mínimo de autosuficiencia material a los ciudadanos precarios en la construcción de «mallas de seguridad». Pero los instrumentos para conseguir tal objetivo pueden diferir bien se trate de programas universales o selectivos. Consideraciones relativas a la gestión de las políticas públicas, así como a los efectos no queridos y colaterales que conlleva su implantación, cobran al respecto una capital importancia. Como ilustración de ello, se pasa revista a las

do hacer entender por algunas interpretaciones socialdemócratas, sino como resultado de los intereses de amplios sectores de las clases medias en la implantación de políticas sociales de cobertura para todos los ciudadanos.

34. Se inscribe esta concepción en una estrategia electoral adoptada por los partidos socialdemócratas los cuales, ante la mengua numérica de las tradicionales clases trabajadoras industriales, buscan consolidar el apoyo electoral de sectores de las clases medias (Pzeworski, 1985).

35. De lo cual no cabe deducir que la legitimación por temas electorales o *issues* haya provocado una situación de «fin de las ideologías». En Europa, las cosmovisiones políticas (derecha e izquierda) y los alineamientos partidarios (conservadores, democristianos, liberales, socialistas, comunistas) siguen estableciendo marcadores de legitimación política fundamentales.

diversas opciones del impuesto negativo de la renta, de carácter universal, y de las rentas mínimas garantizadas, de naturaleza selectiva, como ilustrativas de tales enfoques universal y selectivo.

El «impuesto negativo de la renta»³⁶ prevé la transferencia de una asignación o pensión a todos aquellos contribuyentes cuyo nivel de ingresos está por debajo de un umbral considerado como mínimo vital.³⁷ Se trata, pues, de una política de carácter universalista a la que se le conceden varias ventajas. Por ejemplo, no existen discriminaciones previas entre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales. Se evitan, asimismo, las prácticas paternalistas estigmatizadoras ya que se trata de un proceso «anónimo» mediante el cual los beneficiarios cumplimentan sus formularios evitando identificarse públicamente. Pero los costes administrativos en la distribución de los subsidios a toda la población pueden ser considerables. La mecanicidad del proceso, además, podría agravar situaciones de dependencia y marginación, las cuales son mejor evaluadas por los trabajadores sociales en las entrevistas «cara a cara» con los beneficiarios.

Las políticas de rentas mínimas garantizadas son selectivas y se circunscriben a los colectivos objeto de la intervención pública que las solicitan. La relación coste-oportunidad parece más ajustada al posibilitarse la concentración de recursos económicos y humanos. Sin embargo, puede aducirse como inconveniente el considerable gasto que supone para el erario público el mantenimiento de una red comprensiva de servicios de asistencia social. Ciertamente el contacto directo y hasta personal entre responsables y gestores del programa con los usuarios potenciales hace más adaptable el programa a circunstancias cambiantes y situaciones particularizadas. Empero, los problemas de estigmatización y un número considerable de efec-

36. Durante su campaña presidencial de 1972, el candidato demócrata, George MacGovern, cortejó la idea de introducir entre sus propuestas electorales el «subsidio ciudadano» (*demogrant*), mediante el cual todos los ciudadanos estadounidenses percibirían una renta mínima suficiente para cubrir sus gastos vitales sin necesidad de trabajar, si así lo decidiesen.

37. En España, en la Ley del IRPF aprobada en diciembre de 1998 se introducía un Mínimo Personal y Familiar exento de tributación. Aunque el MPF no suponía una novedad radical, el nuevo elemento reconocía expresamente una cantidad de renta que no queda sometida a tributación por estimarse imprescindible para cubrir las necesidades personales y familiares, integrando en un solo instrumento el mínimo y las deducciones familiares en la cuota previamente aplicadas (Ruiz-Huerta *et al.*, 1999).

tos perversos y no queridos suelen ser asociados a la implantación de estos programas (véase la última sección del presente capítulo).

A la hora de decidir entre programas universales o selectivos, los responsables políticos y gestores públicos han de valorar restricciones no sólo de tipo presupuestario, sino las peculiaridades de la cultura cívica de los destinatarios. Si un programa universal despierta sentimientos de agravio comparativo al ser implantado con carácter universal entre sus destinatarios, su legitimidad social puede quedar gravemente afectada y, consiguientemente, la alternativa de una política selectiva es más viable. Los Servicios Nacionales de la Salud concitan un acuerdo bastante generalizado respecto a la bondad de su carácter universal. Pero el automatismo de ciertos programas universales que no tienen en cuenta el nivel de rentas de sus beneficiarios ha sobrecargado fiscalmente a los estados del bienestar en un modo a menudo poco equitativo, al tiempo que ha minado sus bases legitimadoras. En algunos países europeos la exigencia del co-pago en el disfrute de medicinas y servicios quirúrgicos persigue precisamente limitar tales beneficios añadidos para aquellos ciudadanos más favorecidos que se «aprovechan» del carácter universalista de los servicios públicos sanitarios.

Considérese, asimismo, que los programas selectivos suelen incorporar un criterio no restrictivo en el acceso de los ciudadanos que están en los colectivos seleccionados (pobres, pensionistas de la tercera edad o discapacitados, pongamos por caso). Es decir, todos aquellos ciudadanos que potencialmente son beneficiarios de los subsidios o servicios sociales no sufren discriminación en la petición de los mismos (aunque, posteriormente, pueden ser descartados en el disfrute de los mismos por no cumplir los requisitos de renta, edad o discapacidad, por ejemplo).

Subyace en el debate entre selectividad (*targeting*) y universalismo una dicotomía entre programas universales y valores universales a la cual no se le presta la debida atención. Si bien las políticas universalistas no son discriminatorias por definición, sus efectos pueden ser paradójicamente discriminatorios. Téngase en cuenta que la homogeneización en la producción de bienes y servicios públicos suele resultar altamente contraproducente en el contexto de sociedades plurales y heterogéneas.³⁸ En los contextos sociales

38. Por contra, en aquellas más compactadas social y culturalmente, como puede ser el caso de los países escandinavos, los programas universales encuentran no sólo un mayor nivel de legitimidad, sino también una mayor efectividad.

compuestos y fragmentados los criterios culturales de adscripción, los agravios comparativos o los deseos de imitación y singularización entre los grupos sociales son elementos cruciales a tomar en consideración en la provisión de políticas públicas. Como recurso moral previo a la acción pública se hace necesario investigar y conocer hasta qué punto los miembros de una sociedad civil comparten valores «universales» o «selectivos» respecto a los objetivos a cubrir mediante la intervención estatal.

Retornando a nuestro anterior ejemplo del «impuesto negativo de la renta», podría argüirse que un programa universal sin discriminaciones, mediante el cual todos los ciudadanos reciben un subsidio o transferencia, puede entrar en conflicto con el valor universal, o cuasi-universal, de que todo miembro activo de la sociedad «debería» poseer un trabajo remunerado. Ello sería particularmente perjudicial en el caso de los sistemas contributivos de seguridad social, en el que las aportaciones de los trabajadores cotizantes son preceptivas para mantener altos niveles «cuasi-universales»³⁹ de bienestar y protección social. El establecimiento de una renta sin necesidad de trabajar podría ser considerado, de acuerdo con esta línea de argumentación, como una política de carácter universal contradictoria con un valor universal compartido por la ciudadanía (Glazer, 1988).

En relación con las políticas selectivas, incluyendo las de acceso sin restricciones para los colectivos de ciudadanos previamente seleccionados,⁴⁰ el miedo al estigma social provoca que algunos de los potenciales beneficiarios se inhiban de solicitar los subsidios o servicios que les pudieran corresponder.⁴¹ Las relaciones estigmatizadoras explican no sólo situaciones de exclusión social entre personas o grupos sociales, sino sus efectos discriminadores entre sujetos de la intervención social. Los a veces prolijos papeleos re-

39. El principio contributivo basa en el trabajo remunerado el criterio de bienestar del titular y sus familiares. De acuerdo a este planteamiento, una situación de pleno empleo implicaría que la cobertura de los beneficios de la seguridad social fuese «universal», manteniéndose así las rentas en situaciones de riesgo.

40. Lo que se refleja en la mentalidad o «cultura de servicio social» asumida por buena parte de los trabajadores sociales en España, como puede ser el caso de las redes de atención primaria en España (Serrano y Arriba, 1998).

41. Recuérdese que el estigma es un atributo que devalúa la identidad de la persona, y que inhibe las potencialidades de la misma (Goffman, 1963). Es decir, la posibilidad de quedar etiquetados como «marginales» retrae a ciertos ciudadanos a reclamar sus derechos. Los niveles de autoestima de los peticionarios sufren con carácter previo una prueba que a menudo les resulta insuperable.

queridos en los trámites administrativos, las comprobaciones de los medios materiales de los solicitantes, o la presión social generada por los comentarios de vecinos o familiares constituyen elementos distorsionadores de la efectividad de las políticas públicas realizadas mediante criterios de selectividad o *targeting*. Tales situaciones pueden obviarse en el caso de los programas universales, dado que los destinatarios potenciales de los programas son toda la ciudadanía en su conjunto y, por tanto, no da lugar a procesos de petición y comprobación de medios que puedan convertirse en mecanismos disuasorios para los solicitantes.

En aquellos países con sistemas de protección social de índole fragmentaria e incrementalista las opciones entre universalismo y selectividad recuerdan al «dilema del prisionero»⁴² por la ausencia real de alternativas de reformas «racionales» omnicomprendivas (Toso, 1997). El régimen del bienestar mediterráneo parece haberse encaminado en los últimos tiempos a una combinación de ambos criterios de provisión en lo que antes hemos calificado como «vía media». Además, en el caso de España parece consolidarse una mentalidad o cultura de «discrecionalidad» como mecanismo de adaptación entre la norma y la realidad por parte del trabajo social. De acuerdo a ello, los trabajadores sociales tratan de preservar el acceso sin restricciones a los grupos objeto de la intervención. En algunas Comunidades Autónomas se denota igualmente una mayor incidencia de una cultura de organización importada desde los servicios sanitarios para evitar las «colas», aunque sea en detrimento de una cierta pérdida de especialización en la atención personal.⁴³

Condiciones estructurantes en la fijación de los criterios de universalidad o selectividad de las políticas de la «última red» son los elementos y recursos ya disponibles. A veces la existencia de un tipo de subsidio o servicios sociales ya consolidado implica la conveniencia de continuar con la misma filosofía de actuación, o viceversa. En mayor o menor medida los países desarrollados ya cuentan con «mallas» públicas en la cobertura de riesgos y necesidades de sus ciuda-

42. Seguramente sea el más conocido en la teoría de juegos «cooperativos» y en el que la estrategia «tramposa» es preferible a la «cumplidora». Aplicado a nuestro caso cabe interpretar que haga lo que se haga en un caso u otro las actuaciones estarán guiadas por un interés de cálculo reactivo cuya suma nunca será «cero».

43. La cultura universalística de los servicios sociales de los años ochenta ha dado paso a una ambivalente conciliación entre residualidad (programas selectivos sobre la pobreza, por ejemplo) e intervención comprensiva en la amplia gama del trabajo social (Serrano y Arriba, 1998).

danos precarios. Asistencia social y servicios sociales han cobrado mayor protagonismo últimamente como generadores de nuevos materiales y recursos para las redes públicas. En la siguiente sección se realiza un examen de ambas dimensiones con una atención especial a su desarrollo en la España de las autonomías.

3. Red y recursos públicos

Entre los recursos institucionales a disposición de los poderes públicos para la confección de las redes cabe resaltar el carácter interactivo de los programas de intervención estatal. Por ejemplo, la existencia de subsidios asistenciales de desempleo, una vez que se han superados los períodos de cobertura generados por las prestaciones contributivas del paro, la disponibilidad de pensiones no contributivas, o las exenciones fiscales de mínimos personales y familiares son recursos que interactúan con otros programas asistenciales para la confección de las «últimas redes».⁴⁴

Por su carácter específico, los programas ya establecidos en las áreas de asistencia social y servicios sociales de atención personal poseen una incidencia directa en la determinación de consistencia, firmeza y adaptabilidad de las «últimas redes». Recordemos que la asistencia social se considera como una «técnica» para la provisión de pensiones y/o rentas mínimas garantizadas tras la comprobación de la carencia de medios materiales por parte de los solicitantes (Gough *et al.*, 1997).⁴⁵

Los programas de asistencia social se establecen generalmente con criterios selectivos y poseen carácter residual y complementario con los sistemas contributivos de la seguridad social. Los ciudadanos recurren a la asistencia social al no poder acceder a las prestaciones y servicios más generosos de los sistemas contributivos. La recepción de subsidios monetarios suele quedar sujeta al cumplimiento de contraprestaciones por parte de los beneficiarios y su financiación se realiza con cargo a los impuestos generales.

44. En ocasiones de manera «incoherente» entre política fiscal y programas de rentas mínimas como pone de manifiesto el establecimiento del Mínimo Personal y Familiar (MPF) según Ley 40/98 del IRPF (véase capítulo 1.4).

45. En este sentido la asistencia social se diferencia de la tradicional beneficencia al desarrollarse sobre la base de criterios generalmente objetivos. Su finalidad es la de proveer recursos mínimos garantizados y «estables», y no solamente medios para la supervivencia material «eventual» de sus receptores.

Las transferencias económicas posibilitadas por los programas de asistencia social son, en ocasiones, de carácter complementario. Es decir, cubren diferencialmente aquella parte de los ingresos que los beneficiarios no pueden procurarse por sí mismos hasta un mínimo vital previamente establecido. Tal circunstancia otorga una gran importancia al escrutinio individualizado de casos efectuado por los trabajadores sociales. En los países del Sur de Europa con sistemas de protección social compuestos y descentralizados, la entrevista personal entre administrador y administrado se ha convertido en un procedimiento de control y obtención de información clave. Pero también en aquellos países universalísticos y residuales, como el Reino Unido, el recurso de los encuentros personales como método de comprobación de medios de los beneficiarios se ha incrementado notablemente.

Además de las entrevistas y actividades de los trabajadores sociales, otros requisitos tales como la incompatibilidad entre las diversas prestaciones o la ausencia de familiares que pudieran auxiliar a los peticionarios, contribuyen a delimitar las fronteras de actuación entre las diversas administraciones. Sucede, no obstante, que los materiales de las «últimas redes» públicas son de diversas texturas y no siempre engarzan entre sí de manera coordinada y consistente. Las incompatibilidades entre pensiones, o la sustitución de unas por otras, generan a veces una disminución en la intensidad protectora y un descenso de la capacidad adquisitiva de los beneficiarios. En otros casos, la inexistencia de mecanismos de la asistencia social puede afectar a algunos colectivos que se quedan entre «dos aguas»; es decir, habiendo concluido la percepción de prestaciones respecto a unas condiciones biográficas concretas, no reúnen todavía las condiciones mediante las cuales podrían acceder a otro tipo de prestaciones.⁴⁶

Aunque los programas de asistencia social ponen el acento en las transferencias de rentas, sus beneficiarios suelen disponer de acceso al denominado «sexto nivel» de servicios sociales,⁴⁷ el otro

46. Ése es el caso en España de aquellos ciudadanos en paro que habiendo agotado las percepciones de los subsidios contributivo y asistencial de desempleo, todavía no han alcanzado la edad requerida para optar a las pensiones de vejez no contributivas. Sin embargo, en la mayoría de los casos y tras las valoraciones de los trabajadores sociales, suelen recibir prestaciones «puente» que evitan la caída por estos «agujeros» de la red.

47. Los otros niveles son los relativos a educación, mantenimiento de ingresos, salud, vivienda y formación para el empleo. En la medida en que los cambios

ámbito importante de intervención pública en la confección de las «mallas de seguridad». Los servicios sociales generales o de atención personal tienen como finalidad la de promover la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y su integración social (Kahn y Kamermam, 1980; Anttonen y Sipilä, 1997).

En el caso de la Europa del Sur, buena parte del último desarrollo de los servicios sociales ha sido responsabilidad de los niveles regionales y locales de la administración general, lo que ha sintonizado con una lógica de intervención más acorde con el carácter plural de sus estados (Fargion, 1997, Moreno, 1997a). Las administraciones subestatales han introducido elementos de verificación y valoración más ajustados a las necesidades de los ciudadanos, en su conjunto, y más ceñidos a los niveles de precariedad de sus ámbitos geográficos de actuación. El desarrollo de los servicios sociales cumple, por tanto, una función de reforzamiento de las «mallas de seguridad». El caso de España analizado a continuación así parece corroborarlo.

3.1. ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA

La Constitución de 1978 marca el inicio del proceso de institucionalización de los servicios sociales en la España democrática. De acuerdo al artículo 148; 1.20, la asistencia social es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los poderes relativos a la legislación básica y al régimen económico del sistema de seguridad social quedaron atribuidos al estado central. Sin perjuicio de ello, nacionalidades y regiones podían también ejercer competencias ejecutivas en la gestión de aquellos programas contributivos de la seguridad social que pudieran ser transferidos a ellas (art. 149; 1.17). Recuérdese que el texto constitucional ni definió ni delimitó específicamente ambas áreas de actuación (asistencia social y servicios sociales). Además todas aquellas competencias no relacionadas en la lista de «exclusiva» del estado central podían ser requeridas por las Comunidades Autónomas (art. 149.3).

demográficos en Europa resaltan la importancia de los servicios sociales, se hace necesario un nuevo marco analítico. Basándose en la teoría de Stein Rokkan, Jens Alber (1995) ha propuesto un nuevo programa investigador comparativo enfatizando las relaciones centro-periferia e iglesia-estado.

Dado el carácter flexible de las disposiciones constitucionales —y la lógica descentralizadora del «principio dispositivo»— todas las Comunidades Autónomas reclamaron en sus Estatutos de Autonomía un considerable número de servicios y funciones en las áreas de asistencia social, servicios sociales, desarrollo comunitario y de atención primaria, promoción social y, en general, políticas del bienestar. Los únicos servicios que las CC.AA. no solicitaron fueron los correspondientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). Sin embargo, durante el decenio de los años noventa, las competencias ejecutivas para gestionar prácticamente todos los servicios sociales del sistema contributivo también fueron transferidos a las Comunidades Autónomas.

Durante el período 1982-1993, y mediante iniciativas legislativas autonómicas, se establecieron los sistemas regionales de servicios sociales en nacionalidades y regiones. Tales leyes autonómicas interpretaron extensivamente el concepto de asistencia social. Asumían implícitamente que los servicios sociales también eran una competencia «exclusiva» de las Comunidades Autónomas. Consiguientemente, todas las leyes autonómicas de servicios sociales apostaron por servicios públicos integrales del bienestar, con acceso abierto y sin restricciones para los ciudadanos residentes en sus respectivas Comunidades. Se procuró incorporar la idea de «agregado del bienestar» (véase capítulo 1.1) incentivando la participación en la producción subsidiaria de servicios sociales por parte de las organizaciones no lucrativas,⁴⁸ las cuales han sido subsidiadas en su mayor parte por los poderes públicos autonómicos (Sarasa, 1997).

En los años 1983-1984 el gobierno del PSOE intentó infructuosamente introducir una Ley Nacional de Servicios Sociales que integrase los servicios dispersos en el sistema contributivo de la seguridad social en un marco institucional único y de gestión centralizada. En 1986 el Tribunal Constitucional dictaminó que, a pesar de las «competencias exclusivas» de nacionalidades y regiones, la administración central podría desarrollar programas de asistencia social garantizando un trato equitativo entre las Comunidades Autónomas (sentencia 146/86). Sin embargo, los mesogobiernos españoles se consolidaron como protagonistas institucionales del desarrollo de los programas del bienestar en España,

48. Según el estudio dirigido por José Ignacio Ruiz de Olabuénaga, el Tercer Sector, constituido por instituciones y movimientos sociales sin ánimo de lucro, posee un peso económico entre el 6 y 7 % del PIB español.

consecuencia del propio proceso descentralizador de la asistencia social (Agranoff, 1993, Casado *et al.*, 1994, Gomà y Subirats, 1998).

En 1987, un importante acuerdo entre los tres niveles de la administración pública se plasmó en la aprobación del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales.⁴⁹ El plan posibilitaba la cooperación intergubernamental con el objetivo de desarrollar servicios de atención primaria.⁵⁰ En el año 1988 comenzó el ciclo expansivo de los servicios sociales en España y el considerable incremento en el gasto público del bienestar. Se creó entonces el Ministerio de Asuntos Sociales que llevó a cabo una labor de coordinación con los mesogobiernos autonómicos para el desarrollo de los planes generales tales como los relativos a la vejez, drogadicción, igualdad de oportunidad o juventud. No se trataban de leyes o normas de desarrollo legislativo, pero su funcionalidad estribó en allanar el camino para la futura transferencia del INSERSO a los sistemas regionales de servicios sociales.

En paralelo al desarrollo de programas de asistencia y servicios sociales protagonizado en gran medida por las Comunidades Autónomas, las instancias centrales estatales auspiciaron otras medidas de gran relevancia para el conjunto de la población española. En 1990, la Cortes aprobaron la Ley de Pensiones No Contributivas de la Seguridad Social (26/90) que estableció la concesión de subsidios, previa la comprobación de la carencia de medios, a todos los ciudadanos mayores de 65 años y discapacitados a los que no cubriese el régimen contributivo de la seguridad social, así como a sus familiares dependientes.⁵¹ La cuantía de dichas pensiones alcanzaba un 53 % del salario mínimo interprofesional.⁵²

49. El Plan no fue suscrito por la Comunidad Autónoma Vasca dado que no aceptó financiamiento condicionado o categórico para el desarrollo de la red de centros de atención primaria en Euskadi. Recuérdese que el financiamiento anual del «Plan» se comparte con cargos presupuestarios a los niveles local, regional y central implicados.

50. Los servicios municipales a desarrollar abarcaban las áreas de a) información y asesoramiento; b) servicios sociales de día para discapacitados y mayores; c) centro de acogida para mujeres maltratadas, madres solteras, huérfanos o menores maltratados y centro para transeúntes; y d) prevención e integración social.

51. Durante el período 1980-1992, dos millones y medio de nuevos pensionistas hicieron incrementar el número total hasta aproximadamente siete millones doscientos mil (de los cuales 2,1 millones eran contributivos y 0,4 no contributivos).

52. Recuérdese que el salario mínimo había disminuido desde un 77,5 % del PIB *per cápita*, en 1980, a un 52,5 % en 1992 (Cruz Roche, 1994).

Además del desarrollo de las redes autonómicas de servicios sociales, con la asunción de tareas ejecutivas y de gestión de los servicios sociales otrora dependiente de la seguridad social, nacionalidades y regiones han implantado nuevas políticas sociales de carácter asistencial. A la miscelánea de subsidios heredados de los tradicionales programas de beneficencia pública, y a la administración de las pensiones no contributivas, las Comunidades han contribuido con políticas innovadoras, como son los programas de los IMIs. Otras prestaciones de tipo asistemático y contingencial son provistas, preferentemente en el ámbito municipal, a ciudadanos en estado de necesidad inmediata. Todo ello ha conformado una «malla de seguridad» en España de composición fragmentada pero comprensiva en vías de consolidación. La gran expansión de asistencia social y servicios sociales se manifiesta en una dualización *de iure* entre trabajadores con empleos estables (*insiders*) y aquellos otros ciudadanos excluidos del mercado laboral formal. Empero, ambas dimensiones están interrelacionadas *de facto* formando un agregado público de provisión del bienestar.

El establecimiento de redes regionales de servicios sociales integrales ha posibilitado el desarrollo de un mayor número de políticas sociales y, por ende, de bienestar para aquellos ciudadanos más empobrecidos. En el caso de España, extensible a otros países de la Europa del Sur, sus sistemas han seguido pautas inductivas y de paulatina adición de nuevos programas a los ya existentes. Algunos de estos últimos han sido claramente innovadores y han sabido adaptarse mejor a las características de los ámbitos subestatales. Sucede también que la pluralidad de actuaciones por razones de reorganización política territorial ha producido en ocasiones resultados no queridos. Con carácter general, el análisis de los efectos inintencionados y hasta perversos es crucial en la labor del investigador social para facilitar la labor de conocimiento del decisor público (*policy-maker*) y reorientar, en su caso, nuevos programas a actuaciones. La siguiente sección se ocupa de dichos efectos, así como de «apropiaciones indebidas» utilizando como ilustración de las mismas el conocido como «efecto Mateo».

4. Resultados no queridos y apropiaciones indebidas

El predicamento de los microparadigmas económicos en el análisis de políticas públicas (*policy analysis*) ha sido notable desde mediados de los años sesenta y, en particular, con el desarrollo de la escuela norteamericana de la «elección pública» (*public choice*). Este enfoque pretende aplicar métodos económicos a la vida política al considerar el mercado como centro asignador también de recursos políticos e institucionales. Su máxima preocupación es el rigor presupuestario y su principal asunción es la de un ciudadano racional y maximizador de su interés propio. De acuerdo a tales planteamientos los funcionarios o servidores civiles (*civil servants*) deben atender a las demandas expresadas por los individuos e intermediada por partidos, grupos de interés y/o de presión.⁵³ Un problema en nuestra área de análisis confrontado por la doctrina de la «elección pública» es el relativo a los *bienes públicos*, los cuales por su propia naturaleza no son susceptibles de apropiación privada, o su valor ha sido generado por las contribuciones de varias generaciones de ciudadanos (caso de los sistemas de pensiones públicas).⁵⁴

Existen visiones alternativas, o cuando menos complementarias, al del economicismo maximizador del autointerés individual.⁵⁵ El énfasis de estos enfoques se realiza con respecto a la condición social de los ciudadanos como sujetos de solidaridad y de responsabilidad colectiva (véase capítulo 4.1). Sucede, empero, que

53. Según los postulados normativos de la «elección pública» se juzga que un sistema político será más deseable cuanto más facilite el intercambio voluntario y proporcione relaciones entre costes privados y prestaciones provistas públicamente (pero privadamente consumidas) (Buchanan, 1977).

54. Además, en el proceso de agregación de preferencias individuales los usuarios/consumidores/votantes no siempre disponen de incentivos para manifestar sus preferencias ni convienen en contribuir a la financiación del bien público, aunque sí pueden estar dispuestos a disfrutarlo individualmente. En una situación límite este incentivo para comportarse como *free-riders* (gorrones o polizones) podría ser el causante de la no-provisión del bien público, de la cual puede depender el bienestar básico de otros conciudadanos.

55. Recordando a Wilfredo Pareto (1916), habría que señalar que la economía sólo trata de un aspecto de la acción humana; a saber, la acción lógica que constituye la elección racional del medio más apropiado para la consecución de un fin dado. La sociología, sin embargo, trata también de acciones no lógicas —aunque puedan tener sentido o intención en la visión weberiana— y que no se deducen simplemente de la observación metódica.

los efectos de las políticas públicas no siempre son concordantes con los objetivos perseguidos inicialmente. A pesar de que las intenciones puedan ser de auspiciar mayores y mejores estados de bienestar general, la apropiación particularista de bienes públicos, o el disfrute egoísta por ciertos grupos aventajados de recursos destinados a los ciudadanos en precario puede agrietar peligrosamente las bases económicas, morales y políticas de los sistemas de protección social. Además tales resultados no queridos influyen poderosamente en una percepción negativa de los programas de ayuda a los menos favorecidos y contribuyen a «validar» enfoques como los de la «elección pública» y otros de análoga naturaleza individualizadora.

Ciertamente, y como sucede con otros programas de intervención pública, las dinámicas sociales suscitadas con la implantación de las políticas de las «últimas redes» pueden generar resultados (*outcomes*) muy diversos de los perseguidos inicialmente. Ello se manifiesta, por ejemplo, en las dificultades para transformar las «mallas» en «trampolines» para aquellos ciudadanos que habían caído en la precariedad desde posiciones «normalizadas». Otros casos afectan a los dispares resultados producidos por las actuaciones de las administraciones públicas con programas de una índole similar en distintos ámbitos geográficos o niveles gubernamentales. En ocasiones sucede que los programas están eficazmente diseñados pero grupos en posiciones de influencia, e incluso con capacidad de «veto», los paralizan o se apropian «indebidamente» de los beneficios pretendidos para otros en caso de implementarse finalmente.

Esta sección no pretende confeccionar un elenco amplio de situaciones donde «resultados no queridos» y «apropiaciones indebidas» se configuran como *trampas* del bienestar.⁵⁶ El número de ellas es amplio y su naturaleza fluctuante, es decir, sus efectos alimentan las tesis de una mayor particularización del bienestar en un modo que refleja las posiciones de ventaja de ciertos grupos sobre otros por su mayor capacidad de influencia. En las páginas que siguen, y tras una referencia puntual al desafío de acometer

56. Para Maurizio Ferrera las «trampas» o *trappole del welfare* (1998) pueden llegar a socavar los fundamentos de los sistemas de protección social europeos. Más allá de reformas puntuales, se hace necesaria una amplia reforma del estado social con la redefinición de riesgos y necesidades acreedoras de la ayuda pública en evitación de «apropiaciones indebidas» por parte de colectivos sobreprotegidos.

procesos permanentes de evaluación programática en la implantación de políticas de la «malla de seguridad», se ilustrará con ejemplos puntuales algunas situaciones indeseadas para concluir con una referencia al dilema social conocido como el «efecto Mateo».

Como ya se ha mencionado en la sección anterior, a la evaluación suele otorgársele un carácter finalista en el ciclo de las políticas públicas. Es decir, una vez implementado el programa se busca contrastar la adecuación de la política a los objetivos iniciales, así como sus costes con relación a otros programas alternativos. Contribuye, por tanto, a decidir si un programa debe mantenerse y seguir desarrollándose o no y, en caso afirmativo, en qué medida.⁵⁷ La *evaluación formativa*, por su parte, persigue generar un flujo de información relativa al grado de cumplimiento de un programa o política respecto de sus fines. Se ocupa, pues, del proceso en sí. La evaluación formativa requiere un alto grado de conocimiento de los múltiples aspectos presentes en los programas o políticas a desarrollar, lo cual provoca no pocas reticencias entre los propios *policy-makers*. Éstos, en ocasiones decididos partidarios y activos «agitadores» en la puesta en vigor de políticas para los más desfavorecidos, no alcanzan a comprender su responsabilidad estratégica en los procesos de legitimación social de tales programas. Sucede, en este sentido, que la tarea de una continua evaluación de políticas con altos riesgos de ser apropiadas indebidamente o de provocar resultados indeseados se convierte en asunto de la máxima importancia, precisamente en países con falta de tradición evaluadora.

Entre los temas de discusión de relevancia para federaciones o países federalizantes, como España,⁵⁸ el relativo al «turismo del bienestar» ha concitado cierto debate académico y político. Se ar-

57. Por lo general, los estudios de evaluación suelen hacer hincapié en el problema de la «no-utilización» o desaprovechamiento de los resultados (Patton, 1987). Recuérdese, asimismo, que además de los usos explícitos de la labor evaluadora existen otros de carácter espurio, tales como demostrar que la política o el programa ha sido acertado, justificar gastos presupuestados, satisfacer las demandas de los funcionarios responsables, o retrasar la decisión de poner en marcha una nueva política o programa mediante la petición de evaluaciones «justificativas» (Moreno y Ziglio, 1990).

58. El proceso de federalización del Estado de las Autonomías en España se desarrolla de acuerdo a un modelo de «concurrencia múltiple etnoterritorial» (Moreno, 1997a).

guye que los distintos niveles de elegibilidad y generosidad de los sistemas regionales pueden incentivar a que los potenciales beneficiarios de las «últimas redes» protectoras cambien de residencia a fin de obtener los subsidios y servicios sociales más generosos. En Estados Unidos, por ejemplo, al tratarse de un mismo país donde la movilidad geográfica es muy considerable, con un idioma común en todo el territorio federal, y con unos hábitos sociales bastante estandarizados, las mudanzas entre estados no suponen grandes inconvenientes personales. Una filosofía vivencial altamente individualizada y unas pautas «desfamiliarizadoras» de emancipación de los jóvenes contribuyen, asimismo, a relajar los ligámenes afectivos y los anclajes geográficos.

La situación aparece con perfiles diferenciados en Europa. En España, por ejemplo, algunas Comunidades Autónomas «ricas» han ido tejiendo gradualmente, y aun de manera fragmentaria, «mallas de seguridad» con una panoplia de políticas de rentas mínimas, trabajo social protegido y servicios sociales de atención personal que no son homogéneas entre unas y otras. Según las tesis del «turismo del bienestar» cabría esperar que pobres y excluidos trasladasen su residencia a aquellas Comunidades con niveles de protección social más comprensivos y generosos, en particular las regidas por el sistema de concierto fiscal (País Vasco y Navarra).

No se le escapa al lector que, ante semejante eventualidad, la sobrecarga presupuestaria para las Comunidades Autónomas «generosas» sería un factor disuasorio para la expansión de ulteriores programas de «últimas redes». Sin embargo, lejos de tal reduccionismo economicista, los ciudadanos precarios permanecen radicados en sus lugares de residencia, salvo aquellos colectivos tradicionalmente ambulantes (ej.: gitanos). Influyen sobremanera en dichos patrones existenciales el influjo de las poderosas culturas locales, el papel central de la familia (nuclear y extensa) en la producción y distribución de bienestar, así como el apoyo emocional y material de redes formales e informales de amigos consolidada en largos procesos de convivencia y socialización en común.⁵⁹

59. Las leyes y decretos autonómicos han introducido algunas restricciones de tipo legal para la percepción de prestaciones sociales, como es la exigencia de un período mínimo de empadronamiento y residencia en sus localidades y regiones. Sin embargo, tales limitaciones legales no parecen ser la causa principal de la muy escasa movilidad territorial en España, sobre todo de carácter laboral.

En contraste con los efectos del «turismo del bienestar», los límites culturales a la movilidad del bienestar conllevan el riesgo de reproducir espacialmente situaciones de precariedad. Es decir, existe la posibilidad de una localización de la precariedad que se perpetúe geográficamente, bien sea en asentamientos pobres tradicionales o en núcleos poblacionales de aluvión. La intervención de instancias centrales, o de mecanismos institucionales de nivelación horizontal, persigue evitar la concentración de la pobreza en áreas depauperadas en un proceso que se realimenta con el paso del tiempo.

Entre los efectos no queridos que contribuyen a fijar territorialmente las áreas de precariedad cabe identificar a aquellos que son producto de la acción de los recursos no gubernamentales. Como ya se ha indicado, en las sociedades mediterráneas los apoyos privados provenientes de la sociedad civil sirven para superar situaciones de precariedad y desestructuración personal. Las asociaciones de altruismo organizado, las iglesias, la parentela, las redes de amigos y los grupos étnicos, continúan desarrollando funciones de socorro a los más necesitados. Sin embargo, las actuaciones del altruismo organizado y de los grupos sociales primarios contribuye en ocasiones a consolidar una visión restringida del auxilio de carácter paliativo. En algunas situaciones auspician una concentración de sus recursos en áreas marginales con evidente peligro de «guetización» en barrios depauperados y marginalizados.

Otra eventualidad que puede servir de ilustración de «apropiaciones indebidas» en el reparto equitativo de las políticas de bienestar es el que acontece a colectivos que han pasado de situaciones de gran necesidad en el pasado a otra de relativa ausencia de riesgos en tiempos recientes. No cabe duda que las personas mayores han constituido siempre un sector de la población expuesto a imponderables materiales y a una mayor atención sociosanitaria. En la actualidad su «calidad de vida» se ha acrecentado considerablemente como vienen a corroborar los índices de esperanza de vida en los países del primer mundo (véase cuadro 3.2). La mayor capacidad de presión política de sus intermediarios políticos en aquellas sociedades de tipo «gerontocrático», como es el caso de Italia, han abocado a sus sistemas de protección a un peligroso desequilibrio financiero. Los déficits públicos contraídos por el pago de las pensiones de jubilación y un reparto del gasto social bienestar menos equitativo intergeneracionalmente amenaza la sostenibilidad de sus estados del bienestar.

CUADRO 3.2. *Esperanza de vida en los países de la UE*

	Esperanza de vida al nacer (años)		▲(1970-1997)	Esperanza de vida al nacer (años)	
	1970	1997		1997	
				Hombres	Mujeres
Alemania	70,8	77,2	+6,4	73,9	80,2
Austria	70,1	77,0	+6,9	73,7	80,2
Bélgica	71,1	77,2	+6,1	73,8	80,6
Dinamarca	73,2	75,7	+2,5	73,0	78,3
España	72,2	78,0	+5,8	74,5	81,5
Finlandia	70,1	76,8	+6,7	73,0	80,6
Francia	71,9	78,1	+6,2	74,2	82,0
Grecia	71,7	78,1	+6,4	75,6	80,7
Irlanda	71,2	76,3	+5,1	73,6	79,2
Italia	71,5	78,2	+6,7	75,0	81,2
Luxemburgo	70,3	76,7	+6,4	73,3	79,9
Países Bajos	73,7	77,9	+4,2	75,0	80,7
Portugal	67,1	75,3	+8,2	71,8	78,8
Reino Unido	71,7	77,2	+5,5	74,5	79,8
Suecia	74,4	78,5	+4,1	76,3	80,8

Fuente: PNUD (1999, pp. 138, 168).

Se ha generalizado una cierta creencia de que los desequilibrios en las sociedades con sistemas de seguridad social son fundamentalmente de carácter sectorial. Es decir, que las desproporciones vienen determinadas por el desigual reparto de beneficios sociales entre los trabajadores con empleos estables (*insiders*) y aquellos en situación de precariedad laboral, o aun excluidos del trabajo formal remunerado (*outsiders*). Pero existen también desequilibrios intergeneracionales, algunos de los cuales han variado de distinta manera con el paso del tiempo. La vejez, por ejemplo, ha constituido una de las principales categorías de riesgo, si bien cabe cuestionarse si se puede seguir considerando como tal.

Recuérdese que las categorías de riesgo son aquellas que se identifican y se atribuyen intereses comunes según las relaciones que comparten respecto a los medios de seguridad, y según su posición a favor o en contra de la redistribución del riesgo que un sistema dado de seguridad social ofrece (Baldwin, 1992). El perfil del grupo dependerá de la incidencia del riesgo y de su capacidad para depender de sí mismo. Los conflictos que se han producido alrede-

dor de la redistribución del riesgo junto con los modos particulares de construir la seguridad social son los que han moldeado los intereses redistributivos.⁶⁰ Además, las clases y las categorías de riesgo se han entrecruzado de modo diverso cristalizando en coaliciones de intereses que han conformado estructuras de intereses complejas y variadas,⁶¹ como la situación de «ventaja» de jubilados y pensionistas ilustra en algunos países.

Con el paso del tiempo lo que en un principio se materializó en un gasto social para atender los riesgos vitales de los mayores, mediante prestaciones monetarias en forma de pensiones (o pre-pensiones)⁶² de jubilación, ha adquirido en ocasiones una dinámica incremental «desenfrenada» que impide el desarrollo de políticas de ayuda a ciudadanos precarios de otros grupos de edad.⁶³ Tales desequilibrios han afectado las posibilidades de mejora en las condiciones de vida y de trabajo de las generaciones de jóvenes o de las mujeres trabajadoras en los grupos de edad intermedios, pongamos por caso. También ha repercutido negativamente en el desarrollo de servicios sociales como puede ser el caso de los mayores dependientes, un colectivo cuya atención y cuidados tiene una amplia repercusión y proyección de futuro (Rodríguez Cabrero, 2000).

El caso de Italia es manifiestamente ilustrativo de los desequilibrios intergeneracionales en el reparto de beneficios y cargas de protección social. Según datos de la Comisión Europea de 1995, más del 15 % del PIB italiano se destinaba al pago de pensiones de

60. Las clases sociales pueden ser actores de estas batallas de redistribución de las incertidumbres, pero en la medida en que lo hagan como categoría de riesgo. Los intereses de las clases en tanto que categorías de riesgo no son algo fijo sino que varían en los diferentes contextos históricos en que se plantean.

61. La transmisión de los intereses del bienestar al nivel político ha sido en ocasiones prolija, lo que para el científico social hace más problemática su deconstrucción analítica. Para los tribunales, la reinterpretación entre derechos subjetivos y derechos subjetivables de la seguridad social ha implicado normalmente un reconocimiento de las pensiones para los solicitantes, independientemente de las cotizaciones efectuadas al sistema o de sus necesidades. En el caso italiano a tal «principio» legal se le ha denominado *automatismo delle prestazioni*.

62. En Italia, las antiguas *penzione di anzianità*, por ejemplo, eran amparadas legalmente para aquellos trabajadores cotizantes durante 35 años (20 años en el caso de los funcionarios), y compatibles con otras rentas salariales tras alcanzar la edad de jubilación.

63. La situación financiera de los sistemas de seguridad social empeoró en algunos países europeos con la generalización del criterio de reparto (*pay-as-you-go*), mediante el cual ciudadanos que no estaban en «categorías de riesgo» comenzaron a recibir pensiones aunque no hubieran cotizado previamente.

vejez y supervivientes (la media de la EU era del 11,9 %, siendo la correspondiente a España del 9,4 %). Dicho porcentaje era con diferencia el más alto en la Unión Europea y constituía casi dos terceras partes del total de gasto social italiano. La intensidad de las pensiones, es decir el porcentaje respecto a la renta media por habitante, era también el más alto junto a las pensiones griegas (en torno al 78 %) (Moreno, 1998a).

Los déficit crónicos provocados por el financiamiento de las pensiones en Italia fueron principales causantes de un endeudamiento público que llegó a alcanzar el 125 % de PIB. Merced a las presiones de rigor presupuestario establecidas por el Tratado de Maastricht y con el objetivo de acceder al grupo de países constitutivos de la Unión Económica y Monetaria (zona euro), los sucesivos gobiernos italianos han intentado «racionalizar» el gasto social con la introducción de diversas reformas y una mayor equivalencia actuarial entre cotizaciones y retribuciones individuales.⁶⁴ El objetivo de las reformas del *stato sociale* no ha sido otro que tratar de adecuarse al razonamiento de «*più ai figli, meno ai padri*» (más a los hijos, menos a los padres) (Rossi, 1997). Sin embargo, a pesar de los intentos por auspiciar un debate racionalizador, los «intereses creados» se han manifestado con una gran capacidad de veto, lo que ha contado con el apoyo de los sindicatos y de un sistema partidocrático cuyos representantes son en promedio los de mayor edad de toda la Unión Europea. Subyace en la discusión de las «apropiaciones indebidas» la cuestión de si «categorías de riesgo» como la correspondiente a la vejez ha dejado de ser tal, o si han alcanzado una situación de sobreprotección en lo que hace referencia a los *insiders* o empleados con trabajos estables y con plenos derechos asegurativos.

Podrá argüirse al respecto que las particularidades del régimen de bienestar mediterráneo permiten que la familia se convierta en redistribuidor de rentas y oportunidades vitales entre los miembros de las unidades convivenciales (*resource pooling*, o puesta en común de recursos, y de *soft budgeting*, o presupuestación flexibles). Se tratan de prácticas que implican transferencias de rentas entre los mayores y los más jóvenes, en muchos casos mediante transmisiones patrimoniales, donaciones o transferencias asistemáticas y contingenciales

64. Lo que se ha reflejado en una leve pero significativa reducción de las administraciones públicas en los últimos años: 116 %, en 1998, y 115 %, en 1999, en porcentajes del PIB.

de difícil seguimiento estadístico. Como argumento político de peso para propiciar una reestructuración en el sesgo de los gastos sociales en países como Italia debería considerarse la fuerte carga simbólica que para la legitimidad futura de su estado del bienestar haría visible la mayor participación de jóvenes, mujeres trabajadoras y ciudadanos precarios en el reparto de la «tarta» del bienestar público.

No cabe esperar que los procesos de racionalización de los sistemas de protección social en Europa queden exentos de fuertes fricciones entre sectores sociales y grupos de edad. Sucede que la opinión pública escapa frecuentemente a los pormenores de los efectos «ocultos» de las políticas públicas. Se hace conveniente para el científico social fijar su atención en el afloramiento de claves interpretativas respecto de aquellos efectos indeseados o indeseados de amplia repercusión para el conjunto social. A continuación se pasa revista a uno de los que ha mostrado una mayor contumacia en su capacidad de modificar las intenciones originales de políticas y programas destinados a los ciudadanos precarios.

4.1. EL «EFECTO MATEO»

Toma su denominación en alusión a la aserción del Evangelio de San Mateo de que «... a cualquiera que tiene, se le dará, y tendrá más; pero al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado» (13:12).⁶⁵ Se quiere significar con ello que los sectores sociales con mayores recursos materiales y con mejores instrumentos para su apropiación, se benefician desproporcionadamente de programas y políticas a menudo diseñados para las clases más empobrecidas o humildes. Es decir, desde posiciones institucionales de poder e influencia maximizan su acción respecto a aquellos ciudadanos con iguales o preferentes derechos de acceso, pero que carecen de la información precisa o de redes de apoyo y patronazgo. Los grupos en desventaja comparativa recurren en ocasiones a la labor de intermediación de redes de influencia o grupos de poder de acuerdo a prácticas clientelares, y de intercambio social de «favores», proce-

65. Robert Merton aludió al «efecto Mateo» como plus de reconocimiento y recompensas que recibían los científicos que ya poseían una reputación y un estatus consolidado. Un plus que se detraía de los científicos jóvenes que no habían conseguido un mínimo nivel de notoriedad. El «efecto Matilde», por su parte, hacía referencia a una desigualdad análoga respecto al género y a la posición subordinada de las mujeres.

sos que refuerzan las posiciones de ventaja de los ciudadanos y grupos con mayores y mejores recursos sociales y económicos. De resultas de todo ello, los ciudadanos que gozan privadamente de una mejor situación socioeconómica se benefician también de los mejores recursos públicos.

El «efecto Mateo» es un fenómeno de apropiación característico de la denominada por John Kenneth Galbraith como *satisfaction culture* («cultura de la satisfacción»), ya que hace posible que sean precisamente las clases acomodadas las que a la postre acaban obteniendo mejores niveles de satisfacción vital (*well-being*) generados por el estado del bienestar y las políticas sociales destinadas a los menos favorecidos. El argumento de que el estado del bienestar había provisto de mayor grado de utilidad marginal en prestaciones y servicios a las clases populares en perjuicio de los ciudadanos más acomodados, por efecto de la redistribución de rentas, no ha sido validado por las prácticas responsables del «efecto Mateo». Tampoco cabe considerar como accidentes o efectos perversos los beneficios extraídos por las clases medias del estado del bienestar. En realidad las clases medias no sólo han canalizado sus intereses en la seguridad social, sino que han realizado un mejor aprovechamiento de los recursos públicos provistos por los estados del bienestar.

Las estructuras de poder en las sociedades democráticas cristalizan en procesos de distribución en un modo tal que las clases medias parten con ventajas comparativas en su pugna por conseguir mayores grados de autosatisfacción y de rentabilidad socioeconómica. El elenco de situaciones que así lo confirman es extenso. Así sucede, por ejemplo, con las llamadas viviendas de protección social las cuales son accesibles solamente para aquellos ciudadanos con «algún» recurso económico o capacidad de crédito para poder afrontar los menores costes de ocupación, pero costes al fin y al cabo. Además de las vacaciones laborales, en algunos países se recomienda seguir periódicamente estancias de cura en balnearios o disfrutar de períodos sabáticos, con cargo a la seguridad social. Naturalmente aquellos ciudadanos que no pueden permitirse disponer de más días libres, o que incluso no disponen de vacaciones, ven imposibilitadas *de facto* el disfrute de tales programas financiados con dineros públicos. Las becas gratuitas para cursar estudios universitarios son igualmente inaccesibles para aquellos ciudadanos que no puedan sufragarse, por ejemplo, su estancia fuera del hogar familiar. Las fuertes inversiones en la red viaria de las ciudades y la consiguiente incentivación del

transporte individual suelen perjudicar a los usuarios del transporte colectivo, amén de ser perniciosas para la salud de las personas y onerosas para el gasto sanitario público.

Pero es justamente en el área del bienestar y en la aplicación de políticas sociales para los más desfavorecidos donde el «efecto Mateo» puede manifestarse de una manera más perversa. Así, y de acuerdo a su peculiar lógica de apropiación indebida, situaciones que comportan una aplicación *de jure* de normas o baremos «objetivos» por los trabajadores sociales encargados pueden convertirse en una barrera infranqueable para que los destinatarios se beneficien *de facto* de los programas en igualdad de oportunidades. Como ejemplo ilustrativo consideremos las situaciones dispares de dos mujeres solicitando ayudas de rentas mínimas garantizadas: una soportando cargas familiares, con una familia con poder adquisitivo medio, de la cual obtiene apoyo económico, así como de su ex marido, con nivel educativo elevado, con una red de amistades, con experiencia laboral y que desarrolla actividades económicas en la economía «sumergida» de forma intermitente. La otra mujer es madre de una familia, con antecedentes de malos tratos, con el cónyuge en la cárcel, analfabeta y con experiencia laboral tan sólo en empleos informales y marginales. Pues bien, ambas mujeres disfrutarían de la misma prestación de ingresos mínimos de cumplirse a rajatabla las disposiciones vigentes de alguno de los programas IMI implantados por las Comunidades Autónomas (Arriba, 1999).

La incidencia del trabajo social en la adecuación puntual de la normativa vigente a las situaciones cambiantes de los beneficiarios es una variable de la máxima importancia en limitación del «efecto Mateo». Sin embargo, su capacidad de maniobra está a menudo maniatada por una rigidez burocrática que dificulta el acceso de los más necesitados a los programas diseñados selectivamente para ellos, y los de acceso sin restricciones que requieren procesos de comprobación de medios y recursos (*means-testing*). En la realidad del trabajo social sucede con frecuencia, y en una variada casuística de formas y maneras, lo que se ha descrito gráficamente como «pobre es el que no sabe hacer una instancia». ⁶⁶ (Casado, 1986).

66. Los créditos del Fondo Social Europeo llegan con mayor dificultad a los países y regiones más empobrecidos de la Unión Europea. En cambio los obtienen más fácilmente quienes mejor están capacitados para maniobrar en la «jungla burocrática» comunitaria.

De la permanente evaluación de las políticas sociales para los más desfavorecidos, así como del puntual escrutinio de las partes implicadas, y del debate entre administradores, administrados y expertos puede esperarse una minoración de los efectos indeseados y las apropiaciones indebidas entre colectivos de usuarios del bienestar público. En juego está el apoyo mutuo entre clases sociales, categorías y grupos de riesgo. No debería esperarse, sin embargo, una eliminación automática de los efectos más perversos generados por dichas prácticas sin la renovación y soporte de un acuerdo social forjado entre la conciliación de bienestar y progreso. Las bases morales, económicas y políticas del mismo son analizadas en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

BIENESTAR Y PROGRESO, PACTO EN TRÁNSITO

Como mecanismo regulador de la economía e institución legitimadora de la desigualdad social, el estado del bienestar ha reflejado una crisis relativa en el tránsito al tercer milenio. Sin embargo, sus objetivos de cohesión, legitimación y paz sociales han permanecido como principios guía de su desarrollo futuro en las democracias industriales avanzadas.

La situación creada por los desajustes fiscales de los estados, agudizada por la disparidad entre una demanda de más y mejores servicios públicos y una renuencia de ciertos sectores de ciudadanos a asumir mayores impuestos para su financiación, expuso los límites del pacto social que caracterizó la «Época Dorada» del capitalismo del bienestar durante los años sesenta. Hasta mediados de los años setenta, el desarrollo del estado del bienestar fue capaz de procurar mayores índices de empleo y consumo con la expansión de programas de servicios sociales, educativos y sanitarios. Se generalizó la implantación de políticas contra la pobreza, de discriminación positiva respecto a grupos tradicionalmente relegados, o de prestaciones asistenciales y servicios sociales. Pero dicha situación se vio abocada a una readaptación en los años ochenta, consecuencia de la aludida «sobrecarga gubernamental».

Las propuestas por la mercantilización del bienestar social, así como su interpretación en clave de individualismo posesivo y darwinismo social, gozaron de cierto predicamento durante la ofensiva ideológica «neoliberal» de los años ochenta, pero fueron atemperadas por electores y actores sociales durante los años noventa. Los límites a las necesarias reformas de los estados del bienestar aparecen enmarcados por los objetivos de preservar los niveles ya adquiridos de satisfacción vital (*well-being*) de los ciudadanos, así como de mantener ritmos sostenibles de crecimiento económico.

Nuevas actitudes y estilos de vida en las sociedades «postindus-

triales» se han combinado con cambiantes roles sociales, principalmente de mujeres y voluntarios, en la economía formal, informal y doméstica del bienestar. Dichas transformaciones en curso no deben ser interpretadas en modo simplista como la génesis de un tipo de *welfare* posmodernista.

La renovación del pacto entre bienestar y progreso aparece como un desafío ineludible a fin de conciliar crecimiento económico y mejores condiciones de vida ciudadana. La adecuación de dicho contrato social conlleva en los niveles estatales una reorganización funcional del agregado social (*social mix*), con un mayor protagonismo de los sectores altruista y lucrativo, y adecuando las transformaciones en curso de familia y hogares como unidades sociales primarias de producción y distribución del bienestar. Además, el mayor protagonismo de los niveles administrativos subestatales —mesogobiernos y municipio— implica una readaptación espacial de cometidos y responsabilidades en la provisión pública de políticas sociales.

En el contexto mundial, los procesos de globalización económica han generado nuevos condicionamientos en la geopolítica y el orden financiero internacional, acelerados por el final de la polarización entre los modelos del Este y el Oeste. A su vez, la dicotomía Norte y Sur entre prosperidad y subdesarrollo ha expuesto la perentoria necesidad de una mayor integración social a nivel planetario. Integración que se ha erigido en estandarte ideológico polivalente de diversas y variadas opciones políticas en el inicio del tercer milenio.

En las sociedades «postindustriales» la integración social por la vía laboral continúa considerándose como categoría normativamente superior y preferida a la mera aplicación de recursos ciudadanos basados en criterios redistributivos. Asuntos como la flexibilización laboral, posibilitadora de una síntesis entre la rigidez continental europea y la desregularización anglosajona, se han convertido en objeto principal de análisis académicos y de estrategias programáticas de la denominada «tercera vía» (véase sección 3.1).

El trabajo formal remunerado permanece, por tanto, como principal estructurante social del posfordismo. En realidad la perspectiva «postindustrial» comparte con el viejo ideario fordista su rasgo ideológico más característico: la conversión de los trabajadores en fuerzas de producción y consumo de la sociedad. A tal fin, el empleo dependiente sigue considerándose el cauce principal de in-

tegración social y realización personal para la mayor parte de los ciudadanos (Esping-Andersen, 1999).

No extraña, por tanto, que la mayor parte de los debates sociales durante los años noventa haya girado en torno a la creación de empleo, a la incentivación laboral, o al «retorno al trabajo remunerado desde el bienestar subsidiado» (*from welfare to workfare*). La última discusión sobre el reparto del trabajo en Europa ilustra la renovada glorificación del trabajo, principal cauce de integración social comúnmente aceptado en todos los regímenes del capitalismo del bienestar. Analicemos brevemente este asunto.

Es innegable que cada vez se requiere una menor mano de obra para maximizar la producción de bienes y servicios,¹ circunstancia que ha sido consecuencia en gran parte de la existencia de un clima social propicio al cambio e innovaciones tecnológicas durante el período 1950-1980. Una vez desatada la tercera revolución industrial,² los procesos de adaptación laboral han requerido de una formación continuada en las técnicas productivas de la sociedad informacional y reticular (Castells, 1996).

La eclosión de nuevos nichos laborales ligados al desarrollo de las «nuevas tecnologías» se ha mostrado insuficiente para poder ofrecer alternativas laborables a los colectivos de asalariados de baja cualificación o en actividades tradicionales no «reciclables». Para muchos trabajadores de «cuello azul» las opciones laborales disponibles, basadas en estrictos criterios de racionalidad económica, se presentan frecuentemente en forma de empleos precarios sin derechos sociales, bien sean del tipo «basura» o aquellos de índole «sumergida».

Según criterios de maximización productiva se aduce que el mantenimiento de la competitividad «exige» reducir los costes laborales. Se reclama, por consiguiente, una reducción de los costes contributivos y fiscales para los empleadores y, consiguientemente, se rechaza la posibilidad de repartir el trabajo manteniendo un poder adquisitivo salarial equivalente a los sueldos que se venían per-

1. En España, por ejemplo, el beneficio neto de las empresas no financieras creció un 20 % en 1997, con un 0,4 % menos de plantilla (*El País*, 9 abril, 1998).

2. Para Gregorio Rodríguez-Cabrero (1997), a la primera y originaria revolución industrial de principios del siglo XIX le siguió una forma histórica institucional concreta, que adoptó la reforma social en el período de consolidación de la II Revolución. En la nueva fase, nuevos desarrollos de la democracia participativa impulsarán una mayor presencia de la sociedad civil sobre la garantía de una mínima seguridad económica.

cibiendo. De producirse tales «repartos», se arguye, los costes salariales se incrementarían de tal manera que las empresas perderían su competitividad, se verían abocadas al cese de sus actividades, y el ciclo improductivo se cerraría perversamente con un crecimiento inevitable del paro.

Tal visión de las cosas, en ocasiones persuasiva y bien argumentada,³ cuenta con apoyo mediático de gran incidencia en la conformación de la opinión pública. No debe olvidarse a este respecto que el modelo de desregulación y precarización laboral, asociado al rechazo de las propuestas de reparto del empleo, es particularmente atractivo para influyentes «creadores de opinión», en especial empresarios y directivos de «éxito», los cuales se han enriquecido a un ritmo vertiginosamente más rápido que sus gerentes predecesores. Para ellos, los modelos flexibles de relaciones industriales sin reparto del trabajo son la ruta de acceso que garantiza mayores beneficios a las inversiones de capital, además de salarios cada vez más altos para los ejecutivos corporativos de los sectores en pujanza, tales como el financiero o el de las telecomunicaciones.

Sin embargo, tal aproximación a la disyuntiva del reparto del empleo es no sólo parcial sino simplista al considerar aspectos meramente economicistas y particularistas a corto plazo. En realidad, los partidarios del *status quo* ocultan otros aspectos esenciales como son los relativos a las bases morales y políticas que han hecho viable el éxito del modelo socioeconómico del capitalismo del bienestar. Debe recordarse, en este sentido, que el reparto del empleo como fórmula para reducir el paro en la Europa continental se inscribe en una larga trayectoria de aminoramiento del tiempo de trabajo remunerado combinado con una mayor eficiencia productiva.

El reparto del empleo no es una propuesta extemporánea o extraña a una larga trayectoria histórica de conciliación entre desarrollo económico, legitimidad política y bienestar social. Se trata en realidad de un desiderátum implícito en la propia idea de progreso asumida mayoritariamente en las democracias industriales avanzadas por actores sociales, poderes públicos y ciudadanía en general.

3. Algunos de los críticos del «reparto del trabajo», sin embargo, se concentran exclusivamente en aspectos de maximización productiva, lo que conlleva un elogio del dinamismo del mercado laboral estadounidense, o en su refutación por razones de lo que consideran una insolidaridad de las familias a ver reducidos sus niveles de ingresos a cambio de crear nuevos puestos de trabajo (Boix, 1997; Esping-Andersen y Adam Bernad, 1997).

En algunos países, como es el caso de España, el reparto del trabajo ya es una realidad tangible en forma de jubilaciones anticipadas y de un incremento moderado pero significativo del trabajo a tiempo parcial. Recuérdese que las prácticas del reparto laboral no quedan reducidas a la minoración de las horas de trabajo. La oposición a su puesta en vigor es exponente en ocasiones de intereses egoístas articulados por algunos colectivos de empresarios y trabajadores. En lo que atañe a estos últimos no parece casual que el rechazo provenga de asalariados con empleos estables y con derechos contributivos consolidados (*insiders*). Se trata en ocasiones de trabajadores que se benefician corporativamente en algunos sectores estratégicos (ej.: transportes) del acopio de horas extraordinarias en beneficio propio y se niegan a repartir trabajo con la anuencia pasiva de algunas organizaciones sindicales.

Los escenarios de futuro para la adecuación del pacto entre bienestar y progreso deben atender de igual manera a las dimensiones moral, política y social de los modernos estados del bienestar. De concentrarse solamente en sus bases económicas, tales enfoques acrecientan los grados de incertidumbre para los sectores ciudadanos menos favorecidos y desestabilizan los propios fundamentos constitutivos de la convivencia democrática.

Los pobres y excluidos componen los colectivos de ciudadanos más sensibles al riesgo y la inseguridad en situaciones de ajuste como la que vivimos. La precarización, sin embargo, es motivo de preocupación para todo el conjunto social. Su potencial de conflictividad y desestructuración social es imprevisible, nutriéndose mayormente de situaciones de incertidumbre y anomía. Se hace conveniente, por tanto, un examen donde moral, economía y política se entrelacen formando un área de observación interdependiente, a modo de holograma epistemológico tridimensional.

Con asaz reiteración, los científicos sociales buscan concentrarse exclusivamente en alguna de las tres dimensiones referidas, de acuerdo a su área de especialización. Su enfoque unidisciplinar trata de identificar un responsable causal «independiente» en el desarrollo ulterior de los procesos sociales, y que condiciona inexorablemente a las otras dimensiones en juego. Tales enfoques particularistas se efectúan indistintamente desde posiciones éticas esencialistas, materiales deterministas, o políticas reduccionistas. No es ése el empeño de las páginas que siguen.

La principal intención de las reflexiones subsiguientes es, precisamente, la de subrayar el carácter de interpenetración de las tres

categorías objeto de nuestro examen normativo. La desagregación de dichos campos de estudio en sus aspectos morales, económicos y políticos se realiza en aras a una sistematización analítica que facilite su lectura. El examen normativo de la precariedad en el marco del nuevo consenso social por el bienestar y el progreso debe entenderse interrelacionado por las tres categorías objeto de nuestro estudio.

El objetivo principal del presente capítulo es, por tanto el de revisar aquellos fundamentos morales, económicos y políticos que configuran el marco de actuación para la renovación del pacto por la solidaridad, sostenibilidad y legitimidad del modelo socioeconómico del capitalismo avanzado del bienestar. Un pacto o contrato social a reflejarse no sólo en las «últimas redes» de protección social de las democracias del Primer Mundo, sino en la construcción de «mallas de seguridad» en aquellos países pobres y menos desarrollados. Para buena parte de estas naciones, testigos de un empeoramiento de sus condiciones de vida, las «redes» significan una imprescindible garantía de supervivencia para muchos de sus ciudadanos.⁴

El contexto geopolítico principal de nuestro estudio es aquel correspondiente a las democracias industriales avanzadas. Sin embargo, las referencias puntuales a la situación en los países pobres y menos desarrollados pretende dejar constancia de la naturaleza de vasos comunicantes de buena parte de las políticas económicas y sociales más allá de los discursos morales e ideológicos pretendidamente universalistas.

Las secciones subsiguientes analizan algunos de los últimos desarrollos conceptuales o programáticos que han cobrado interés tanto para académicos como responsables políticos. La discusión sobre conceptos tales como los de «capital social», «globalización», «postindustrialismo», «capitalismo regulado», «estado competidor», «tercera vía», «euroestipendio» «subsidiariedad» o «localismo cosmopolita» sirve para ilustrar las propuestas para reformular un pacto social de amplio alcance.

4. El propio presidente dimisionario del Fondo Monetario Internacional (FMI), Michel Camdessus, declaró a principios del año 2000 que los países más industrializados habían incumplido sus promesas con los más pobres aduciendo que de poco servía condonar sus deudas si no se les permitía vender el fruto de su trabajo.

1. Bases morales. Solidaridad

La comunidad moral en condiciones de modernidad estableció el principio de pertenencia a una politeya como responsabilidad tanto individual como colectiva de sus ciudadanos. Empero, existen visiones teóricas contrapuestas respecto a cuáles deberían ser las institucionalizaciones de ambos «ámbitos de responsabilidades individual y colectiva entre derechos y deberes ciudadanos». Dos expresiones divergentes del pensamiento liberal sirven para ilustrar tales disparidades a la hora de hacer efectivo dicho principio civilizador.

Para el pensamiento de corte neoliberal,⁵ no existen medios ni criterios que puedan establecer una jerarquía colectiva de deberes ciudadanos más allá del establecimiento de un marco mínimo institucional que garantice el intercambio «libre» de ideas y mercancías (Hayek, 1979). A su vez para el liberalismo igualitarista existe un deber u obligación moral de la comunidad en la provisión de los medios para que éstos cubran las «necesidades básicas» de todas las personas, ya que su inexistencia imposibilitaría el cumplimiento de los respectivos deberes individuales de los ciudadanos en situación de precariedad (Plant, 1974).⁶

Las sociedades modernas otorgaron carta de naturaleza al mercado y al estado como instituciones reguladoras del bienestar común. La primera institución articula los valores del autointerés individualista y del cálculo económico de carácter instrumental en las relaciones materiales entre los ciudadanos. La segunda institución ha sido depositaria de la autoridad de carácter coercitivo, asumiendo funciones de procura asistencial. Tanto una como otra han contribuido a disipar en sus variantes ideológicas contrapuestas (li-

5. A no confundir con los postulados de los krausistas españoles de la Institución Libre de Enseñanza, muchos de los cuáles se autodenominaban como «neoliberales». En realidad apenas hay puntos en común entre ambas concepciones «liberales». Recuérdese que los kraus-institucionistas basaban sus propuestas de acción en un «racionalismo armónico» que abogaba por programas que auspiciasen una coexistencia simbiótica de las clases sociales y económicas superadora del conservadurismo tradicional, el *laissez-faire* depredador, el corporativismo católico y el colectivismo revolucionario (Moreno y Sarasa, 1993).

6. En alguna medida esta visión de los derechos sociales básicos es compatible con la posición de Robert Nozick (1974) al sostener que tales derechos comunitarios mínimos no deberían tener como finalidad la consecución de situaciones (pre-) definidas de bienestar individual, sino la evitación de que los ciudadanos fuesen privados del acceso a los bienes básicos (Espada, 1996).

bertaria y estatalista) las responsabilidades morales de los ciudadanos con respecto al cuerpo político, o politeya, del que forman parte. Incluso en postulados ideológicos menos «extremos», el sentido de obligación moral de los individuos respecto a sus conciudadanos tiende a debilitarse bien se ponga el acento en la mercantilización o en la socialización (ideologías conservadoras y socialdemócratas, pongamos por caso). No causa sorpresa, por tanto, el hecho de que se haya producido un *décalage* temporal en la formalización de los derechos de ciudadanía social en contraste con aquellos civiles y políticos implantados tras las revoluciones liberales de los siglos XVII y XVIII (Marshall 1950/1992).

En términos generales, se ha narrado la causalidad moral del estado del bienestar recurriendo a la parábola evangélica del «buen samaritano», referida a aquel viajero en camino desde Jerusalén a Jericó, asaltado y robado por los ladrones, y socorrido por motivos de compasión y solidaridad por el «conciudadano» anónimo. Trasluce de este episodio la idea de una trama de vinculaciones entre los seres humanos consecuencia de la naturaleza social de la condición humana que compromete a todos los ciudadanos con obligaciones cuya ignorancia no exime de su cumplimiento (Zubero, 1999).

En paralelo al imperativo moral de inspiración cristiana pueden citarse otras «narraciones causales»⁷ de carácter secular ilustrativas de la mutua obligación cívica. El concepto sociológico de empatía, o proceso interactivo por el cual una persona se «identifica» o se «pone en el lugar» de otra, sirve para interiorizar actitudes, expectativas y percepciones mediante las cuales los riesgos de la vida se desindividualizan, o pasan a ser comprendidos y compartidos como deber ciudadano de unos respecto de otros. Así, al empatizar con pobres y excluidos, incluso los ciudadanos en situación económica favorable circunstancial toman conciencia de su potencial precariedad y establecen lazos solidarios de reciprocidad (Gouldner, 1973).

Otros ejemplos seculares de justicia social conciernen a los conceptos neocontractualistas del «velo de la ignorancia» y la «posición original» (Rawls, 1971). La idea principal que subyace en ellos es que las personas concebidas como libres e iguales, más allá de sus aditamentos sociales y económicos personales, deben convenir en unos principios de justicia básicos que comporten necesaria-

7. Hacemos referencia al concepto formulado por Deborah Stone (1989) y que ya fue comentado en el apartado III del primer capítulo.

mente el bienestar mínimo e imparcial de la sociedad en su conjunto.⁸ Tales asunciones legitiman la acción pública para la reconducción de impulsos de autointerés y egoísmo de los ciudadanos en otros de solidaridad y altruismo.

La vida de las personas es azarosa y comporta riesgos que poseen un carácter interdependiente que no cabe atomizar en el círculo íntimo de cada persona. Sin embargo, desde una perspectiva liberal individualista se nos asegurará que el amor propio es la garantía de un comportamiento social virtuoso: lo que no queramos para nosotros, tampoco lo queremos para los demás. Se produciría, de este modo, un límite «natural» a los excesos de un individualismo depredador. Sucede, no obstante, que en la «libre» concurrencia de las personas por procurarse bienestar, el mercado no toma en cuenta las necesidades de aquellos individuos menos capacitados, los cuales quedan sujetos a riesgos individuales irreversibles que sólo la comunidad corresponsable puede paliar.

Puede suceder, sin embargo, que al asumir el estado desde su legitimidad democrática una responsabilidad en la procura de asistencia colectiva, los ciudadanos «olviden» su propia obligación individual, disolviéndose vicariamente la solidaridad general en una acción estatalista por el bienestar común. Se corre el peligro de que la solidaridad del conjunto de la sociedad civil disminuya al generalizarse una solidaridad institucionalizada de tipo mecanicista. Especialmente en los estados del bienestar de tipo universalista (ej.: escandinavo) el transvase de un gran número de responsabilidades al sector público, posibilitado mediante altas transferencias redistributivas fiscales, puede conllevar la extensión de un tipo de «responsabilidad anónima». Como resultas de dicho proceso los ciudadanos son susceptibles de «olvidarse» de su sentido de obligación moral individual respecto al conjunto social (Petersen, 1998).

En la historia del bienestar anglosajón culpabilizar a la víctima (*blaming the victim*) ha constituido una práctica sustentada en una idea de la «individualización social» compartida en ocasiones por el pensamiento conservador y progresista.⁹ El debate, por ejemplo,

8. Las tesis rawlsianas apuntan a que las desigualdades sólo son «equitativas» si con ello los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad resultan beneficiados. La legitimación de la desigualdad se basaría, además, en el principio de «irrestrictividad» de la movilidad social. Es decir, estatus y roles de preeminencia social deberían ser accesibles a todos los ciudadanos (Rawls, 1986).

9. Puede observarse una cierta convergencia, por ejemplo, entre conservadores, como Charles Murray y Lawrence Mead y progresistas, como Daniel Moynihan

respecto a la eliminación en Estados Unidos del programa de Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes (AFDC) por el de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF) ha sido un caso genuino de «política intelectual». Para la mayoría del *establishment* social ha sido más funcional establecer políticas de moralidad identificando a los inadaptados, a los beneficiarios del *welfare* como los «otros», que a debatir y asumir tendencias sociales que permean a todo conjunto de la sociedad estadounidense, tales como la descomposición familiar o la erosión de la responsabilidad personal (A. Deacon, 1999).

Convenida la responsabilidad individual ciudadana como imperativo moral por el bienestar social de sus conciudadanos, las actuaciones interpuestas de los poderes públicos no son eximentes de la iniciativa social y ciudadana. Las políticas de salvaguarda de los ciudadanos precarios, al ser socorridos en su «caída libre» por la «última red» de protección social, no constituyen un fin en sí mismas. En la mayoría de las situaciones se procura que la «red» actúe igualmente de «trampolín» de reinserción.

El fundamento moral de la cooperación plasmado en la idea del «capital social» aboga por una reintegración de los ciudadanos precarios que posibilite el desarrollo de sus plenas potencialidades físicas y mentales. A tal fin, a mayores niveles de «capitalización social» se correspondería una mayor participación efectiva de los ciudadanos en el progreso de toda la comunidad. Indudablemente, algunos ciudadanos se verán imposibilitados a contribuir activamente en la formación de «capital social» al estar abocados a situaciones permanentes de precariedad (ej.: dependientes, discapacitados o pobres descualificados). Pero la piedra de toque de la «elasticidad» de las redes vendrá determinada por su mayor o menor capacidad para ofrecer oportunidades a todos los que en ellas caigan, facilitando que «reboten» y se integren en los circuitos sociales, tanto en la esfera pública como en la privada.

1.1. CAPITAL SOCIAL

Así como el capital físico es el resultado de las transacciones y trueques de índole material que facilitan la producción económi-

y Frank Field, en sus críticas a Richard Titmuss sobre las causas estructurales de la pobreza y su tratamiento mediante recursos colectivos.

ca, o el capital humano¹⁰ se genera con intercambios entre personas a fin de procurarse capacidades y destrezas, el capital social se desarrolla con las relaciones sociales entre ciudadanos que facilitan las actividades socioeconómicas (Bourdieu, 1980; Coleman, 1990).

Ya Marx consideró la idea de capital como relación social.¹¹ La organización social y el sentido de pertenencia a una comunidad facilitan la creación de capital social. En este sentido, la capacidad de los ciudadanos a cooperar entre ellos depende en gran medida en cuatro elementos:

a) Justicia social, sustentadora de la legitimidad y la estabilidad sociopolítica de la politeya o comunidad política. Comporta una asignación moral de beneficios y costes en el desarrollo de la vida ciudadana.

b) Confianza mutua, posibilitadora de la sociabilidad espontánea entre los ciudadanos. Consolida la creencia del comportamiento racional entre ciudadanos como sujetos y objetos de la vida social.

c) Compromiso cívico, incentivador de una corresponsabilización de los individuos en la vida pública. A una mayor involucración ciudadana en el bienestar común se corresponde una cooperación social más fructífera.

d) Tolerancia sin discriminación, articuladora de la integración en el esfuerzo colectivo de grupos diversos en razón, por ejemplo, a sus características biológicas, culturales, o de género.

El capital social es fundamentalmente un recurso moral. Pero sus efectos se muestran tanto en los niveles de cohesión y legitimidad sociales como en la eficiencia de la gestión pública y la productividad económica. En éste último sentido, el contexto social es un factor esencial para el crecimiento económico, al modo que el progreso social lo es para la creación de riqueza (Comisión Europea,

10. Theodore Schultz (1990), en la dimensión macro, y Gary Becker (1975), a nivel micro, han elaborado el concepto de capital humano concibiendo a la educación, la salud, la formación profesional como inversiones que reportan beneficios y que cambian el valor de la fuerza del trabajo.

11. «[...] el capital no es una cosa, sino más bien un conjunto definido de relaciones sociales que pertenecen a un período histórico definido del desarrollo humano [...]. Para comprender al capital se debe descifrar su carácter como relación social» (Marx 1867, Apéndice II-III. Reproducido en Leicht, 1999).

1994). Al implicar al conjunto social, el capital social de una comunidad previene de los fallos del mercado. Cuando éstos se producen afectando a los ciudadanos precarios, las «últimas redes» de protección social reflejan el tono civilizatorio y la salud moral de la sociedad en cuestión.

Por contra, la «descapitalización social» se manifiesta en una pérdida alienadora de la sociabilidad de la existencia humana. Códigos morales y valores, ya considerados por el propio Adam Smith como esenciales en las relaciones internas de las sociedades civiles, quedan reducidos a estrategias de individualismo egoísta y microrracionalidad maximizadora. Los paradigmas de índole economicista tienden a considerar a los sistemas de valores de los ciudadanos como meros datos exógenos, o simples funciones de utilidad de los individuos. Es decir, los valores no suelen contar en los análisis economicistas más allá de su consideración como «axiomas» inamovibles y estáticos. Naturalmente, los valores sociales cambian y son modificados incidiendo decisivamente en el desenvolvimiento de la vida de las gentes y en la fijación de sus prioridades. Al desplegar análisis de mero reduccionismo economicista, las situaciones de anomía y desestructuración suelen pasar inadvertidas —consciente o inconscientemente— a los ojos de los líderes mediáticos. Tales derivaciones espurias han constituido en el pasado la antesala de conflictos larvados paralizantes, estados de insatisfacción social o explosiones antisistema «imprevistas». Nada permite descartar que tales situaciones puedan repetirse en el futuro.

Como elemento principal en los procesos de «descapitalización social» debe prestarse atención a las transformaciones sufridas en los hogares. La familia configura un ámbito socializador de primera magnitud y, por ende, es un generador primario de capital social. Las dificultades para la socialización de los hijos en el seno familiar, el fracaso educativo o las carencias materiales y afectivas dificultan enormemente la generación de capital social. El deterioro de los lazos morales familiares puede conllevar una monopolización axiológica de los valores ligados exclusivamente al autointerés individual, circunstancia que destruye la sociabilidad de las personas, disminuye el capital social de las sociedades, y relaja los ligámenes morales entre los ciudadanos, cuestionándose así la supervivencia de la democracia liberal y de la economía de mercado (Fukuyama, 1997).

Por contra, las sociedades de la Europa, y en especial las meri-

dionales, han mantenido lazos de integración en el seno de la familia,¹² o han perseguido reinventar comunidades políticas de tamaño medio.¹³ Las meso-comunidades han articulado eficazmente en Europa los rasgos identitarios y los valores compartidos (Moreno, 2000).

En suma, ambas dimensiones familiares y comunitarias proveen de vínculos a los ciudadanos y acrecientan el capital social de sus respectivas comunidades. En sentido general, las pertenencias grupales primarias en el mundo contemporáneo siguen modelando el trasfondo de buena parte de los anhelos de la ciudadanía (Moreno, 1998). Son precisamente aquellas sociedades donde ha predominado una individualización axiológica secular, como las anglosajonas, las que han realizado un desaforado proselitismo para imponer un modelo de «globalización» económica basado en la primacía absoluta del mercado y la competición aventajada de los países más desarrollados.¹⁴

Se aduce también una cierta «descapitalización social» consecuencia de los efectos del cambio tecnológico. El ordenador personal, el monitor de televisión y la red de comunicaciones universales de Internet han abierto una ventana instantánea al mundo exterior desde el ámbito más íntimo y hogareño.¹⁵ Los ciudadanos pueden, por tanto, comunicarse y hasta relacionarse de manera virtual con

12. Según los resultados de la investigación dirigida por Tomás Calvo, casi tres cuartas partes de los escolares españoles consideraban a la familia como la fuente de socialización principal y en «... donde se dicen las cosas más importantes para la orientación en la vida». En segundo lugar, pero a más de 50 puntos, figuraba la escuela (*El País*, 3 febrero, 1998).

13. Particularmente en lo que hace referencia a las grandes conurbaciones y a las denominadas naciones sin estado. Según Manuel Castells las identidades territoriales, «... están en las raíces del alza mundial de gobiernos locales y regionales como actores significativos de representación e intervención más apropiados para adaptarse a la variación interminable de los flujos globales» (1997: 397).

14. Para Francis Fukuyama (1995) la democracia liberal y el mercado dependen precisamente del capital social. Ambos funcionan mejor cuando el individualismo es atemperado por el espíritu público y la capacidad de asociación entre los ciudadanos.

15. El propio Immanuel Wallerstein, pionero en la conceptualización global frente a los análisis centrados en el estado, ha resaltado la importancia de los hogares en la futura configuración de las relaciones socioeconómicas como unidades básicas del sistema mundial (1984). El teletrabajo, por ejemplo, es una incipiente tendencia laboral favorecida por patronos y trabajadores en algunos sectores de los servicios con implicaciones de considerable alcance social para el porvenir de la ciudadanía.

toda clase de culturas y realidades exteriores sin necesidad de intercambio informativo «cara-a-cara». La moderna cibernética posibilita una mayor capacidad de intercambio de opiniones entre personas residentes en los ambientes sociales y geográficos más dispares y sobre los temas más diversos. Ello facilita el conocimiento mutuo entre gentes allende las fronteras locales, regionales o estatales. Se incrementa, por tanto, el cosmopolitismo comunicacional aunque sea de manera discontinua en razón a las propias características de la tecnología digital.

El reto por superar situaciones de precariedad extrema en los países «periféricos» se ha articulado, en buena medida, a través de la difusión de noticias y reivindicaciones por organizaciones no gubernamentales y mediante el flujo irrestricto de información en la telaraña cibernética (*World Wide Web*). La diseminación de información no sólo sirve como espejo de las depauperadas realidades sociales de los países «menos desarrollados» o en «vías de desarrollo». La creciente mundialización de la diseminación informativa, de las transacciones financieras y, especialmente, de las organizaciones internacionales implica igualmente una dimensión social sobre la que se reflexiona a continuación.

1.2. GLOBALIZACIÓN DEL BIENESTAR

El debate sobre los efectos «reales» de la globalización en el ejercicio de la soberanía de los estados se ha constituido en uno de los más candentes de los últimos tiempos. Factores exógenos y endógenos inducidos por la globalización en la vida de las naciones no son fáciles de cuantificar o determinar causalmente. Algunos autores sostienen que las tesis de la globalización económica y las prescripciones políticas «desregularizadoras» anglo-norteamericanas no se basan en la evidencia empírica. Es más, arguyen que los procesos de readaptación confrontados por los estados del bienestar (sobre todo en el Primer Mundo) deben adecuarse a sus propias peculiaridades nacionales económicas, políticas y sociales, evitando confundir globalización con la universalización de la experiencia norteamericana (Fligstein, 1998).

¿Cabe considerar a la globalización simplemente como una ideología? Es innegable que existe un elemento analítico interesado en descripciones y prescripciones del mundo «postindustrial» y en las tesis de la mundialización de la «nueva economía». Es despro-

porcionado inferir, como se repite por los valedores de la «nueva economía» globalizadora, que dado el nuevo escenario mundial a los «viejos» trabajadores fordistas no les queda otra opción que ceder en sus prerrogativas y «apretarse el cinturón» a fin de permitir nuevas acumulaciones de capital y, eventualmente, la creación de nuevos puestos de trabajo para los desempleados. Es claro que desde esa perspectiva la globalización responde a unos presupuestos ideológicos y morales de autointerés mercantilizado ya mencionados líneas arriba.

Ciertamente la globalización deja sentir sus efectos en el desenvolvimiento de las actividades de los estados, aunque éstos no siempre se ven condicionados formalmente. En realidad el elemento más importante de la mundialización es de carácter perceptivo (Strange, 1995). Lo que sucede en la realidad de las cosas no es tan inexorable como lo que se percibe que puede suceder si no se actúa de acuerdo a unas expectativas preestablecidas. En este sentido los gobiernos actúan en muchas ocasiones dando por descontado procesos causales que, de otra manera, se desarrollarían en contra de sus previsiones iniciales. Consiguientemente, y al margen de la bondad *per se* de las políticas socioeconómicas a implantar, actores, gobiernos y grupos de interés o presión estatales actúan condicionados por su percepción de que deben «alinearse» con el resto de sus competidores o socios en su contexto económico, político y social. Caso contrario, perciben que serían penalizados por su autonomía o por la heterodoxia de sus políticas económicas.¹⁶

El efecto más aparente de la globalización es el de la pretendida superación del estado-nación como arena central en la que se ha venido representando la trama de vida económica durante las dos últimas centurias. En la actualidad el estado-nación asiste como espectador, en muchas ocasiones pasivo, a la vorágine de las transac-

16. El caso de las políticas de planificación indicativa, por ejemplo, es ilustrativo al respecto de la autonomía, o ausencia de ella, de las políticas económicas en una situación de creciente globalización. Recuérdese que dichas políticas fueron implantadas por los gobiernos franceses tras la Segunda Guerra Mundial para superar los momentos bajos del ciclo económico. Sin embargo, fracasaron bajo el primer gobierno socialista de Pierre Mauroy, bajo el mandato de Mitterrand, a principios de los años ochenta. Se pusieron en vigor, entonces, programas reactivadores que iban a «contra corriente» de una generalizada situación de contracción en el Viejo Continente. Al poco tiempo 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.

ciones financieras planetarias.¹⁷ De intervenir a contrapelo de tales flujos los gobiernos temen provocar las reacciones adversas de los mercados financieros. Consiguientemente, la antaño influyente política económica estatal debe tener muy en cuenta las constricciones impuestas por el mercado global.

La mundialización conlleva un cierto trasvase de autoridad y poder desde los estados a los mercados internacionales. Asimismo, el tipo de competición doméstica e internacional está crecientemente conformada por expectativas y percepciones construidas ideológicamente, a menudo de manera subrepticia, en razón a un pretendido rigor económico. En este proceso de persuasión, el concurso mediático de los grupos de comunicación transnacionalizados, así como por las estrategias de las empresas multinacionales son factores que han contribuido considerablemente a difundir la «inevitabilidad» de las nuevas reglas del mercado global.

Ahora bien, contra lo que comúnmente se arguye, reglas y pautas «globalizadoras» no son territorialmente neutrales. El mercado no se rige exclusivamente por intereses de rentabilidad al margen de los factores territoriales. En la consideración de las plazas financieras para realizar inversiones de capital o localizaciones de nuevas industrias, priman los tipos de intereses e incentivos de radicación. Pero también lo hacen circunstancias menos tangibles como puedan ser el desarrollo institucional y político del país destinatario, su sistema educativo, las afinidades de lengua y cultura entre origen y destino transaccional y, en suma, su «capital social».¹⁸

Globalización y mundialización económica provocan una competición entre estados del bienestar y han generado nuevos peligros de «competencia desleal» social o fiscal (*social dumping*), desregulación, intentos de contener, y hasta reducir, el gasto social a fin de

17. Además, su pasividad se torna en impotencia a la hora de controlar las, cada vez más internacionalizadas, redes criminales, las cuales despliegan una capacidad de actuación que desborda ampliamente el marco estatal. Contribuye a ello el hecho de que el sector «sumergido» de la economía internacional cuente con la connivencia activa del sector financiero transnacional, como ilustra el «lavado» de beneficios obtenidos por el tráfico ilegal de estupefacientes.

18. William Greider (1997) sostiene, por contraposición, que los flujos de capitales sólo se atienen al criterio de obtener mayores beneficios sin discriminaciones geográficas entre países. En cualquier caso, las crisis en Japón y el Sudeste asiático durante los últimos noventa años han confirmado el axioma de que los mercados financieros internacionales son inestables por naturaleza, aunque las causas de dichas convulsiones no sean achacables exclusivamente a los dictámenes «asépticos» de la lógica maximizadora del capital inversor transnacional.

ganar competitividad en los mercados internacionales. Además, han «resurgido» viejos contenciosos entre el Norte y el Sur en forma de redistribución y regulación social a nivel planetario, y respecto a los roles de las instituciones transnacionales para-gubernamentales (OCDE, FMI o BM, por ejemplo), las no-gubernamentales, las empresas multinacionales, las comunidades epistémicas o las compañías de consultoría internacional.

Los gobiernos de los países del Primer Mundo negocian con las corporaciones multinacionales para atraer inversiones de capital y localizaciones industriales, y entre ellos mismos para fijar marcos de actuación económica (BM-Banco Mundial, FMI-Fondo Monetario Internacional, GATT-Acuerdo General de Comercio, OCDE-Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, por ejemplo). En muchas ocasiones son otros países del Segundo y Tercer Mundo el objeto de sus actuaciones, instrumentalizadas en no pocas ocasiones mediante organismos internacionales interpuestos. Tales actuaciones asumen la inevitabilidad de la globalización económica y transmiten tales presupuestos ideológicos a países no siempre en condiciones de seguir las «pautas» socioeconómicas del modelo globalizador.

Expuestos a los efectos de los flujos de capitales, los países menos desarrollados o en vías de desarrollo sufren las consecuencias de políticas de «ortodoxia» económica, asistiendo en ocasiones a la retirada masiva de capitales especulativos por motivos no siempre achacables a errores propios (ej.: efecto «tequila» en Sudamérica o crisis de los «dragones» del Sudeste asiático).¹⁹ No causa sorpresa que en algunos países en vías de desarrollo se cortejen de nuevo viejas estrategias de «sustitución de importaciones» o, simplemente de incremento del proteccionismo ante el temor «neocolonizador». Desde cierta perspectiva del Sur, los argumentos por el trabajo global, o el establecimiento de estándares sociosanitarios, se interpretan como un imperialismo de nuevo cuño enmascarado con aditamentos morales para disfrazar unas políticas de protección de los privilegios socioeconómicos del Norte. La explosión de protestas y el fracaso de la cumbre de Seattle a finales de 1999 en su intento de imponer las condiciones del Primer Mundo en la regulación del comercio internacional, son exponentes del desencuentro entre países desarrollados y subdesarrollados por convenir un marco solidario de progreso y bienestar a nivel planetario.

19. Países que se ven en la tesitura de emplear fondos de sus modestos sistemas contributivos de la seguridad social para el pago del servicio de la deuda.

La OCDE, el Banco Mundial y el FMI han propuesto incrementar los niveles de protección social y crear «mallas de seguridad» en los países menos desarrollados o en vías de desarrollo (Subbarao *et al.*, 1997; OCDE, 1998).²⁰ Tal estrategia puede ser interpretada como un deseo por parte de los gobiernos de los países desarrollados de adecuar sus intereses comerciales internacionales. De acuerdo a tal proceder, se condicionarían los préstamos de las entidades bancarias a los países menos desarrollados a que cumpliesen con la «recomendación» de implantar «mallas de seguridad». Quedaría así garantizado un cierto clima de paz social necesario para asegurar las reformas relativas a los planes de privatización de empresas y servicios locales.

Sea cual fueren las bases ideológicas y morales de la globalización o capitalismo internacional, no cabe duda que la existencia de las «mallas de seguridad» contribuiría a extender los niveles de bienestar social a muchos ciudadanos del Tercer Mundo que simplemente luchan por la supervivencia.²¹ Aun por motivos de egoísmo capitalista, o como consecuencia de acciones genuinamente orientadas a la cobertura de necesidades básicas de aquellos países con carencias y necesidades materiales, la puesta en vigor de programas de «mallas de seguridad» debe ser valorada como una propuesta con efectos prácticos tangibles.

La forma adoptada por la solidaridad en el desarrollo de programas sociales contra la precariedad es dispar y variable en función de los contextos económicos, políticos y sociales en los que se lleva a efecto. Incluso puede plasmarse como derivación de acciones contrapuestas, tales como aquellas que responden a valores de autointerés y explotación. Pero su plasmación en la realidad de aquellos ciudadanos en situación de precariedad es una muestra

20. Los programas del Banco Mundial y el FMI han procurado articular una acción conjunta con las ONGs internacionales en pos de una «nueva agenda de cooperación internacional por el desarrollo» cuyo objetivo es la eliminación de la pobreza extrema, si bien el debate entre partidarios de los programas universales o residuales se reflejan en la estructura directiva de dichas organizaciones transnacionales (Standing, 1999).

21. Recuérdese que cerca de un 15 % de la población mundial sufre hambre y hasta un 40 % de malnutrición. Tal realidad contrasta dramáticamente con los altísimos niveles de desigualdad en el reparto de la riqueza. Considérese, según el Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, que las 225 personas más ricas del mundo poseían en 1998 tanto como casi la mitad de la población total de la humanidad. En Latinoamérica la distribución de la renta era la peor en todo el mundo: el 20 % de la población recibía el 4,5 % de la riqueza.

de un grado superior de civilización, o, si se prefiere, de un grado menor de barbarie. Mediante su aplicación los beneficiarios reafirman su condición de conciudadanos acreedores a la compasión social de sus congéneres.

En el emergente y complejo multilateralismo internacional el desarrollo futuro de la política social estará condicionada por la pugna entre las diversas organizaciones supraestatales a fin de influenciar la implantación de los programas, y en el seno de dichas organizaciones —y entre ellas mismas— por establecer los contenidos y prioridades de tales intervenciones (B. Deacon *et al.*, 1997). La plasmación del principio moral de solidaridad en la generalización de las «mallas de seguridad» dependerá en buena medida de la acción de dichos organismos internacionales, así como de la influencia que sobre ellas ejerzan los modelos auspiciados por las naciones más poderosas.

2. Bases económicas y materiales. Sostenibilidad

El estado del bienestar ha sido concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica. Además de perseguir objetivos generales, tales como la protección a los pobres, la implantación de políticas con el objetivo del pleno empleo o de la extensión de la salud pública a toda la ciudadanía, el estado del bienestar ha intervenido en la promoción del progreso económico. Así, ha tratado de promover mecanismos de regulación de la vida productiva en beneficio del interés público, ajustando ciclos económicos, apoyando industrias «estratégicas» o favoreciendo procesos neocorporatistas en apoyo de la estabilidad de los salarios y de la disciplina laboral.

Otras políticas económicas se han desarrollado favoreciendo el establecimiento de movimientos especulativos del capital, o la reducción de las barreras para el comercio internacional. Tales intervenciones del estado del bienestar, principalmente en su versión fordista, se han alineado con la consecución de objetivos compartidos por la principal teoría económica liberal (clásica o neoclásica). Sin embargo, las versiones monetarista o keynesiana han sido divergentes respecto al alcance de la intervención estatal respecto a la eficiencia y los fallos del mercado.²²

22. Las divergencias se han producido, fundamentalmente, sobre a) los monopolios, los bienes públicos o las industrias «estratégicas», los cuales quedan ex-

En el caso del desarrollo del estado del bienestar durante la denominada *Golden Age* ha estado íntimamente ligado a las tesis keynesianas. De acuerdo con John Maynard Keynes, el mayor desarrollo del estado del bienestar ha pretendido coadyuvar al crecimiento productivo de las economías nacionales. Los usos económicos del *welfare state* keynesiano han sido compartidos en diversos alcances y grados por los regímenes universalista, beveridgeano, bismarckiano y mediterráneo,²³ es decir sus políticas económicas se han desplegado en sus respectivos contextos culturales, morales, sociales (véase capítulo 2). Los objetivos por el incremento y sostenibilidad de la demanda agregada interna han sido asumidos como prevalentes en el desarrollo estratégico de la economía de los distintos estados del bienestar.

Sin embargo, desde mediados de los años setenta se han formulado diversas críticas al desarrollo de los estados del bienestar al considerarlos como obstáculos para la competitividad de las economías industriales. Durante los decenios de los años cincuenta, sesenta y primer lustro de los setenta, el «círculo virtuoso» de crecimiento productivo, pleno empleo, consumo masivo y relaciones industriales estables estuvo acompañado en los estados del capitalismo del bienestar por un aumento espectacular del gasto público. Los programas de gasto social concitaban el apoyo de electores y electos hasta que se alcanzó un punto de «sobrecarga» o «crisis fiscal» (O'Connor, 1973), lo que provocó conflicto entre necesidades de consumo social y legitimación, de un lado, y requisitos para la acumulación capitalista, de otro (Gough, 1979), y generó un «círculo vicioso» de contradicciones en el desarrollo material del estado del bienestar (Offe, 1984). La naturaleza de los estados capitalistas del bienestar parecían mostrar sus límites y carencias.

puestos a perturbaciones exógenas; *b*) gasto social y de defensa por sus roles de gestión de la demanda; *c*) regulación del mercado para prevenir conductas anticompetitivas (ej.: legislación antimonopolio o reglamentación de bolsas de valores); y *d*) planificación indicativa para racionalizar ritmos de desarrollo (Cerny y Evans, 1999).

23. En el caso de España y en el período subsiguiente al Plan de Estabilización de 1959, los gobiernos franquistas también adoptaron políticas económicas de corte keynesiano. Además se avanzó en la construcción de una seguridad social de tipo corporativo despótico, configurada como un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores y coadyuvante en el proceso de acumulación violenta de capital (Moreno y Sarasa, 1993).

El análisis neomarxista conocido como el «cuento O'Goffe»²⁴ sería compartido por no pocos economistas neoliberales de los años ochenta, si bien desde posiciones ideológicas y prescriptivas de carácter contrapuesto. Para éstos la «estatalización» de la actividad económica y el alto nivel de recursos «cautivos» por el insaciable sector público de la economía suponían un obstáculo para el progreso y la creación de nuevas empresas y empleos (Friedman y Friedman, 1980).

Ciertamente, a principios de los años setenta el proceso de ajuste del marco de relaciones industriales, y en concreto de la regulación de los mercados laborales de los países de capitalismo avanzado, habían alcanzado un punto de maduración. Fue paradójicamente entonces cuando se produjo la primera crisis OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) de los países productores de petróleo, acontecimiento que aceleró traumáticamente las contradicciones entre necesidades del capital y necesidades sociales, iniciándose un período de convulsión productiva con su secuela de desempleo masivo. Crisis posteriores, y la generalización del proceso de mundialización financiera, han vuelto a poner en entredicho las bondades asociadas a las políticas económicas del keynesianismo fordista que tan eficiente se había mostrado durante la «Época Dorada» del capitalismo del bienestar de la posguerra.

Algunas críticas llegaron a poner en cuestión la propia existencia del estado del bienestar. Demoler o ser demolidos, parecían ser las dos únicas alternativas. Del edificio de la protección social apenas si podría preservarse una estructura básica y residual. Se consideraba a ésta como la razonable vía de supervivencia del otrora «acaparador» estado del bienestar. Más allá de las alternativas ideológicas y políticas concretas, se argumentaba que las bases materiales de los modernos sistemas de protección social se habían «esclerotizado» (Esping-Andersen, 1994). La imagen de un «paisaje inerte del bienestar» (*frozen welfare lanscape*) era fruto —especialmente en el caso de la Europa continental— de la falta de flexibilidad de los sistemas de seguridad social, constituyéndose en princi-

24. En referencia a los análisis de James O'Connor, Ian Gough y Claus Offe, denominado así en contraste al «cuento Hayman» (Friedrich A. Hayek y Milton Friedman). Ambas aproximaciones han superpuesto algunas de sus críticas y análisis, y han llegado a usar un mismo tipo de retórica o estilo argumentativo (Hirschman, 1991). El «cuento O'Goffe», a su vez, ha sido considerado como una reacción a los narraciones del bienestar de linealidad historicista caracterizada por la «escuela Marmuss» (T. H. Marshall y Richard M. Titmuss). Véase, al respecto, Klein (1993).

pal obstáculo al progreso económico en un período en el que se intensificaría la competición a escala global.

A la ausencia de doctrinas economicistas alternativas, o a su menor fuerza persuasiva, se le ha etiquetado un tanto ambiguamente como «pensamiento único». Superado el keynesianismo, sólo cabría ensayar otras recetas entre las que ha cobrado una cierta relevancia la relativa al «capitalismo regulado». Tal enfoque no debe calificarse en modo alguno como monolítico, dado que sus versiones y aproximaciones son diversas. Si cabe destacar, sin embargo, el carácter pretendidamente «postindustrial» de sus análisis y prescripciones a las que se pasa revista en las siguientes secciones.

2.1. POSTINDUSTRIALISMO Y CAPITALISMO REGULADO

Ya en tiempos de la primera crisis del petróleo de 1973 se anunció la transición hacia una sociedad postindustrial (Bell, 1973). Con ello se pretendía significar que los cambios en la economía productiva conllevarían mutaciones transcendentales en la propia estructura social de las sociedades avanzadas. Sin embargo, buena parte del denominado «postindustrialismo» es en realidad una nueva forma de «industrialismo avanzado». En la mayoría de las «nuevas economías» sigue predominando su carácter industrializador. Buena parte de los denominados procesos de desindustrialización reflejan, en realidad, cambios industriales tecnológicos y un transvase productivo desde los sectores manufactureros al de servicios y, especialmente, al de telecomunicación.²⁵

En base a estrictos criterios de eficiencia productiva, la innovación tecnológica y la automatización industrial postfordista hacen superfluos crecientes sectores de la población activa. Cada vez se requiere una menor mano de obra para maximizar la producción de bienes y servicios. Los nuevos escenarios laborales implican que numerosos trabajadores —especialmente los de baja cualifica-

25. El aumento de las telecomunicaciones ha sido espectacular en los últimos dos decenios. Sólo entre 1984 y 1995 el mercado de los operadores de la telecomunicación se incrementó cinco veces. En 1995 existían 15 empresas internacionales de telefonía con ingresos anuales superiores a los 10.000 millones de dólares estadounidenses, cantidad superior al PIB de la mayoría de los estados de tamaño reducido en el mundo (Strange, 1995: 303). A principios del 2000, las megafusiones de Vodafone y Mannesmann y AOL y Time-Warner supusieron la creación de dos corporaciones con valores bursátiles de 60 y 45 billones de dólares, respectivamente.

ción— se vean abocados al desempleo tras ser sustituidos por máquinas cuyo ciclo de amortización es más rentable que la ocupación indefinida de aquéllos.²⁶ Una vez consolidada la Tercera Revolución industrial, los procesos de adaptación laboral requieren de una formación continuada en las nuevas técnicas de producción variable y en red características de la sociedad informacional.²⁷ Los nuevos patrones económicos parecen aceptarse no sólo como irreversibles, sino como posibilitadores de nuevos consumos masivos y prometedoras calidades de vida.

Paradójicamente, y en contra de cierta creencia popular, sucede que las nuevas tecnologías han ensanchado también de forma considerable la ocupación de profesionales y técnicos en los sectores terciarios. La biotecnología, la informática, la inteligencia artificial o las telecomunicaciones son responsables directas de la creación de millones de puestos de trabajos en los dos últimos decenios. Sin embargo, su incidencia afecta sólo a un tercio de la fuerza laboral disponible; es decir, a aquellos asalariados con un nivel de cualificación medio o superior. Para las «visibles» masas de obreros industriales y asalariados de baja cualificación los efectos de los avances tecnológicos se traducen, con pertinaz insistencia, en creciente segmentación laboral y altos porcentajes de paro. Si acaso, aquellos jóvenes empleados en los nuevos servicios intensivos de atención personal o de «diversión y restauración» (*fun and food services*) disponen de mejores expectativas laborales.²⁸ El desempleo, por tanto, es la enfermedad que postra a aquellas sociedades que se resisten a adaptarse a las nuevas exigencias de política económica. Éste, quedamos advertidos, no es el patrón dominante en las relaciones industriales estadounidenses.

26. Naturalmente, no se propone la destrucción masiva de ordenadores y herramientas robotizadas como alternativa «antisistema» para la contención del paro por razones tecnológicas. Recuérdese que ésa fue la idea preconizada por los artesanos luditas ingleses contra la «intrusa» maquinaria textil de principios del siglo XIX.

27. Según Manuel Escudero (1998) las nuevas condiciones del nuevo trabajo productivo implican formas de *flexitime*, en las que el trabajador autorregula su propio tiempo de trabajo. Además se produce una situación de trabajo «multitareas» que exige un aprendizaje *ad hoc*. El puesto de trabajo pasa a relacionarse con la versatilidad de la cualificación de los empleados y su contribución al valor añadido de la empresa.

28. Téngase en cuenta, sin embargo, que prácticamente la mitad de los empleados a tiempo completo en los países del régimen liberal-anglosajón ganan menos de dos tercios de la media salarial, en contraste a un tercio en el caso de la Europa continental, y a una quinta parte en Escandinavia (Esping-Andersen, 1999).

El triunfo de la desregulación y la flexibilidad productiva en Estados Unidos se refleja en su alto nivel de crecimiento²⁹ y competitividad en el contexto de mundialización de la «nueva economía». Y ello, se aduce, es posible merced al dinamismo de su mercado laboral. Los programas liberalizadores proveen de puestos de trabajo para todos, y sólo los excluidos crónicos son irredimibles en su «cultura de la dependencia» y responsables de su propia situación de penuria. Naturalmente, semejante radiografía de urgencia debe ilustrarse con datos complementarios de considerable sensibilidad para la opinión pública europea:

a) El desempleo en los sectores de baja cualificación en Estados Unidos, y de localización en las grandes urbes, es mayor que en Europa. Los trabajos de sobreexplotación se multiplican especialmente en las actividades rutinarias y en el seno de las empresas tradicionales. La frustración laboral se manifiesta en un elevado índice de delincuencia y en la preocupante criminalización de la vida ciudadana (dos millones de presos).³⁰ La población masculina encarcelada es el equivalente funcional del empleo de larga duración en Europa (Freeman, 1996). Las infraclases (*underclasses*) urbanas, abocadas a la anomía y la desestructuración, forman ya parte ineludible de los análisis de la realidad social norteamericana.

b) Salvo para los contados casos de las grandes corporaciones públicas y privadas, la noción de estabilidad en el empleo es prácticamente inexistente. Si bien es cierto que tanto la movilidad geográfica como la funcional forman parte de una cierta cosmovisión

29. Sin embargo, el propio Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal estadounidense, manifestaba que los beneficios de tal crecimiento habían sido repartidos mal entre los hogares norteamericanos. Recuérdese que, entre 1988 y 1998, la quinta parte más rica de la población estadounidense ingresaba una media de 137.000 dólares anuales (unos 22 millones de Ptas.), cantidad 10 veces mayor que los ingresos correspondiente al quinto poblacional más pobre. Además, mientras el primer grupo había incrementado 17.480 dólares (2,8 millones de Ptas.) sus ingresos en el período de referencia, el segundo grupo tan sólo había visto aumentar sus rentas en 110 dólares (menos de 18.000 Ptas.).

30. A principios del 2000, Estados Unidos era el país con mayor número de ciudadanos privados de libertad. En 1990 la población penal era de un millón, la mitad que una década después. Se estimaba que EE.UU. gastaba unos 40.000 millones de dólares al año en sus prisiones (alrededor de 6 billones de pesetas). Nótese que aunque la comunidad afroamericana representaba un 13 % de la población estadounidense, constituía el 50 % de la encarcelada en prisiones federales y estatales (*El País*, 16 febrero, 2000).

individualista del *American Dream*, la sucesión encadenada de empleos subraya el elemento mercantilizador de la fuerza de trabajo. La empresa es concebida como mero instrumento generador de plusvalías sin función social reconocible.

c) Los niveles de protección social son bajos. De nuevo las desigualdades se manifiestan en accesos selectivos a los servicios educativos, sanitarios y del bienestar, disponibles para las clases acomodadas que pueden comprarlos (ej.: 44 millones de estadounidenses carecen de seguro médico).³¹ Los derechos sociales son considerados factores de disuasión para el sostenimiento de una ética del trabajo. Consecuencia de todo ello es la victimización de pobres y excluidos como negadores de los valores de éxito de aquellos contribuyentes reacios a compartir su prosperidad (Navarro, 1997).

d) La desigualdad social se manifiesta en una rampante dualización social. Los sueldos de los asalariados de «cuello azul» decrecen en términos relativos respecto a los profesionales en los segmentos dominados por las nuevas tecnologías. En realidad, el «pleno empleo» es resultado de una erosión salarial en las ocupaciones no cualificadas y de un notable incremento de los «trabajadores pobres» (*working poor*).³² Dicha disparidad salarial se agudiza ante las carencias de los mecanismos de integración institucionales, destacando la ausencia de un sistema público universal de salud y la degradación de las prestaciones asistenciales y educativas.

A su vez el modelo denominado «renano» de relaciones industriales en la Europa continental ha sido criticado por su incapacidad para adaptarse a las nuevas demandas de los sectores productivos y a su excesiva rigidez.³³ Ello se manifestaría en su incapacidad para combatir eficazmente el problema del desempleo. Cabe cuali-

31. Según datos de la Oficina del Censo correspondientes a 1998, uno de cada seis habitantes carecían de tales seguros y sin cobertura frente a los riesgos de enfermedad o accidente, lo que equivalía a más de un 16 % de la población. Recuérdese que en EE.UU. no existe un sistema público de salud.

32. En Estados Unidos, un 15 % de los salarios de los trabajadores a tiempo completo están por debajo del umbral de la pobreza. Una cuarta parte de ellos gana menos de dos tercios del salario medio.

33. No cabe incluir en dicho modelo al Reino Unido, más inclinado al sistema estadounidense de relaciones industriales, principalmente en lo que afecta al mercado laboral. El caso holandés también se ha desarrollado asumiendo estrategias desregulatorias a la angloamericana, aunque su régimen de bienestar permanece básicamente anclado en las prácticas corporatistas características del modelo «renano» (Hemerijck y Visser, 1999).

ficar y recordar al respecto que en la Europea meridional, por ejemplo, ha contado con la institución familiar como amortiguador y redistribuidor de recursos que ha atemperado considerablemente los problemas de desvinculación social provocados por las altas tasas de desempleo en otras sociedades europeas. En general cabe identificar al estado en Europa como una fuente principal de distribución de rentas y un productor del bienestar comparativamente mayor que en Estados Unidos. Pero dicha realidad no ha sido capaz de «ocultar» la lacerante situación de desempleo, o carencias reales de acceder al empleo, de millones de europeos, jóvenes y mujeres en particular. Aun a riesgo de una excesiva concisión, es oportuno apuntar algunas características del modelo «renano» en lo que hace a sus modos de relaciones industriales y laborales:

a) Los altos impuestos y cotizaciones laborales desincentivan la actividad económica productiva, lastrada por los altos costes fijos de sus factores de producción. Al combinarse con una fuerte expansión de la economía financiera y la globalización de los mercados de capitales, las inversiones productivas son comparativamente menos rentables. Ello ha desplazado la creación de nuevos empleos a países industriales emergentes, y el trasvase de capitales especulativos a plazas de países competidores tales como EE.UU. y Japón.³⁴

b) Las necesidades de la nueva producción intensiva implican una multiplicidad de tareas a realizar adaptables a una demanda flexible y a una escala menor. Ello conlleva nuevas necesidades de formación continua, inaccesible para muchos trabajadores de edad madura. La estabilidad en el empleo se ha convertido en una mera función de la versatilidad y el nivel de destrezas de los asalariados. La «vieja» idea del trabajo estable para toda la vida ha quedado reducida, en la mayoría de los casos, a aquellos funcionarios que opositan a puestos garantizados por los poderes públicos. A su vez, la rotación estable en los «nuevos» puestos de trabajo sólo es posible para aquellos asalariados con cualificaciones y destrezas adaptables a cada momento de su biografía laboral.

c) Las rigideces de carácter formal y estatutario³⁵ de los mer-

34. Uno de los efectos que persigue la consolidación del euro es, precisamente, ofrecer un atractivo monetario a aquellos capitales de origen europeo «residentes» en los mercados financieros estadounidenses.

35. Consideradas como leyes de protección laboral estrictas, niveles generosos de subsidios de paro, o niveles altos de sindicación y de coordinación por parte de los patronos.

cados de trabajo no constituyen un freno por sí mismas para el crecimiento económico (Nickell, 1997). Pero sí afectan muy especialmente a determinados colectivos y sectores productivos (ej.: baja empleabilidad de los parados de larga duración o dificultades de financiación de las empresas de capital riesgo). En especial, el tipo de negociación centralizada por las jerarquías de las organizaciones sindicales y patronales más eficaz en el cumplimiento de sus objetivos durante el período de relaciones industriales estáticas típicamente fordistas, muestra una inadaptación a la codeterminación productiva ahora necesariamente más descentralizada.³⁶

d) Los niveles de protección y el grado de «desmercantilización» suelen ser altos, lo que implica una mayor «detracción» de recursos públicos para el gasto público por los mayores niveles de deuda. Ello, a su vez, es consecuencia en gran parte de una mayor acción de intervención de los poderes públicos en todas aquellas áreas descuidadas por los fallos del mercado y de competencia imperfecta.³⁷ Pero también genera una insatisfacción ciudadana por la presión fiscal³⁸ requerida para mantener bienes y servicios públicos.

Como ya se ha indicado anteriormente, las «bondades» de los modelos de relaciones industriales angloamericano y europeo no pueden abstraerse de sus fundamentos morales y valores políticos. Así, por ejemplo, una desregulación generalizada en las condiciones de trabajo que ha conllevado una práctica desaparición del desempleo (caso estadounidense), sería difícilmente aplicable en países europeos donde la explotación laboral es considerada en su versión más mercantilista como una situación ya superada del «pasado». Por otra parte, sistemas económicos altamente rígidos en su organización productiva como los existentes en algunos países europeos imposibilitan la principal vía de inserción social a sus ciudadanos precarios, cual es la participación activa en el mercado laboral.

36. Como ya se ha indicado con anterioridad, a menudo sucede que la negociación cuasi-monopolística de algunos sindicatos en favor de aquellos trabajadores con empleo estable (*insiders*), condena al olvido a aquellos otros trabajadores en situaciones de precariedad o subempleo (*outsiders*).

37. Caso de las externalidades o de la distribución desigual de riesgos (ej.: pólizas discriminatorias de las compañías privadas de seguros).

38. Durante 1996 la media ponderada de la presión fiscal en los 29 países miembros de la OCDE fue del 37,7 %. En el caso de los 15 países de la Unión Europea la cifra correspondiente fue del 42,4 %, la cual contrastaba con el 28,5 % de Estados Unidos.

La globalización irrestricta afecta no solamente a los dos grandes modelos antes examinados expuestos al *fiscal* y *social dumping* (competencia «desleal») de los países emergentes industriales, sino también a estos últimos y a los más subdesarrollados sujetos a políticas «neocolonizadoras» por parte del Primer Mundo. Como alternativa a dicha situación se ha propuesto un nuevo tipo de «capitalismo regulado», el cual aparecería como más capacitado para satisfacer asépticamente los requisitos de acumulación capitalista y de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. De acuerdo a dicha escuela de pensamiento, el estado posfordista debería reestructurarse permitiendo una mayor flexibilidad en sus funciones de provisión de bienes y servicios públicos. Debería optimizar, asimismo, sus intervenciones en la economía cediendo, cuando así fuese aconsejable, algunas de sus tradicionales áreas de provisión de bienes y servicios a sectores de la sociedad civil, bien fuesen altruistas o de carácter lucrativo. No obstante, podría mantener su «función genérica» de procurar la estabilidad del entramado político y de promover el interés público en el desarrollo económico (Jessop, 1990). Al reestructurarse a sí mismo, el estado legitimaría su autoridad y capacidad de intervención, auspiciando endógenamente nuevos cauces de crecimiento económico y resistiendo los efectos perniciosos de la globalización.

Según el enfoque del capitalismo regulado, la capacidad del estado para mantener su «función genérica» dependería de dos asunciones previas y, cuando menos, controvertidas: (a) La naturaleza del capital deriva predominantemente de las fuerzas de producción; y (b) La estructura de dichas fuerzas de producción viene determinada por su radicación en el contexto estatal (diferente a la del capital financiero). En suma, el estado nación podría mantener su capacidad de maniobra en el contexto de una mundialización con «rostro humano».

La teoría del capitalismo socialmente regulado presupone un enfoque estatista (*state-centered approach*) de carácter endógeno y, si se quiere, reactivo ante lo que se anuncia como una incontenible «avalancha» globalizadora que sobredeterminará el curso de los acontecimientos económicos nacional e internacionalmente. Sus efectos agudizarán, asimismo, el ya existente clima de insatisfacción expresado, de una parte, por los ciudadanos reacios a pagar más impuestos y, de otra, por aquellos otros que reclaman mejores servicios públicos. Este «doble lamento» y el desafío de la sostenibilidad de los estados del bienestar ocupa el interés de la siguiente sección.

2.2. IMPUESTOS Y GASTO SOCIAL

El estado del bienestar se desenvuelve en un período de ajuste condicionado por su propia inercia institucional o «dependencia de la senda» (*path dependency*). Un voraz sector público auspiciado por los gobiernos democráticos ha generado su propia dinámica incrementalista, difícilmente reversible por las expectativas creadas y los intereses consolidados. Los efectos fiscales de los afanes gubernamentales por atender las demandas populares han provocado un aumento del endeudamiento público que deriva en generaciones futuras el pago de algunos gastos del presente. En suma, a una explosión de demandas sociales por la mejora de las condiciones de vida se ha contrapuesto una implosión de decisiones por los límites impuestos de los gastos financieros previamente contraídos. Semejantes desarrollos han producido, en distinto alcance y grado, una congestión social que ha atrofiado algunas relaciones entre estado y sociedad civil, antaño complementarias.

No es casual que la discusión sobre los niveles impositivos en las democracias industriales avanzadas se haya convertido en tema principal de debate político y electoral. Además, la identificación ideologizada entre estado del bienestar y «descontrol» de las cuentas públicas ha hecho mella en ciertas percepciones públicas de las actuaciones estatales, en particular en aquellas sociedades anglosajonas donde predominan los valores de «capacitación individual» (*personal empowerment*). En otros países, como en España, se trivializa el discurso mediante un «doble lamento» que expresa una insatisfacción dialécticamente perversa: pagar impuestos suecos y recibir servicios tercermundistas (Pradera, 1995).

Más allá de los usos electoralistas y de adoctrinamiento político auspiciados por los voceros mediáticos, el debate sobre los «límites» del estado del bienestar aparece como una de las claves a despejar en el proceso de racionalización económica y legitimación social de los estados del bienestar. Puede aseverarse al respecto que tanto el modelo norteamericano «desregulador residual», como el europeo de «mercado social» de la Europa continental, comparten el objetivo de procurar mayores cotas de prosperidad económica conciliando bienestar social y progreso económico. Para ambos el desafío común es cómo articular económicamente ambos objetivos de manera sostenible, asumiendo las distintas bases morales y políticas de las sociedades implicadas, es decir su grado de solidaridad y legitimidad.

¿Cuál el nivel de bienestar económicamente sostenible? La respuesta a tal cuestión está íntimamente ligada al propio concepto de sostenibilidad³⁹ de los sistemas de protección social, bien sean en su versión bismarckiana o beveridgeana. Como punto de partida deben identificarse las necesidades de bienestar que cada sociedad considera deban satisfacerse. Una vez más la dimensión axiológica cobra una decisiva importancia como guía para institucionalizar las políticas sociales y asegurar su financiación. La determinación de cuáles deben ser aquellas actividades susceptibles de optimizarse, bien por el estado, la familia o el mercado (con fines altruistas o lucrativos), y su delimitación organizativa en el seno del agregado del bienestar (*welfare mix*) es un requisito de legitimación para ajustar los niveles de gasto social a sufragar por los contribuyentes.

En el caso de los sistemas bismarckianos, los criterios de rigor financiero adoptados en los últimos tiempos apuntan a una mayor equivalencia actuarial entre cotizaciones a los sistemas de seguridad y las correspondientes retribuciones de éstos a sus beneficiarios. No obstante, en el conjunto de contribuciones y retribuciones parece probable que se mantendrá una cierta nivelación entre las máximas y mínimas categorías, es decir que los trabajadores con biografías largas y niveles salariales altos recibirán unas pensiones relativamente menores de lo que resultaría del estricto cálculo actuarial de sus prestaciones.

Los sistemas beveridgeanos, a su vez, han procurado reducir los costes de financiación públicos y mantener un nivel moderado de imposición general. Las críticas a un tipo de estado «manirroto y despilfarrador», al que se acusaba de generalizar subsidios desincentivadores del trabajo remunerado, han incidido en un mayor control financiero de las cuentas públicas del bienestar. En realidad, los programas gubernamentales de «racionalización» del gasto social, y de transición «del bienestar (pasivo) al bienhacer (activo)» (*from welfare to workfare*), se han debido en mayor medida a cambios en los discursos morales e ideológicos que a una supuesta rebelión fiscal. Recuérdese que la presión fiscal en el Reino Unido

39. La expresión «desarrollo sostenible» se ha acuñado tras la publicación del informe «Nuestro Futuro Común» (WCED, 1987). Hace referencia a políticas de crecimiento económico respetuosas con el medio ambiente. No obstante, existen otros aspectos fundamentales asociados a dicho concepto como los relativos a la justicia social intra e intergeneracional, la solidaridad con los pobres y el respeto ecológico global (Langhelle, 1999).

en 1998 era de 37,5 %, porcentaje exactamente igual al de 1985. Por el contrario, en Italia aumentó de un 34,5 % (1980) a un 43,5 % (1998).⁴⁰

El incremento de los programas asistenciales y de servicios sociales en los dos grandes modelos del bienestar bismarckiano y Beveridgeano ha estado sujeto a criterios de selectividad (*targeting*) y de comprobación de medios, el cual previsiblemente se mantendrá e incluso generalizará. El apoyo del grueso de las clases medias a tales políticas dependerá en buena medida del difícil equilibrio de carácter perceptivo sobre algunos resultados del analizado «efecto Mateo» (capítulo 3.4.1). Individualmente, cuando los electores de dichas clases medias entiendan que las prestaciones y servicios por comprobación de medios son inalcanzables para ellos, por estar en una posición económica relativamente mejor, se mostrarán reacios a su mantenimiento (Casamatta *et al.*, 1998). Colectivamente, los apoyarán cuando tales electores entiendan que familiares o conciudadanos con intereses comunes, por ejemplo de clase, identitarios o religiosos, puedan resultar beneficiados. En última instancia, la sostenibilidad general de los sistemas de protección social dependerá de la legitimidad de gobiernos y poderes públicos por recabar de la ciudadanía un grado mayor o menor de cobertura financiera de los riesgos sociales de la comunidad.

Cualificando dicha visión de reparto entre bienestar individual y social, existen otras aproximaciones normativas que han puesto el acento en la «individualización» de beneficios y riesgos vitales. Se trataría, en este sentido alternativo, de alcanzar la sostenibilidad en función de las potencialidades de los individuos y de sus capacidades económicas. Se manifiesta, por tanto, una dualidad de perspectivas que queda ilustrada por un asunto de decisiva importancia para el futuro económico de los sistemas de protección social: el sistema de pensiones. El debate económico entre pensiones obligatorias por el sistema público de reparto (*pay-as-you-go*)⁴¹ o el priva-

40. En España, la presión fiscal se incrementó de un 28,8 %, en 1980, a un 34,2 %. Su nivel sigue siendo relativamente moderado en comparación con otros países europeos. Si se alcanzase el nivel medio de la UE, la recaudación fiscal en España aumentaría en 5,5 billones de pesetas (*El País*, 15 noviembre, 1999).

41. Es decir, un sistema de cotizaciones obligatorias y de prestaciones prefijadas a los beneficiarios cuando sus derechos maduran. Se distribuyen ingresos y gastos sin solución de continuidad aunque en algunos países, como es el caso de Alemania, existe el mandato constitucional de que las cuentas de la seguridad social no generen déficit.

do de capitalización⁴² es de gran importancia para el futuro de las democracias del bienestar.

La seguridad social, como núcleo característico del estado del bienestar, estableció unos mecanismos regulados de solidaridad entre los ciudadanos amparados por los poderes públicos. Sus primeros beneficiarios fueron los miembros de la clase obrera carentes de protección frente a la explotación, los riesgos y las necesidades vitales más apremiantes. Cien años después de la puesta en vigor de los primeros programas de la seguridad social en la Alemania de Bismarck, la privatización de dichos sistemas de provisión social es una opción que goza no sólo de predicamento académico, sino que se han llevado a la práctica en algunos países del Cono Sur americano (Kay, 1999).

En los foros de discusión entre sistemas de pensiones públicos o privados suele aducirse el carácter pretendidamente aséptico y rigurosamente económico de los argumentos, asumiéndose la inevitabilidad del que se ha denominado «pensamiento único». Se trataría, por consiguiente, de considerar cuál de los dos modelos es más eficiente económicamente. Así, sólo se pondría freno a la sobrecarga fiscal excesiva de algunos sistemas contributivos mediante la privatización de sus pensiones. Italia, donde el gasto social en el concepto de «Vejez y Supervivientes» sobrepasa el 15 % del Producto Interior Bruto, condicionando la reducción de una alta deuda pública superior al 120 % del PIB, y con una proyección de que la cuarta parte de su población será mayor de 65 años en el año 2040, ofrecería el ejemplo más llamativo entre las democracias del bienestar más desarrolladas (véase capítulo 3.4).

Restan por evaluar las prácticas de «pugna por el regateo» y de «competencia desleal» entre los estados (*«race to the bottom»* y *«social dumping»*), y sus implicaciones para el mantenimiento y transformación de las instituciones de previsión social. En cualquier caso, los enormes costes de transición de pasar de un sistema de pensiones a otro (ej.: aproximadamente del 4 % del PIB en el caso de Chile), así como la incertidumbre en las retribuciones futuras de

42. Privados y obligatorios según las propuestas del Banco Mundial en su Informe *«Averting the Old Age Crisis»* (Previniendo la crisis de la vejez) publicado en 1994. Mediante ello se trata de potenciar la capitalización del ahorro individual de los trabajadores mediante contribuciones a fondos de pensiones privados que invierten sus activos en el mercado financiero para maximizar rentabilidades (Luckhaus, 1999).

los fondos de pensiones por la naturaleza errática y fluctuante de las bolsas condicionan altamente la idoneidad política de trasvasar la cobertura de riesgos vitales desde el estado al mercado. Ello sería especialmente incierto en el sobrecargado sistema pensionístico italiano, con una larga trayectoria histórica de régimen contributivo de carácter público.

Más allá de las «bondades y maldades» de sus efectos económicos, el debate sobre sistemas públicos y privados de pensiones es marcadamente ideológico.⁴³ En el caso de Europa parece razonable aventurar que los planes personales de pensiones se expandirán considerablemente como complementos a los sistemas públicos de pensiones, los cuales permanecerán como «mallas de seguridad» de base. Las «redes» permitirían unas condiciones de vida dignas para el conjunto ciudadano, circunstancia que no impediría a sectores de las clases medias consumistas utilizar la «escalera» del mercado asegurador para acaparar prestaciones más rentables. Una mayor complementariedad entre estado y mercado serviría, por consiguiente, para afianzar las «redes» de protección pública, al tiempo que reforzaría de manera equitativa la sostenibilidad de cuentas públicas y sistemas de seguridad social. Recuérdese, además, que la cobertura de algunos riesgos vitales ya no es percibida como de exclusiva responsabilidad estatal, como ilustra el aludido caso de las pensiones de vejez. Tales percepciones cambiantes conforman los distintos grados de legitimidad de las intervenciones públicas, tema que concita el interés de la siguiente sección.

3. Bases sociales y políticas. Legitimidad

Según los postulados de la «lucha democrática de clases» (Lipset, 1960), con el desarrollo del capitalismo del bienestar y la pro-

43. Que va más allá del tradicional espectro derecha-centro-izquierda. Una de las implicaciones de los procesos de mundialización económica en la reubicación de los discursos ideológicos es, precisamente, los cambios endógenos de agentes sociales nacionales que adoptan posturas «conservadoras» o «progresistas» dependiendo de su entendimiento de la globalización en la esfera doméstica (Pitruzzello, 1997). Las últimas investigaciones comparativas cuantitvistas (QCPE) en la evolución de los estados del bienestar son claramente insuficientes porque no toman en cuenta adecuadamente la dinamicidad intrínseca al objeto de estudio y tan sólo proponen regresiones estandarizadas de corto alcance respecto de variables co-evolutivas de larga memoria que precisamente poseen un carácter histórico no estático (Boix, 1996).

gresiva extensión de los derechos de ciudadanía social las pugnas de carácter consensual en las democracias «postindustriales» reemplazarían a los tradicionales conflictos interclasis. La meritocracia y una igualdad generalizada en las oportunidades vitales de los ciudadanos constituirían los elementos legitimadores y organizativos de las nuevas sociedades, los cuales sustituirían los privilegios heredados y las adscripciones de estatus y rango características de las primeras sociedades industriales.

Durante la «Época Dorada» del capitalismo del bienestar de la posguerra (1960-1975), y como consecuencia de los avances experimentados en la consolidación de ciertos derechos sociales y del acceso a «buenos empleos» por parte de los trabajadores manuales o menos cualificados, se habría producido un irreversible ensanchamiento de la clase media. Se trataría de una aproximación entre las oportunidades vitales de los trabajadores de «cuello azul» y «cuello blanco», y de la convergencia de sus rentas disponibles equivalentes por hogares.⁴⁴

Los estudiosos de las clases sociales comenzaron a teorizar sobre el «trabajador próspero» (*affluent worker*), un tipo de empleado que incluía a la práctica totalidad de la fuerza laboral de profesionales y técnicos. Se consideraba que con el acceso igualitario al consumo de masas, se habría contribuido a fortalecer la demanda agregada y, en suma, al crecimiento económico sostenido. Las desigualdades poseerían un carácter circunstancial o contingencial y los diferentes niveles socioeconómicos serían una mera función relativa a los procesos de movilidad social de los ciudadanos. Rico o pobre, por consiguiente, serían estadios en una escala móvil social y estarían en función de las capacidades y deseos por «mejorar» o «empeorar» de los propios ciudadanos.

En una reinterpretación de la «lucha democrática de clases», durante los años setenta y ochenta los «análisis de recursos de poder» (*power resources approach*) cobraron una gran relevancia en las investigaciones sociales (Korpi, 1983). Dependiendo de los «recursos» de los principales actores implicados, las políticas y procesos institucionales resultantes adoptarían configuraciones diversas.

44. La renta disponible equivalente es la resultante de aquella renta disponible ajustada según el tamaño del hogar/familia, que a su vez deriva de la renta a precios de mercado del hogar, menos los impuestos y más las transferencias públicas y/o privadas. Se considera, por tanto, que los salarios o rentas individuales se agregan por unidades convivenciales, así como los ingresos de capital ajustados merced a las variaciones de las tasas de interés.

Se aducía, por ejemplo, que si los sindicatos eran menos centralizados y el control organizativo de sus afiliados era también menor, sus respectivos estados del bienestar reflejarían una protección social residual y una mayor incidencia del mercado como generador de desigualdades. De acuerdo a esta perspectiva, las políticas sociales no serían meros productos de las necesidades sistémicas de las sociedades capitalistas industrializadas, sino los resultantes fruto de las pugnas de poder entre los distintos actores sociales.

En el tránsito del segundo milenio, se ha manifestado un grado más atemperado en los juicios optimistas de los analistas de la «lucha democrática de clases». En realidad, las opiniones actuales muestran un abanico que abarca desde lo sombrío a lo inequívocamente pesimista. Se apunta que las divisiones de clase y las fracturas sociales permanecen prácticamente como en el pasado (Wright, 1989). También se señala el desarrollo de una nueva era de creciente polarización. Para Norteamérica se pronostica un declive de la clase media, o si se quiere un incremento de la meso-proletarización y una agudización de la reproducción social de las «infraclases». Para la Unión Europea se predice una creciente dualización en la denominada sociedad de los «dos tercios» con mayores niveles de marginación y exclusión sociales (Esping-Andersen, 1999).

Llegados a este punto de nuestra discusión, despunta como concepto esencial el concepto de legitimidad de las modernas politeyas o estados nacionales. Según el enfoque weberiano, la legitimidad sociopolítica debería sustentarse en la aceptación por parte de los ciudadanos de la validez de las leyes y disposiciones establecidas por la autoridad, elegida y revocable mediante elecciones democráticas. Consiguientemente, los problemas contemporáneos de legitimidad resultarían de la inadecuación de las instituciones políticas para tutelar los valores constitutivos de la sociedad moderna.

Como consecuencia de la proclamada «crisis del estado del bienestar», el excesivo gasto público social habría socavado las bases políticas de las democracias industriales avanzadas. Por culpa principalmente de la «irresponsabilidad» de gobernantes, funcionarios y actores políticos, se habría generado un número extravagante de expectativas ciudadanas cuya satisfacción sólo podría conllevar graves disfuncionalidades en forma de mayor deuda pública, inflación y paro. Consecuencia de todo ello sería el déficit crónico del capitalismo tardío y su incapacidad para concitar de nuevo el apoyo explícito de los ciudadanos. Los estados del bienestar confrontarían una crisis de legitimación (Habermas, 1975).

El difícil equilibrio entre necesidades de acumulación del capital y necesidades de consumo social pareció llegar a un punto de saturación a finales de los años setenta. Crecientes números de contribuyentes comenzaron a «rebelarse» electoralmente ante lo que consideraban un gasto público y social desproporcionado. A resultas de ello se produjeron deslizamientos electorales de segmentos clave de las clases medias, las cuales prestaron su apoyo a los programas del neoliberalismo, reflejados en distintos grados en las actuaciones de gobiernos conservadores, liberales e incluso socialdemócratas. En los últimos años, y como ya se ha señalado anteriormente, análogos segmentos de votantes han variado de nuevo su conducta considerando que la cohesión social de sus sociedades resultaba peligrosamente amenazada.

Las acusaciones de falta de legitimación de algunas intervenciones estatales han incidido generalmente en una visión instrumental del desenvolvimiento material de la vida social. Al examinar comparativamente los últimos desarrollos sociopolíticos en Norteamérica y la Unión Europea, no es casual observar un acento monotónico en la importancia otorgada a los aspectos económicos y laborales, y en el entendimiento del ciudadano como poco más que un *homo economicus*. De este lado del Atlántico se observaba que los sistemas de protección europeos eran funcionales como garantía contra el riesgo del paro y de la inactividad laboral. Desde la vertiente norteamericana se ha considerado la accesibilidad al empleo como «el» cauce de integración social a través del cual los ciudadanos podrían desarrollar ulteriores potencialidades.

Las implicaciones políticas sobre la readaptación del pacto social entre bienestar y progreso económico apenas han sido explicitadas. La política ha quedado supeditada a la economía. Los efectos de la globalización han sido considerados desde la perspectiva del determinismo económico, sin atenderse a los condicionamientos políticos de la mundialización y a los fundamentos cívicos del «estado postindustrial». Preguntas tales como, ¿cuál es el rol político del estado nación en el contexto de la internacionalización financiera?, o ¿asistimos a un «nacionalicidio» perpetrado por la conjunción de procesos supra y subnacionales? han sido obviadas reiteradamente.

Poco a poco, sin embargo, se han formulado algunas teorías cuyo repaso y crítica subsiguientes pretenden ilustrar el debate sobre los fundamentos políticos de las instituciones estatales del bienestar en el inicio del tercer milenio. A continuación se realizan

unos breves apuntes sobre las tesis del «estado competidor» y la «tercera vía», así como sobre la plausibilidad de la introducción de un «euroestipendio», o prestación universal para los más necesitados desde las instancias comunitarias supranacionales. Como última sección del presente capítulo, reflexionamos sobre la materialización del principio de subsidiariedad territorial en la Unión Europea y el desarrollo de un nuevo tipo de localismo cosmopolita en la construcción de «mallas de seguridad». Las Comunidades Autónomas en España nos sirven como referentes analíticos.

3.1. ESTADO COMPETIDOR, «TERCERA VÍA» Y EUROESTIPENDIO

Una visión asociada al futuro desarrollo del bienestar que ha ido cobrando relieve político en el contexto de globalización económica es la del «estado competidor». De acuerdo a esta perspectiva, los elementos de apertura y liberalización de los mercados son recursos que los estados deben asumir de manera activa en vez de aislarse de las presiones mercantiles internacionales. Se trataría, pues, de hacer a las sociedades «postindustriales» más abiertas y competitivas en términos internacionales, lo que implicaría una renuncia de aquellas tradicionales funciones regulatorias socioeconómicas características de los estados del bienestar correspondientes a la segunda revolución industrial.

En el siglo XXI, al estado-nación no le quedaría otra opción que confrontar los efectos de la reestructuración de carácter horizontal de la economía global ya manifestados en tres apartados: *a*) Estructuras de mercados transversales y redes económicas internacionales ancladas en un capital internacional móvil (empresas multinacionales, alianzas corporativas transnacionales, mercados financieros); *b*) Un cambio tecnológico de amplias repercusiones y de difusión acelerada (tecnologías de la comunicación e información); y *c*) Una interpenetración transfronteriza de carácter político (regionalización mundial, cooperación inter y subestatal).

Según el enfoque del «estado competidor», ya se habría producido un consenso operativo entre las estrategias tradicionales de la derecha, centro e izquierda que cabe denotar en dos facetas: 1) Una profundización del proceso de desregulación, flexibilización y liberalización no sólo de las políticas públicas estatales, sino de los aparatos de los estados en lo relativo a sus funciones «clásicas» de planteamiento, políticas fiscal y monetaria, y provisión de servicios

públicos y sociales; 2) Un apoyo desde las propias instancias estatales a los procesos de internacionalización de los mercados, así como una intervención favorecedora del «rigor» económico basado en la mercantilización de la vida pública (Cerny y Evans, 1999).

La anterior descripción se ajusta más cabalmente a un estado y proyecto concretos, cuales son la del Reino Unido del Nuevo Laborismo (*New Labour*) de Tony Blair. Las propuestas de la «tercera vía», también rebautizada como «centro radical» o «nuevo centro»,⁴⁵ forman una plataforma política, síntesis de influencias europeas, estadounidenses y australianas que, en lo relativo a nuestro campo de análisis, se sustentan en el principio de la *individualización del bienestar ciudadano*.

Sus bases morales se asocian a ciertas ideas del denominado «socialismo cristiano», las cuales propician la adopción de un nuevo contractualismo entre gobernantes y gobernados y el establecimiento de una guía de los derechos y deberes ciudadanos. Consecuencia de ello es un énfasis en las políticas de activación laboral (*from welfare to workfare*) y la puesta en entredicho de la conducta de aquellos que no estén dispuestos a trabajar. En realidad, las políticas de la «tercera vía» pretenden rehabilitar la convicción por la «ética del trabajo», aunque éste conlleve la proliferación de empleos de ínfima calidad, un aumento de la pobreza, o el retorno a prácticas de mercantilización laboral en línea con el liberalismo «manchesteriano»⁴⁶ de mitades del siglo XIX:

Desde sus presupuestos culturales individualistas, las propuestas de la «tercera vía» han calado en mayor medida en líderes y políticos anglosajones,⁴⁷ los cuales ven en la responsabilidad personal de los

45. Según Anthony Giddens (1998), las tesis de la «tercera vía» han encontrado eco no sólo en líderes políticos del centro-izquierda, tales como Bill Clinton, Tony Blair, Gerhard Schröder o Massimo D'Alema, sino del centro-derecha, como José María Aznar o Carlos Menem.

46. Para John Bright (1811-1889) y Richard Cobden (1804-1865), representantes de la «Escuela de Manchester», en la economía debía imperar un «laissez-faire» sin restricciones. Es decir, el estado no debía intervenir en favor de ningún agente económico o fuerza productiva, lo que implicaba la ausencia de legislación social para los trabajadores y que éstos quedarán a merced de las condiciones de trabajo que pudieran imponerles «libremente» sus patronos.

47. Sin embargo, el propio Anthony Giddens (1999) considera que hay muchos caminos que conducen a la misma ruta de la «tercera vía». Otros países podrían reflejar sus propias culturas e idiosincrasias nacionales en sus procesos de adopción de las tesis de la «tercera vía». Ésos serían los casos danés con sus programas de «bienestar generador de empleo», o el holandés con la «contención salarial a favor del empleo».

ciudadanos por procurarse su propio bienestar la única manera de hacer sostenible los sistemas de protección social. A los antiguos estados del bienestar se considera inviables por el sostenimiento de un nivel de impuestos «insostenible» para los contribuyentes. Pero, además, las tesis de la «tercera vía» se han articulado como un esfuerzo de adaptación a la realidad emergente de la globalización. La «tercera vía» se ofrece, por tanto, como único sendero de avance de una socialdemocracia y un liberalismo social sometidos al desafío de la mundialización económica y financiera.

Asumidas las reglas de un mercado global, los estados deberían competir permitiendo un marco liberalizado con un compromiso presupuestario por contener el gasto de las políticas sociales. Se aduce, por ejemplo, que déficits persistentes por cuenta corriente hacen más vulnerables a los países en el mercado internacional del crédito, o se convierten en objetivos para adquisiciones corporativas por parte de compañías rivales radicadas en países con monedas más fuertes. En consonancia con ello se proponen intervenciones endógenas estatales que impongan estrategias de rigor monetario y de restricción de la deuda pública. Se forjaría, consiguientemente, un «círculo virtuoso» de mayores inversiones y crecimiento económico. Se trataría, en suma, no tanto de que el estado «remase» sino de que «llevara el timón», y de que la «conciencia social» se reflejase no sólo por el nivel del gasto público, sino por la eficacia de este gasto y de los servicios públicos.⁴⁸

Las anteriores prescripciones atañen al Primer Mundo, un contexto en donde los países del Segundo y Tercer Mundo apenas si disponen de otras opciones que sumarse a los dictados de la «ortodoxia» del mercado. Naturalmente, el incremento de la competencia no beneficia a todos por igual. La «racionalidad» de la libre circulación de capitales es aplicable, en su manifestación más bonancible, a los países ricos de la OCDE. No lo es de igual manera para explicar cómo, por ejemplo, en el caso de México una semana de tormenta monetaria haga disminuir en un 60 % el ingreso real de sus ciudadanos, precisamente en un país en «vías de desarrollo» que llevaba realizando durante una década políticas de ajuste y reformas estructurales «racionales» (Paramio, 2000).⁴⁹

48. Éstas eran algunas de las ideas recogidas en la declaración conjunta suscrita entre Tony Blair y Gerhard Schröder en verano de 1999.

49. Durante el año 1995, y como consecuencia de la crisis de 1994, el salario medio en el sector industrial cayó más de la mitad de su poder adquisitivo, dato al

Más allá de su visión anglosajona de la globalización y sus repercusiones para el bienestar de las democracias industriales avanzadas, las tesis de la «tercera vía» han contribuido en gran medida a dinamizar el debate sobre la sostenibilidad del estado del bienestar, o si se prefiere de los sistemas de protección social, así como para evaluar sus grados de legitimidad y solidaridad. De particular incidencia en los procesos de racionalización del *welfare* Europa ha sido su énfasis en la complementariedad de las acciones entre estado, sociedad civil e individuo para desarrollar los derechos sociales.

Pero las Europas sociales mantienen diferentes aproximaciones y dependencias inerciales (*path dependencias*) en el desarrollo de sus instituciones del bienestar. Valores e intereses intraestatales, o compartidos entre varias naciones y estados europeos, pueden reflejarse en una mayor convergencia entre los programas propuestos por las distintas opciones ideológicas. Pero también se plasman de manera diversa atendiendo a las peculiaridades institucionales de cada país. Las teorías de la contingencia prescriben que el tipo de estado del bienestar y la naturaleza de sus políticas sociales produce efectos circunstanciales sobre las instituciones del estado-nación en cuestión y de su capacidad competitiva en la economía global (Gough, 1996b).

Las salvedades y especificidades de países y regímenes del bienestar no impiden una mayor convergencia de sus políticas. A menudo los análisis de los sistemas de protección europeos se concentran en el entendimiento de la acción política como mera función de la articulación de coaliciones nacionales de intereses para incidir en las políticas públicas en cada estado miembro. Pero la acción política también es la expresión institucional de los valores que fundamentan las sociedades modernas europeas y cuyo grado de convergencia es innegable.

El proceso de europeización ha sido criticado por su morosidad. Empero, sus avances hacia una mayor puesta en común han sido profundos y de amplias consecuencias. La Unión Económica y Monetaria ha constituido un hito en la puesta en común de políticas tan importantes como la introducción de la moneda única, o la coordinación de políticas macroeconómicas de los países que constituyen la zona euro. Se critica en ocasiones que no se han realiza-

que hay que unir que la inflación se incrementó en un 50 %. Recuérdese que las políticas de liberalización desarrolladas durante los años noventa no han hecho sino incrementar la pobreza en América Latina.

do iguales avances en el área de las políticas sociales. Recuérdese a tal efecto que ya los «padres» del Mercado Común identificaron como objetivo principal de la Europa unida la promoción de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, propósito que incluye a los programas de bienestar social.

De manera similar a como existen políticas europeas en el ámbito más económico y productivo (fondos agrícolas, estructurales y regionales), se ha propuesto la implantación de un programa de rentas mínimas, o «euroestipendio», para los ciudadanos en situación de pobreza extrema (con ingresos menores a una tercera parte del promedio de la renta *per cápita* de los residentes en la UE-15).⁵⁰ El «euroestipendio» plasmaría el compromiso europeo por la ciudadanía social y los derechos sociales mínimos. El coste de dicho programa sería fijado en un nivel equivalente a la sumas de los gastos de la Política Agrícola Común y de los Fondos Estructurales y Regionales.⁵¹ Su mayor valor simbólico reflejaría el compromiso de la Unión Europea por implantar un subsidio mínimo independientemente de los diferentes niveles de renta de los países miembros, y que sólo necesitaría la concurrencia subsidiaria de los estados miembros respecto a los procedimientos de comprobación de rentas de los beneficiarios (*means testing*) y otros asuntos de administración e intendencia (Schmitter, 1999).

De acuerdo a cálculos preliminares, los aproximadamente 8.300.000 pobres «extremos» residentes en la Unión Europea recibirían un «euroestipendio» fijado en torno a los 1000 Euros mensuales (166.400 Ptas.). En cualquier caso, y tras un período de ajuste en su implementación, en torno a los 5 años, la renta mínima continental podría ajustarse para alcanzar como «umbral de la pobreza» la mitad del promedio de las rentas de la Unión Europea ajustada familiarmente. Incluso se podría eliminar el requisito de

50. Un grupo de intelectuales agrupados en la Red Europea de la Renta Básica (*Basic Income European Network*) llevan desde finales de los años ochenta insistiendo en la necesidad de que derechos económicos basados en la ciudadanía deben concretarse en políticas concretas que den una respuesta justa a los problemas sociales de las sociedades avanzadas en el ámbito de la precariedad social (véase Anexo de páginas web).

51. Paradójicamente, y tras un ejercicio de distribución simulada de los fondos del «euroestipendio» a los estados miembros en comparación con los ingresos nacionales de los fondos estructurales, regionales y agrícolas, resultaría que: *a*) Países con sistemas de bienestar maduros, tales como Suecia, Holanda o el Reino Unido, verían duplicados sus ingresos; y *b*) Países «pobres» como Grecia e Irlanda los verían reducida a la mitad y a una cuarta parte, respectivamente.

comprobación de medios, para convertirse en una renta de ciudadanía «de base», (véase capítulo 1). Todos los residentes en la UE tendrían acceso, de esta manera, a una renta mínima.

La propuesta del «euroestipendio» afecta a numerosos aspectos no sólo relativos a las realidades políticas y sociales que determinan el proceso de convergencia europea, sino a algunos otros de índole práctica en su implantación, y a los cuales ya hemos hecho referencia en el capítulo 3. En términos generales la propuesta adolece de un normativismo neofuncionalista en el que subyacen las conocidas tesis de convergencia jerarquizada, difícilmente transposables del contexto de Estados Unidos de Norteamérica a los pretendidos Estados Unidos de Europa.⁵²

Asumiendo la diversa composición territorial y las distintas culturas políticas europeas, parece más adecuado auspiciar los programas de rentas mínimas, y la articulación de las «últimas redes, desde bases territoriales con un mayor grado de descentralización y proximidad al ciudadano usuario. Recuérdese que, incluso en aquellos países de fuerte centralización política, como es el caso de Francia, la gestión de sus programas de rentas mínimas de inserción (*RMI*) se ha desconcentrado a fin de aprovechar flujos de información más flexibles, y optimizar de esa manera la relación entre administradores y administrados. La operativización del principio de subsidiariedad aparece como un desafío de gran calado político que no se agota en los programas de modernización de los servicios públicos de bienestar. La democratización descentralizada de la vida ciudadana, y el encaje institucional de los diversos niveles de adscripción identitaria ciudadana, constituyen elementos decisivos en la revitalización política de la Unión Europea que debe atender al imperativo supremo de la exigencia democrática (*democratic accountability*) en sus diversos niveles de gobierno, aspectos analizados a continuación.

52. Recuérdense, a este respecto, las tesis de Talcott Parsons y Karl Deutsch en el sentido de que el progreso universal requería de una integración asimilacionista como implícito normativo para la consolidación de la sociedad moderna avanzada. Generalmente los teóricos funcionalistas, en sus variantes conductista y difusionista, han sido beligerantes ahistoricistas. Para ellos la historia es una mera sucesión de eventos que, merced a la ausencia de replicabilidad, no permite comparaciones y generalizaciones. Asocian la historia, además, con sociedades primitivas y premodernas, por lo que su estudio debería dejarse a los antropólogos culturales. Naturalmente, el énfasis cuantitativo y neopositivista está implícito en estas consideraciones, constituyendo uno de los rasgos más característico de la contemporánea ciencia social estadounidense. Véase, al respecto, Safran (1987).

3.2. SUBSIDIARIEDAD, MESOGBIERNOS Y LOCALISMO COSMOPOLITA

El principio de subsidiariedad territorial⁵³ ha sido recogido como principio guía del proceso de europeización en el Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht en 1992. Establece que las decisiones que afectan a la UE se tomarán en el nivel comunitario o transnacional sólo si no se puede efectuar a nivel nacional, regional o local de manera más eficiente. En otras palabras, el ámbito preferido en los procesos de toma de decisión es aquel más próximo al ciudadano como sea posible respetando el principio de la exigencia democrática (*democratic accountability*).

Algunas elites políticas centrales de países influyentes en el contexto europeo suelen interpretar el principio de subsidiariedad en el sentido de salvaguarda de los intereses nacionales.⁵⁴ Sin embargo, la lógica implícita en el principio de subsidiariedad auspicia la participación efectiva de los niveles subestatales en la administración de los servicios públicos, entre los cuales destacan por su «proximidad» al ciudadano aquellos relativos a las políticas de bienestar. La subsidiariedad territorial debe favorecer, igualmente, un mayor grado de cooperación intergubernamental, habida cuenta que la disminución de las responsabilidades exclusivas de las administraciones centrales favorecerá un creciente protagonismo de mesogobiernos y entidades locales. Los ámbitos societarios subestatales han recreado nuevas formas de identidad y participación ciudadanas. Ambos procesos de transnacionalización «hacia arri-

53. El cual se diferencia del tipo de subsidiariedad funcional, característico de los regímenes del bienestar continental-corporatista analizado en el capítulo 2, y favorecedor de que la iniciativa social tome el protagonismo en el diseño, elaboración y provisión de programas sociales. Los poderes estatales, subsiguientemente, garantizan estatutariamente los acuerdos sociales alcanzados en la previa concertación social.

54. El caso del Reino Unido, y la consabida renuencia gubernamental en los últimos lustros a una mayor transnacionalización del proceso decisonal europeo, es ilustrativo al respecto. El argumento reivindicado concierne a la «supremacía legislativa» del Parlamento de Westminster respecto a todas aquellas competencias que no hayan sido cedidas a las instancias supraestatales europeas. Se ha llegado a hipotizar, incluso, con la posibilidad de que el parlamento central británico pudiera revertir sus decisiones previas de transferencias de poderes mediante simple mayoría parlamentaria en la Cámara de los Comunes. Según tales interpretaciones, la soberanía de Westminster quedaría preservada de cualquier regulación supranacional que pudiera originarse en las instituciones «federales» de la Unión Europea.

ba»⁵⁵ y de descentralización «hacia abajo» han influido en el desarrollo de una nueva forma de «localismo cosmopolita» (Moreno, 1998b, 2000)

En el proceso de ajuste entre lo general y lo particular, naciones minoritarias (Cataluña o Escocia), regiones (Languedoc o Véneto) y grandes áreas metropolitanas (Berlín o Bruselas) integradas en estados plurales han logrado mediante la movilización política y de sus recursos de capital social una posición de mayor incidencia en el desarrollo de políticas propias. Sin embargo, y en contraste con situaciones históricas premodernas, los niveles subestatales de la intervención pública disponen de un marco superior de referencia como es la Unión Europea. Aún de forma gradual y tenue, la mayoría de los ciudadanos de los países comunitarios han interiorizado las instituciones europeas como parte integral de su vida económica, política y social. El Tribunal Europeo de Justicia, el Convenio de Schengen, y la adopción del Euro como moneda común constituyen hitos institucionales y políticos de primera magnitud. Incluso áreas de actuación históricamente reservadas a los niveles centrales estatales poseen una mayor incidencia supra y subestatal.⁵⁶

En España, el proceso de descentralización y federalización se alinea plenamente con ambos principios de subsidiariedad y exigencia democrática inspiradores del proceso de europeización. Con el progresivo trasvase de la otrora omnipotente soberanía de los estados nacionales a la Unión Europea, la iniciativa y rendimiento institucional de aquellos foros de la vida ciudadana conformado por las adscripciones identitarias serán indudablemente mayores. Cabe colegir, por tanto, que aquellos países europeos con estructuras federales o federalizantes estarán mejor equipados institucio-

55. Escasamente potenciado y que no permite un «gobierno para el pueblo» (Scharpf, 1999). Tal visión se alinea, aún parcialmente, con una concepción de unos Estados Unidos de Europa a la «norteamericana». Priman en esta perspectiva, por ejemplo, la consecución de una identidad colectiva europea unitaria o la centralización en las instituciones europeas de buena parte de los procesos de las políticas públicas a nivel comunitario.

56. Debe recordarse que dichos procesos se han desarrollado en Europa durante un largo período de crecimiento económico estable, caracterizado por la ausencia de guerras, excepción hecha de los últimos conflictos bélicos en la península balcánica. Algunos autores, no obstante, opinan que la potencialidad de escenarios pesimistas puede estar «a la vuelta de la esquina». Las siempre latentes rivalidades entre los estados nación, los conflictos comerciales entre las regiones mundiales, el incremento del fundamentalismo religioso y la xenofobia son potencialmente explosivas (Chomsky, 1994).

nalmente para confrontar las situaciones generadas por la creciente globalización social y económica. Se auspiciará, de ese modo, un desarrollo económico más equilibrado mediante una cohesión social cimentada en múltiples y solapados ligámenes políticos e identitarios.

La creación de redes regionales de bienestar y de provisión de servicios sociales y asistenciales en España ha seguido la lógica de la subsidiariedad territorial y el principio de la exigencia democrática. Recuérdese que las Comunidades Autónomas han dejado de ser exclusivamente dependientes de los programas del bienestar implantados desde los niveles centrales estatales.⁵⁷ Mantienen como referencia básica de su actuación político-institucional los preceptos democráticamente establecidos en la Constitución de 1978.⁵⁸ Su capacidad de innovación política se ha convertido en un activo en la modernización de programas del bienestar, como sucede con los programas IMIs (Ingresos Mínimos de Inserción).

La Constitución de 1978 establece la asistencia social como una competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148; 20). La labor innovadora en la reestructuración y creación de nuevos programas de bienestar ha sido asumida en su práctica totalidad por las administraciones autonómicas y locales, las cuales han contado en ocasiones con el concurso del gobierno central (Plan Concertado de Prestaciones Básicas). Buena parte de la reacción ciudadana a la burocratización mecanicista de la provisión social centralizada, característica del anterior régimen franquista, ha tenido también su expresión en el deseo de protagonismo institucional de Comunidades Autónomas y municipios.

Los ritmos en la gestión e innovación institucionales han sido

57. Los cuales se han concentrado en los últimos tiempos en prestaciones tales como las «pensiones no contributivas» (PNCs), que en noviembre de 1999 cubrían a casi medio millón de personas, repartidas en dos mitades (jubilación e invalidez) y con un coste en torno a los 35 mil millones de Ptas. A su vez, las pensiones LISMI a extinguir se repartían entre unos 150.000 beneficiarios con un importe total de casi cinco mil millones de Ptas. (IMSERSO, 1999).

58. El principio de la *solidaridad interterritorial* está consagrado en la Constitución de 1978 (art. 2) como valor superior de integración y de relación entre las nacionalidades y regiones españolas. Además, la Constitución establece que los poderes públicos (central, autonómico y local) promoverán una renta regional y personal más equitativa (art. 40), atendiendo a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles (art. 130). Propugna, igualmente, que el principio de solidaridad garantice el establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes de España (art. 138).

asimétricos en línea con la propia heterogeneidad autonómica. Cataluña y el País Vasco, por ejemplo, han basado en sus *hechos diferenciales* como nacionalidades buena parte de su empuje por el autogobierno. Las restantes Comunidades Autónomas han tenido como referente en sus reivindicaciones y capacidades de administración a las antedichas nacionalidades. Existe, pues, una tendencia a la *mimesis autonómica* que, junto al *agravio comparativo*, constituyen dos pilares básicos en la actuación de los mesogobiernos españoles.⁵⁹

Lejos de un carácter meramente reactivo, la «observación participante» de los mesogobiernos implica elementos innovadores y proactivos (*policy innovation*), como el caso de la implantación de los programas de ingresos mínimos de inserción (IMIs) ha venido a subrayar. Efectos asociados a este último caso se han concretado en la articulación de una espiral de incentivación y de renovación de los servicios sociales. Recuérdese que el diseño y posterior implantación de la nueva política social de los IMIs tuvo su origen institucional en Euskadi. En marzo de 1989, el Ingreso Mínimo Familiar, antesala del posterior Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), entró en vigor en la Comunidad Autónoma Vasca, constituyéndose en el precedente y referente de planes similares puestos en práctica con posterioridad en todas las CC.AA.⁶⁰

La «mimesis autonómica» en la extensión de los programas de ingresos mínimos por toda España, si bien con particularidades y especificidades de cada Comunidad Autónoma, ha sido exponente de sus efectos innovadores. El despliegue e implementación de dichas políticas públicas autonómicas no se ha «subordinado» a la acción estatal central. Han sido actuaciones públicas de nuevo cuño implantadas por las propias Comunidades Autónomas, y que han incidido en el fortalecimiento de la «red mínima de seguridad»

59. En un país donde envidias y piques son patrimonio común de todas sus idiosincrasias, el afán por no quedarse rezagado o sentirse discriminado, no podía menos que condicionar el desarrollo del proceso autonómico y de la implantación de propias políticas públicas. Así, las distintas Comunidades Autónomas se «vigilan» entre sí y mantienen un escrutinio —formal e informal— de aquellos traspasos y delegaciones realizados que podían comportar una situación de «privilegio» de unas comunidades respecto de otras (Moreno, 1997a).

60. Dos son los objetivos principales de los programas puestos en marcha bajo la denominación de ingresos mínimos de inserción: a) Garantizar un ingreso mínimo a los ciudadanos que acrediten su situación de necesidad; y b) Favorecer la inserción social de los perceptores. Para un estudio de los «usos» de los IMIs, véase Serrano y Arriba (1998).

(*safety net*) del sistema asistencial del Estado del Bienestar en España.

En lo que afecta a nuestra discusión, la relevancia de los programas de los IMIs atañe al hecho de se trata de políticas públicas que apuntalan la ciudadanía social, en este caso a nivel mesocomunitario. Con su implantación, los ciudadanos «visualizan» la acción de los poderes públicos más próximos, como es el caso de las ayudas a sus convecinos en situaciones de precariedad, legitimando así la intervención de los poderes públicos.

Como ya se ha indicado, el ejercicio del derecho a la autonomía ejercido por unas Comunidades Autónomas ha supuesto un incentivo para que otras hayan «imitado» políticas innovadoras como los IMIs. Resta por analizar cuáles han sido los efectos a medio plazo respecto a posibles desigualdades y desequilibrios territoriales en el conjunto del Estado de las Autonomías. Se arguye que los diferentes alcances y medios financieros de los programas generarán nuevas desigualdades y tratos discriminatorios entre Comunidades Autónomas. Corresponde tal visión a una interpretación reduccionista del principio constitucional de igualdad al que se hace sinónimo con el de homogeneidad. Baste recordar que los ritmos de desarrollo socioeconómico e institucional de «partida» han sido dispares entre nacionalidades y regiones.⁶¹ Sus políticas deben atender, por tanto, a necesidades distintas.

Ciertamente, y aunque el principio constitucional de solidaridad sirve de amortiguador a las pretensiones excesivamente particularistas de los mesogobiernos, la concurrencia múltiple eñoterritorial en España conlleva un poderoso elemento de incentivación mutua entre los mesogobiernos (Moreno, 1997a).⁶²

61. Tanto las teorías económicas regionales neoclásicas como las keynesianas han tendido a asumir modelos que postulan el equilibrio territorial o han mostrado un excesivo optimismo respecto a los efectos de autobalance espacial provocados por la intervención en el mercado de los poderes públicos. Hoy, en las sociedades industriales avanzadas, la estatalización de las compañías multinacionales o, mejor, sus relación neocorporatista con los gobiernos centrales, no ha cambiado la naturaleza del estado capitalista y sus desequilibrios regionales intrínsecos.

62. En este contexto concurrencia no debe hacerse sinónimo de competencia. Karl Popper aseguraba que la concurrencia «...puede y debe ser explicada como una consecuencia inintencional (normalmente inevitable) de las acciones (conscientes y planeadas) de los competidores» (1976: 102). Es decir, que en un sentido «moderno» de competencia a los que ofrecen sus productos y servicios les gustaría eliminar a los competidores y hacerse con el monopolio de la clientela, lo que no conlleva necesariamente la concurrencia.

Cabe concluir, por tanto, que los mesogobiernos en España han desplegado una panoplia de actuaciones, programas y políticas públicas altamente dinamizadoras no sólo de la vida política y social, sino también del desarrollo económico.⁶³ El ciclo «hecho diferencial-agravio comparativo-efecto mimesis» del modelo español de concurrencia múltiple etnoterritorial ha actuado *de facto* como un incentivador y nivelador en la provisión de políticas públicas, de las cuales los programas de los IMIs son un claro ejemplo. Resta por analizar series temporales más amplias a fin de evaluar cuáles han podido ser sus consecuencias inintencionadas y, también, sus efectos concretos en la lucha contra la precariedad social, en forma de pobreza o de exclusión social. Pocas dudas restan en la evaluación de su dinámica aplicación de los principios de la subsidiariedad territorial y de la exigencia democrática. Las Comunidades Autónomas españolas han hecho de su «localismo cosmopolita» un activo político innovador que puede servir de referencia a otros países europeos y al conjunto del entramado territorial de la Unión Europea en el desarrollo de sus «últimas redes» de protección social.

63. Es en este sentido inapropiado hablar hoy en España de unas simples relaciones entre un centro preeminente y una periferia subordinada, ni siquiera de un norte próspero y un sur atrasado. Tal disparidad sí es, por el contrario, característica en el caso de Italia (Giner y Moreno, 1990).

CONCLUSIÓN

LA EUROPA COMPASIVA

La Unión Europea ha avanzado considerablemente en su proceso de convergencia económica. Predomina aún una visión de los europeos como trabajadores y no como ciudadanos. En realidad, el desarrollo socioeconómico en el Viejo Continente soporta una ofensiva sostenida y soterrada por cambiar su rumbo y adoptar las tesis individualizadoras del modelo estadounidense.

Cuando se habla en términos generales de grandes valores arraigados en la vida social de las democracias «postindustriales», su naturaleza es por definición similar a un lado y otro del Atlántico: representación política, libertades y derechos constitucionales o cultura cívica democrática. Empero, existen diferencias que van más allá de la anécdota histórica o del matiz institucional. Las ideas del «éxito» personal basado en el autointerés egoísta y las prácticas del darwinismo social son el epítome de una filosofía de vida que divide a la sociedad en «ganadores y perdedores» (*winner and losers*).

Europa confronta su porvenir con la renovación de un pacto social entre bienestar social y progreso económico posibilitador de la satisfacción vital de sus ciudadanos y la cohesión social de sus sociedades. En última instancia, los escenarios de futuro en la consolidación de las «últimas redes» de protección para los europeos precarios serán consecuencia de los grados de legitimidad popular hacia sus estados del bienestar, los cuales están sujetos a procesos de ajuste y racionalización.

Como no podía ser menos, los legados del pasado condicionan en un modo dinámico y fluido el conjunto de valores, percepciones y actitudes ciudadanas que fundamentan el desarrollo de la vida social. Pero el apoyo de los ciudadanos a la reformulación del pacto por el bienestar social y el progreso económico está condicionado no sólo por elementos inerciales, sino por aquellos contingen-

ciales fruto de la movilización de la ciudadanía en su conjunto. La causa de pobres y precarios es asunto que concierne a todos, y muy especialmente a los ciudadanos jóvenes más expuestos al artificio deslumbrante de la cultura del «éxito» importada desde Norteamérica. Su concurso activo es ineludible para mantener las altas cotas de compasión y solidaridad alcanzadas en el continente europeo.

Con la intensificación de los procesos de globalización y regionalización mundial se producirá una mayor interdependencia. Pero ésta reforzará paradójicamente construcciones simbólicas, culturas y entramados institucionales propios. No cabe esperar que las realidades sociales de cada país europeo se disuelvan en un super-estado o Estados Unidos de Europa, como algunos pensadores neofuncionalistas parecen sugerir. El elemento de la territorialidad seguirá siendo determinante en el desarrollo ulterior de sus diversos sistemas políticos.

Sí cabe contemplar a una Europa unida y en concurrencia consigo misma. Ante tal eventualidad, los protagonistas del genio civilizador europeo no serán exclusivamente los estados-nación, tal y como ahora los conocemos. El empuje de las comunidades políticas subestatales, y de sus mesogobiernos, proyectará su protagonismo en ocasiones equiparable al de los propios estados plurales en donde se integran. Una Europa democrática, multicéntrica, no jerarquizada y subsidiaria aparece como el escenario de futuro posible, probable y más deseable. Como siempre, sólo el paso del tiempo permitirá desvelar el curso hacia el afianzamiento o no de la Europa compasiva. La viabilidad del proyecto de Unión Europea depende de ello.

ANEXO PÁGINAS WEB

Bajo estas líneas se reproducen una lista de direcciones de acceso por Internet de instituciones mencionadas en este libro, o relacionadas con los temas suscitados en el mismo, y que han sido compiladas por Joaquín Moreno Alamo.

Banco Mundial (BM-WB):

<http://www.worldbank.org/>

Basic Income European Network

<http://www.etes.ucl.ac.be/bien/bien.html>

Caritas Internacional:

<http://www.caritas.org/>

Centro de Investigaciones Sociológicas:

<http://www.cis.es/>

Eurostat – Oficina Estadística de las Comunidades Europeas:

<http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/eurostat.html>

Fondo Monetario Internacional (FMI-IMF)

<http://www.imf.org/>

G8 Summit Online:

<http://www.g8online.org/>

International Council on Social Welfare (ICSW)

<http://www.icsw.org>

Instituto Nacional de Estadística:

<http://www.ine.es/>

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Unidad de Políticas Comparadas):

<http://www.csic.es/iesa>

International Finance Corporation (IFC)

<http://www.ifc.org/>

Ministerio de Administraciones Públicas:

<http://www.map.es/>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:

<http://www.mtas.es/>

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos)

<http://www.oecd.org/>

Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO)

<http://www.ilo.org/>

Organización Mundial del Comercio (OMC-WTO)

<http://www.wto.org/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU-UN):

<http://www.un.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-UNPD)

<http://www.unpd.org/>

Social Science Data Collection:

<http://ssdc.ucsd.edu>

ANEXO TERMINOLÓGICO

Inglés

Castellano

<i>affluent worker</i>	trabajador próspero
<i>benefits (cash, in kind)</i>	prestaciones (monetarias, en especie)
<i>blaming the victim</i>	culpabilización de la víctima
<i>civil servants</i>	funcionarios (servidores) públicos
<i>commonality</i>	rasgo común
<i>Competition State</i>	estado competidor
<i>contributions (social)</i>	cotizaciones sociales (contributivas)
<i>contributive system</i>	régimen contributivo (seguridad social)
<i>de-commodification</i>	desmercantilización
<i>de-familization</i>	desfamilización
<i>democratic accountability</i>	exigencia (responsabilidad) democrática
<i>dependency culture</i>	cultura de la dependencia
<i>deprivation (absolute, relative)</i>	privación (absoluta, relativa)
<i>disability</i>	discapacidad, minusvalía
<i>dual-earner family</i>	familia del doble sueldo
<i>entitlements</i>	titularidades (derechos según requisitos o baremos)
<i>flat-rate</i>	cantidad a tanto alzado
<i>frail elderly</i>	personas mayores dependientes
<i>free-rider</i>	gorrón, polizón
<i>from welfare to workfare</i>	del bienestar (pasivo) al bienhacer (activo)
<i>fun and food services</i>	servicios de diversión y restauración
<i>good society</i>	sociedad virtuosa
<i>insiders (workers)</i>	trabajadores estables con derechos contributivos
<i>issues</i>	asuntos (temas, cuestiones)
<i>junk jobs</i>	empleos basura
<i>male breadwinner</i>	varón sustentador del hogar

<i>male breadwinner model</i>	modelo (familiar) del varón sustentador
<i>means testing</i>	comprobación de recursos
<i>minimum income guaranteed</i>	renta mínima garantizada
<i>minimum wage</i>	salario mínimo
<i>«muddling through» model</i>	modelo «incrementalista»
<i>old-age pension</i>	pensión de vejez
<i>outsiders (workers)</i>	trabajadores inestables sin derechos contributivos
<i>normative capture</i>	rapto normativo
<i>path dependency</i>	dependencia de la senda (inercial)
<i>pay-as-you-go</i>	sistema de reparto (pensiones)
<i>payroll taxes</i>	cotizaciones sociales y retenciones impositivas salariales (ej.: impuesto renta)
<i>personal achievement</i>	logro individual
<i>personal empowerment</i>	capacitación individual
<i>policy analysis</i>	análisis de políticas públicas
<i>policy innovation</i>	innovación programática
<i>policy makers</i>	decisores públicos
<i>policy network</i>	red programática de decisión
<i>poor (deserving, undeserving)</i>	pobres (dignos, indignos)
<i>poor (transitory)</i>	pobres (transitorios)
<i>poverty (overall)</i>	pobreza (integral)
<i>poverty trap</i>	trampa de la pobreza
<i>proxy</i>	representación interpuesta
<i>public choice</i>	elección pública
<i>race to the bottom</i>	pugna por el regateo
<i>relative deprivation</i>	empobrecimiento relativo
<i>replacement rates</i>	tasas de reemplazo
<i>reservation wage</i>	salario de reserva (salario social)
<i>resource pooling</i>	puesta en común de recursos
<i>retirement pension</i>	pensión de jubilación
<i>social (fiscal) dumping</i>	competencia desleal social (fiscal)
<i>social (welfare) mix</i>	agregado social
<i>social partners</i>	agentes sociales
<i>soft budgeting</i>	presupuestación flexible
<i>stakeholders</i>	actores implicados
<i>state-centered approach</i>	enfoque estatalista
<i>targeting policies</i>	políticas selectivas
<i>underclasses</i>	infraclases
<i>welfare capitalism</i>	capitalismo del bienestar

<i>welfare regime</i>	régimen de bienestar
<i>welfare (social)</i>	bienestar social
<i>welfare (social) mix</i>	agregado (social) del bienestar
<i>well-being</i>	satisfacción vital (bienestar)
<i>working poor</i>	pobres trabajadores (asalariados pobres)



BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P. (1996), «Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 117-141. Madrid: CSIC.
- Agranoff, R. (1993), «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías», *Política y Sociedad*, n.º 15, pp. 87-105.
- Aguilar, M.; Gaviria, M. y Laparra, M. (1995), *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Madrid: Fundación Foessa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992), *El estudio de las políticas públicas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Akin, W. E. (1977), *Technocracy and the American Dream. The Technocracy Movement, 1900-1941*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Alarcón Caracuel, M. (1997), «La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores y el Protocolo 14 de Maastricht», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 169-189. Madrid: CSIC.
- Alber, J. (1995), «A Framework for the Comparative Study of Social Services», *Journal of European Social Policy*, vol. 5, n.º 2, pp. 131-149.
- Alberdi, I. (1999), *La nueva familia española*. Madrid: Taurus.
- Almeda, E. y Sarasa, S. (1996), «Spain: Growth to Diversity», en George, V. y Taylor-Gooby, P. (eds.), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, pp. 155-176. Londres: Macmillan.
- Alti, T. y Maino, F. (1999), *La sperimentazione del reddito minimo di inserimento in Italia: Primi spunti per una valutazione*. Quaderni di Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche (2/1999). Pavia: Università degli Studi di Pavia.
- Anttonen, A. y Sipilä, J. (1997), «Cinco regímenes de servicios sociales de atención», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 431-458. Madrid: CSIC.
- Atkinson, A. B. (1989), *Poverty and Social Security*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- (1995), *Public Economies in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Oxford University Press.

- Auriol, D. (1993), «L'autonomisation des politiques sociales d'insertion, 1970-1990. L'émergence d'une nouvelle catégorie d'action», *Revue Française des Affaires Sociales*, 47 (1): 41-63.
- Ayala, L. (1994), «Social needs, inequality and the welfare state in Spain: Trends and Prospects», *Journal of European Social Policy*, 4 (3): 159-179.
- (1997), *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press (edición castellana, 1992, *La política de solidaridad social. Bases sociales del estado de bienestar europeo 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- (1992), «The Welfare State for Historians. A Review Article», *Comparative Studies in Society and History*, 34 (4): 695-707.
- Baldwin-Edwards, M. y Arango, J. (1999), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Londres: Frank Cass.
- Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Banfield, E. C. (1967), *The moral basis of a backward society*. Nueva York: Free Press.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) (1997), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Becker, G. S. (1979), *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Nueva York: NBER.
- Bell, D. (1973), *The coming of post industrial society. A venture in social forecasting*. Nueva York: Basic Books (edición castellana, 1976, *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid: Alianza).
- Boix, C. (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza.
- (1997), «Desempleo y reducción de la jornada laboral: no salen las cuentas», *El País* (8 febrero).
- Bonoli, G. (1999), *Ideas, Public Opinion and Welfare Reforms in Europe* (Seminar Paper WS/75). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- y Palier, B. (1995), «Entre Bismarck et Beveridge», *Revue Française de Science Politique*, 45 (4): 668-699.
- (1996), «Reclaiming Welfare. The Politics of Social Protection Reform in France», *South European Politics and Society*, 1 (3): 241-259.
- Bourdieu, P. (1980), «Le capital social: notes provisoires», *Actes de la recherche en science sociales*, 31: 2/3.
- Bryson, L. (1992), *Welfare & the State*. Londres: Macmillan.
- Buchanan, J. M. (1977), *Democracia en déficit*. Madrid: Rialp.

- Cabiedes, L. y Guillén, A. (1997), «¿Hacia la convergencia de los sistemas de asistencia sanitaria europeos?», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 373-403. Madrid: CSIC.
- Cantó-Sánchez, O. (1996), *Poverty Dynamics in Spain: A study of transitions in the 1990s*. Discussion Paper No. DARP 15. Londres: London School of Economics.
- Carabaña, J. (1997), «La movilidad social en España», en VV.AA., *Movilidad social e igualdad*. Madrid: Argenteria-Visor.
- y Salido, O. (1999), Documento de Trabajo 99-07, Madrid: IESA-CSIC (<http://www.csic.es/iesa>).
- Carbonero Gamundí, M. A. (1997), *Estrategias Laborales de las Familias en España*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES).
- Casado, D. (1986), «Crisis y reforma del Estado de Bienestar», en VV.AA., *Política Social de las Comunidades Europeas*, pp. 109-118. Madrid: Acebo - Comité Español de Bienestar Social.
- et al. (1994), «Acción social y servicios sociales», *FOESSA, V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, pp. 1735-1880. Madrid: Fundación FOESSA.
- Casamatta, G.; Cremer, H. y Pestieau, P. (1988), *On the Political Sustainability of Redistributive Social Insurance Systems* (CORE Discussion Paper). Louvain-la-Neuve: Universidad Católica de Lovaina.
- Castel, R. (1992), «La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales», en Álvarez Uría, F. (comp.), *Marginación e inserción*, pp. 25-36. Madrid: Endymion.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- (1997), *El poder de la identidad* (vol. 2, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*). Madrid: Alianza.
- Castles, F. (1998), *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*. Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- y Mitchell, D. (1990), «Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?», *Public Policy Program Discussion Papers*, n.º 21. Canberra: Australian National University.
- y Ferrera, M. (1996), «Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?», *South European Society & Politics* (1) 2: 163-185.
- Cerny, P. G. y Evans, M. (1999), «New Labour, Globalization, and the Competition State». Mimeo.
- Chomsky, N. (1994), *World Orders, Old and New*. Londres: Pluto.
- CIS (varias fechas), *Datos de Opinión*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cohen, M.; March, J. y Olsen, J. (1972), «A garbage can model of organizational choice», *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-21.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

- Comisión Europea (1993), *Libro Verde. Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Bruselas: OOEPEC-COM(93) 551.
- (1994), *Libro Blanco. La Política Social Europea. Un Paso Adelante*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Bruselas: OOEPEC-COM(94) 333.
- (1996), *Social Protection in the Member States of the Union: Situation on July 1st, 1995*, Luxemburgo: MISSOC.
- Cousins, C. (1998), «Social exclusion in Europe: Paradigms of social disadvantage in Germany, Spain, Sweden and the United Kingdom», *Policy & Politics*, 26 (2): 127-146.
- Cruz Roche, I. (1994), «La dinámica y estructura de la universalización de las pensiones», *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, pp. 1495-1505. Madrid: Fundación FOESSA.
- Deacon, A. (1999), «But not just America: The Influence of European and American Ideas upon "New Labour" Thinking on Welfare Reform», ponencia presentada en la conferencia, «Global Trajectories: Ideas, Transnational Policy Transfer and "Models" of Welfare Reform», Instituto Universitario Europeo (Florencia), 25-26 marzo, 1999.
- Deacon, B.; Hulse, M. y Stubbs, P. (1997), *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. Londres: Sage.
- Dean, H. y Taylor-Gooby, P. (1992), *Dependency culture*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- Doyal, L. y Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*. Londres: Macmillan. (Ed. castellano, 1994, *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.)
- Eardley, T.; Bradshaw, J.; Ditch, J.; Gough, I. y Whiteford, P. (eds.) (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Londres: HMSO.
- Escudero, M. (1998), «Nueva etapa. ¿Nuevas políticas?», en D. López Garrido (coord.), *Doce visiones de una política de progreso*, pp. 109-149. Madrid: Acento.
- Espada, J. C. (1996), *Social Citizenship Rights. A Critique of F.A. Hayek and Raymond Plant*. Londres: Macmillan.
- Esping-Andersen, G. (1985), *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. (Ed. castellano, 1993, *Los tres mundos del estado del bienestar*. Burjasot: Ed. Alfons El Magnànim.)
- (1993), «La macrosociología comparativa de los estados del bienestar», en Moreno, L. (ed.), *Intercambio social y desarrollo del Bienestar*, pp. 145-161. Madrid: CSIC.
- (1994), *After the Golden Age*. UN World Summit for Social Development, Occasional Paper n.º 7. Ginebra: UNRISD.
- (ed.) (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage, UN.

- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- y Adam Bernad, P. (1997), «El reparto del trabajo, un viejo mito que no muere», *El País* (7 abril).
- Eurostat (1995), *Eurostat Yearbook 1995: A Statistical Eye on Europe, 1980-1993*, Luxemburgo: OOEPEC.
- (1997), *Eurostat Yearbook '97. A Statistical Eye on Europe, 1986-1996*. Luxemburgo: OOEPEC.
- *European Statistics* (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>).
- Euzeby, Ch. (1989), «El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas», en Jornadas sobre Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza, 4 y 5 de mayo de 1989, Instituto Sindical de Estudios. (En *Cáritas*, 1989, pp. 51-65.)
- Fargion, V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*. Bolonia: Il Mulino.
- Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà: Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bolonia: Il Mulino.
- (1995), «Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa social», en S. Sarasa y L. Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 85-111. Madrid: CSIC.
- (1996), «The "Southern Model" of Welfare en Social Europe», *Journal of European Social Policy* (6), 1: 17-37.
- (1998), *Le trappole del welfare*. Bolonia: Il Mulino.
- (1999), «La Comparación y el Estado el Bienestar», en Sartori, G. y Morlino, L. (eds.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, pp. 151-177. Madrid: Alianza.
- (2000), «Targeting Welfare in a "Soft" State», en Gilbert, N. (ed.), *Targeting Social Benefits*. New Books, NJ: Transaction (en prensa).
- Flaquer, Ll. (1995), «El modelo de familia española en el contexto europeo», en S. Sarasa y L. Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 289-311. Madrid: CSIC.
- (1998) *El destino de la familia*. Barcelona: Ariel.
- (1999), *La estrella menguante del padre*. Barcelona: Ariel.
- Flora, P. (1986/1987), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, Berlín: De Gruyter.
- (1993), «Los estados nacionales del bienestar y la integración europea», en Moreno, L. (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 15-27. Madrid: CSIC.
- (1999), «Family Policy: Scandinavia and the Consociational Democracies Compared». Oral presentation (3 junio). Florencia: IUE.
- y Heidenheimer, A. J. (1981), «The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States», en Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 17-34. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

- y Kuhnle, S. y Urwin, D. (eds.) (1999), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, R. B. (1996), «Why Do So Many Young Americans Commit Crimes and What May Be Done About It?», NBER Working Paper, n.º 5451.
- Freire, J. M. (1993), «Cobertura sanitaria y equidad en España», *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1980), *Free to Choose: A Personal Statement*. Londres: Secker & Warburg.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust — The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- (1997), *The End of Order*. Londres: The Social Market Foundation.
- Garde, J. A. (ed.) (1999), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado-Ed. Trotta.
- Garrido Medina, L. (1994), «La evolución de la situación de la mujer», *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, pp. 1315-1327. Madrid: Fundación FOESSA.
- (1997), «Apuntes generacionales para la reforma del mercado del trabajo», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 301-332. Madrid: CSIC.
- y Gil Calvo, E. (eds.) (1993), *Estrategias familiares*. Madrid: Alianza.
- Gaudier, M. (1993), *Poverty, Inequality and Exclusion. New approaches to theory and practice*. Série bibliographique n.º 17, Institut International d'Études Sociales. Ginebra: ILO-OIT.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- (1999), «Los reveses de Schröder y la tercera vía», *El País* (24 octubre).
- Giner, S. (1986), «Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe», en G. O'Donnell, Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, pp.11-44. Baltimore: John Hopkins University Press.
- (1995), «La modernización de la Europa meridional», en Sarasa, S. y Moreno, L., *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 9-59. Madrid: CSIC.
- (1998), «Las razones del republicanismo», *Claves de Razón Práctica*, 81: 2-13.
- y Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (1998), *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza.
- y Moreno, L. (1990), «Centro y periferia: La dimensión étnica de la sociedad española», en Giner, S. (ed.), *España. Sociedad y política*, pp. 169-197. Madrid: Espasa-Calpe.
- y Pérez Yruela, M. (1979), *La sociedad corporativa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- y Sarasa, S. (1997), «Altruismo cívico y política social» en Giner, S. y Sarasa, S. (eds.), *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- Glazer, N. (1988), *The Limits of Social Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goffman, E. (1963), *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. Nueva York: Simon & Schuster (edición castellana, 1970, *Estigma*. Buenos Aires: Amorrortu.)
- Gomà, R. y Subirats, J. (eds.) (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- González, M. J. (1998), «Do Modern Welfare States Foster Democratic Family Arrangements? Comparative Case Studies of Britain and Spain», *South European Society & Politics*, 2 (3): 98-123.
- Gough, I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: Macmillan (edición castellana, 1982, *La Economía Política del Estado del Bienestar*. Madrid: Blume).
- (1996a), «Social Assistance in Southern Europe», *South European Society & Politics* (1) 1: 1-23.
- (1996b), «Social welfare and competitiveness», *New Political Economy* 1 (3): 209-323.
- (1997), «La asistencia social en la Europa del Sur», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 405-429. Madrid: CSIC.
- y Bradshaw, J.; Ditch, J.; Eardley, T. y Whiteford, P. (1997), «Social Assistance in OECD Countries», *Journal of European Social Policy*, 7 (1): 17-43.
- Goul Andersen, J. (1997), «The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth», *Scandinavian Political Studies* (20) 1: 1-31.
- Gouldner, A. W. (1973), *For Sociology*. Londres: Lane Publishers.
- Green Paper on Welfare Reform (The) (1998), *New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare*. Londres: Department of Social Security. <http://www.dss.gov.uk/hq/wreform/mainframe.htm>
- Gregory, M. y Sandoval, V. (1994), «Low pay and minimum wage protection in Britain and the EC», en Barrel, R. (ed.), *The UK Labour Market: Comparative and Institutional Developments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guillén, A. M. (1997), «Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español», *Papers*, 53: 45-63.
- (2000), *La construcción política del sistema sanitario español: De la postguerra a la democracia*. Madrid: Exlibris.
- Gullestad, M. y Segalen, M. (dirs.) (1995), *La famille en Europe: parenté et perpétuation familiale*. París: La Découverte.
- Habermas, J. (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo moderno*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Hayek, F. A. (1979), *The Road to Serfdom*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Hemerijck, A. y Visser, J. (1999), *The Dutch Model: an Obvious Candidate for the «Third Way»*, European Forum (Conference Paper WS/51). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Hirschman, A. O. (1991), *The Rethoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press.
- Hoem, B. (1995), «Gender-segregated Swedish Labor Market», en Oppenheimer, V. y Jensen, A. (eds.), *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, pp. 279-296. Oxford: Clarendon Press.
- Iglesias de Ussel, J. (1998), *La familia y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos.
- IMERSO (1999), *Pensiones No Contributivas de la Seguridad Social. Prestaciones Sociales y Económicas de la LISMI. Informe de seguimiento y Evolución de la Gestión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *Información Estadística* (<http://www.ine.es>).
- Jay, S. J. (1999), *Recent Changes in Latin American Welfare States: Is there Social Dumping?*, European Forum (Conference Paper WS/53). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Jessop, B. (1990), *State Theory; Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jurado Guerrero, T. (1997), «Un análisis regional de los modelos de convivencia de los jóvenes españoles. Las cuatro Españas de la emancipación familiar», *Revista de Estudios de Juventud*, 39: 17-35.
- y Naldini, M. (1996), *Is the South so different? Italian and Spanish Families in Comparative perspective*, Working Paper I/12, Mannheim Centre for European Social Research.
- Kahn, A. y Kamerman, S. B. (eds) (1980), *Social Services in International Perspective: The Emergence of the Sixth System*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Katrougalos, G. (1996), «The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, en Search of an Identity», *Journal of European Social Policy* (6) 1: 40-60.
- Kepner, C. y Tregoe, B. (1965), *The rational manager; a systematic approach to problem solving and decision making*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Klein, R. (1993), «O'Goffe's tale. Or what can we learn from the success of the capitalist welfare states?», en Jones, C. (ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe*, pp. 7-17. Londres: Routledge.
- Koelble, T. (1995), «The New Institutionalism in Political Science and Sociology», *Comparative Politics* (27) 2: 231-243.
- Korpi, W. (1980), «Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework», *European Politics* (3) 3: 296-316.

- (1983), *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- y Palme, J. (1994), *The strategy of equality y the paradox of redistribution*. Ponencia presentada en el RC 19 (Poverty, Social Welfare, y Social Policy) en el Congreso Mundial de Sociología (Bielefeld), 18-24 julio, 1994.
- Kötter, U. (1999), «Health Care Systems between National Regulation and European Market», *European Forum* (Seminar Paper). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Kuhnle, S. (1997), «La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 31-65. Madrid: CSIC.
- (1998), «Political Reconstruction of the European Welfare States», en Cavanna, H. (ed.), *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change.*, pp. 49-77. Cheltenham: Edward Elgar.
- (ed.) (2000), *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge.
- y Eitheim, P. (1999), *The Scandinavian Model: Trends and Perspectives*. European Forum (Conference Paper WS/52). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Langhelle, O. (1999), «Sustainable Development: Exploring the Ethics of Our Common Future», *International Political Science Review*, vol. 20, n.º 2, pp. 129-149.
- Laparra, M. (1999), *El espacio social de la exclusión. El caso de Navarra*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- y Aguilar, M. (1996), «Social Exclusion and Minimum Income Programmes in Spain», *South European Society & Politics*, vol. 1, n.º 3, pp. 87-114.
- y Corera, C.; Gaviria, M. y Aguilar, M. (1989), *El salario social sudado*. Madrid: Popular.
- Le Grand, J. (1982), *The Strategy of Equality. Redistribution y the Social Services*. Londres: George Allen & Unwin.
- (1997), «La nueva economía del bienestar», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 99-115. Madrid: CSIC.
- Leibfried, S. (1992), «Towards a European Welfare State? On integrating Poverty Regimes into the European Community», en Ferge, Z. y Kolberg, J. (eds.) *Social Policy en a Changing Europe*, Boulder, CO: Westview.
- Leicht, M. (1998), «Facing Globalization: More Social Capital and the Ability to Act as a Global Player as Response from the EU», *Swiss Political Science Review*, 4 (4): 197-214.
- (1999), *A Reformed European Model. Social Capital as Competitive Advantage*. European Forum (Seminar Paper WS/52). Florencia: Instituto Universitario Europeo.

- Lewis, J. (1992), «Gender and the Development of Welfare Regimes», *Journal of Social Policy*, 18: 595-600.
- (ed.) (1993), *Women and social policies in Europe: Work, Family and the state*. Aldershot: Elgar, 1993.
- (1997), «Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts», *Social Politics*, 4 (2): 160-177.
- Lewis, O. (1972), *La cultura de la pobreza*. Barcelona: Anagrama.
- Lijphart, A. (1975), *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands* (2.^a ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Lindblom, C. (1959), «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Lipset, S. M. (1960), *Political Man. The Social bases of politics*. Nueva York: Doubleday Anchor (edición castellana, 1987, *El hombre político*, Madrid: Tecnos).
- Lowi, T. (1972), «Four Systems of Policy, Politics, and Choice», *Public Administration Review*, vol. 32: 298-310.
- Luckhaus, L. (1999), *Explaining Pension Scheme Changes Through Law* (Seminar Paper WS/29). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Lynch, J. (1999), «Age-Bias in Social Policy in OECD Countries». Seminar Paper WS/28. Florencia: IUE/European Forum.
- Macpherson, C. (1962), *The Political Theory of Possesive Individualism. Hobbes to Locke*. Londres: Oxford University Press.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- MAP (1997), *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press (Marshall, T. H. y Bottomore, T., 1992, *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press).
- (1975), *Social policy* (4.^a ed.). Londres: Hutchinson.
- Marx, K. (1867/1976), *Capital*, vol. 1. Londres: Penguin.
- Mendras, H. (1999), *Sociología de Europa Occidental*. Madrid: Alianza.
- Miguel, Jesús de (1998), *Estructura y cambio social en España*. Madrid: Alianza.
- Milano, S. (1990), *Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.* Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Gobierno Vasco.
- MIRE (1997), *Comparing social welfare systems in Southern Europe*, vol. 3, Florence Conference. París: Mission Recherche et Expérimentation (MIRE).
- Mishra, R. (1992), *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (edición orig.: 1984, *The Welfare State in Crisis: Social. Thought and Social Change*. Brighton: Wheatsheaf).

- Missé, A. (1997), «El espejismo de la reforma laboral», *El País* (10-2-1997).
- Moreno, L. (1997a), *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI.
- (1997b), «Prefacio», en L. Moreno (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, Madrid: CSIC.
- (1998a), «La supervivencia del estado del bienestar en Europa», en VV.AA., *Congreso de Servicios Sociales Municipales*, pp. 145-76. Córdoba: FEMP — Ayuntamiento de Córdoba.
- (1998b), «Local y Global. La Dimensión Política de la Identidad Territorial», *Inguruak* 20: 117-139.
- (1999), *La «vía media» española del régimen de bienestar mediterráneo*, Documento de Trabajo 99-05, Madrid: IESA-CSIC (<http://www.csic.es/iesa>).
- (2000a), «Localismo cosmopolita y mesogobiernos», *Claves de Razón Práctica*, 100: 38-43.
- (2000b), «The Spanish development of Southern European welfare», en S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, pp. 146-165. Londres: Routledge.
- y Arriba, A. (1999), *Decentralization, Mesogovernments, and the New Logic of Welfare Provision in Spain*. Working Paper 99-01, Madrid: IESA-CSIC.
- y Sarasa, S. (1992), *The Spanish «Via Media» to the Development of the Welfare State*. Working Paper 92-13, Madrid: IESA-CSIC.
- y Sarasa, S. (1993), «Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología* 6: 27-69.
- y Ziglio, E., (1990), «Evaluación y planificación de políticas sociales», en Moreno, L. y Pérez-Yruela (comps.), *Política Social y Estado del Bienestar*, pp. 79-106. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Morlino, L. (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Morris, L. (1994), *Dangerous classes. The Underclass and Social Citizenship*. Londres: Routledge.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres: Duckworth.
- Naldini, M. (1999), *Evolution of Social Policy and the Institutional Definition of Family Models. The Italian and Spanish Cases in Historical and Comparative Perspective*. Tesis doctoral. Florencia Instituto Universitario Europeo.
- Navarro, V. (1997), «Neoliberalismo, desempleo, empleo, y estado del bienestar», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 221-262. Madrid: CSIC.
- Negri, N. (1990), «Introduzione», en Negri, N. (ed.), *Poverta e trasformazione dello stato sociale*. Turín: Franco Angeli.
- Nickell, S. (1997), «Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe

- versus North America», *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3): 55-74.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- O'Connor, J. (1973), *The fiscal crisis of the state*. Nueva York: St. Martin's Press (edición castellana, 1981, *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península).
- OECD (1997), *Historical Statistics 1960-1995*. París: OCDE.
- (1998), *The Caring World: An Analysis. DEELSA/ELSA/MIN (98) 3*. París: OCDE.
- Offe, C. (1984), *Contradictions' of the Welfare State* (John Keane, ed.). Londres: Hutchinson.
- Orloff, A. S. (1993), «Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States», *American Sociological Review*, 58: 303-328.
- (1996), «Gender in the welfare state», *Annual Review of Sociology* 22: 51-78.
- (1998), *Ending the Entitlement of Poor Mothers, Expanding the Claims of Poor Employed Parents: Gender, Race, Class in Contemporary US Social Policy* (Seminar Paper WS/2). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Paci, M. (1983), «Introduzione: Struttura e funzioni della famiglia nello sviluppo industriale "periferico"», en Paci, M. (ed.), *Famiglia e mercato del lavoro in un'economia periferica* (2.ª ed.), pp. 9-70. Milán: Angeli.
- Paramio, L. (1998), «Estado de Bienestar y Ciudadanía», en T. Fernández García, *Estado de Bienestar: Perspectivas y Límites*, pp. 13-25. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- (2000), «El retorno de los chiflados», *El País* (18 enero).
- Pareto, W. (1916), *Tratato di Sociologia Generale*. Florencia: G. Barbèra.
- Parrado, S. (1996), *Las elites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Patton, M. Q. (1987), *Creative Evaluation* (2.ª edición), Beverly Hills, CA: Sage.
- Paugam, S. (1996), *A New Social Contract? Poverty and Social Exclusion: A Sociological View*. EUI Working Paper RSC No. 96/37. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Pereirinha, J. A. (1996), «Welfare States y Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal», *South European Society & Politics* (1) 3: 198-218.
- Pérez-Díaz, V.; Chuliá, E. y Álvarez-Miranda, B. (1998), *Familia y sistema de bienestar. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Perroux, F. (1964), *L'Economie du XXe Siècle*. París: Presses Universitaires de France.
- Petersen, J. H. (1998), *The Moral Foundation of the Welfare State versus the Mechanism*. Copenhagen: Centre for Welfare State Research.

- Petmesidou, M. (1996), «Social Protection in Southern Europe: Trends and Prospects», *Journal of Area Studies*, 9: 95-125.
- Pickens, D. K. (1968), *Eugenics and the Progressives*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Pierson, P. (1993), «When effects becomes cause. Policy Feedback and Political Change», *World Politics*, 46: 595-628.
- (1994), *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- (1997), *Increasing returns, path dependence and the study of politics*. Florencia: European University Institute (Jean Monnet Chair Papers, 44).
- Pitruzzello, S (1997), «Social Policy and the Implementation of the Maastricht Fiscal Convergence Criteria: The Italian and French Attempts at Welfare and Pension Reforms», *Social Research*, vol. 64, n.º 4, pp. 1591-1642.
- (1999a), *Decommodification and the Worlds of Welfare Capitalism. A Cluster Analysis* (Seminar Paper WS/90). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- (1999b), «Globalization, post-industrialism and the evolution of welfare states. Long-run equilibria and short-run dynamics». Ponencia presentada en la reunión anual de la APSA, 2-5 septiembre.
- Plant, R. (1974), *Community and Ideology: An Essay in Applied Social Philosophy*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Paperback (edición castellana, 1989, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La Piqueta).
- Popper, K. (1976), «The Logic of the Social Sciences», en Adorno, T. *et al.*, *The Positivist Dispute in German Sociology*, pp. 87-104. Nueva York: Harper & Row.
- Pradera, J. (1995), «El doble lamento. La opinión pública ante el Estado de bienestar», *Claves de Razón Práctica*, n.º 50, pp. 40-49.
- Pzeworski, A. (1985), *Capitalism y Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona: Ariel.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press (edición castellana, 1979, *Teoría de la Justicia*, Madrid: Fondo de Cultura Económica).
- (1986), *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos.
- Rhodes, M. (1996), «Globalization and West European Welfare States», *Journal of European Social Policy*, 6 (4): 305-327.

- (1997), «El futuro de la dimensión social europea», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 143-167. Madrid: CSIC.
- y Mény, Y. (eds.) (1998), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* Londres: Macmillan.
- Rodríguez-Cabrero, G. (1990), *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- (1991), «Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología», en Rodríguez Cabrero, G. (comp.), *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Barcelona: Icaria-Fuhem.
- (1994), «La política social en España: 1980-1992», *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- (1997), «Por un nuevo contrato social: El desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 3-30. Madrid: CSIC.
- (1999), *La protección social de la dependencia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rossi, N. (1997), *Piú ai figli, meno ai padri*. Bolonia: Il Mulino.
- Rothstein, B. (1996), «The Moral Logic of the Universal Welfare State», en Eriksen, E. O. y Loftager, J. (eds.), *The Rationality of the Welfare State*, pp. 98-119. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ruiz-Huerta, J. y Martínez, R. (1994), «La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?», *Documentación social (La pobreza en España, hoy)*, 96: 15-109.
- ; Martínez, R. y Ayala, L. (1999), «El Mínimo Personal y Familiar en el I.R.P.F.: Una valoración de su cuantía», *Hacienda Pública Española* (en prensa).
- Safran, W. (1987), «Ethnic Mobilization, Modernization, and Ideology: Jacobinism, Marxism, Organicism and Functionalism», *The Journal of Ethnic Studies*, vol. 15, n.º 1, pp. 1-31.
- (1997), «Las reformas ambiguas del bienestar europeo: El caso de Francia», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 191-218. Madrid: CSIC.
- (1998), *The French Polity* (5.ª ed.). Nueva York: Longman.
- Salido, O. (1996), *La movilidad ocupacional femenina en España: una comparación por sexo*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Santini, A. (1998), «La fecondità», en Barbagli, M. y Saraceno, C. (eds.), *Lo Stato delle famiglie in Italia*, pp. 113-121. Bolonia: Il Mulino.
- Sanzo, L. (2000), «Algunas ideas para una agenda de investigación sobre la pobreza en España», *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, pp. 187-211.
- Saraceno, C. (1995), «Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano», en Sañasa, S. y Moreno, L. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 261-288. Madrid: CSIC.

- (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Saralegui Gil, J. (1999), «Los estudios de desigualdad, pobreza y exclusión social en el Sistema Estadístico. Perspectivas en España y en Europa». Ponencia presentada en el Panel «Metodologías para el estudio de la pobreza y desigualdad en España». Madrid: Universidad Juan Carlos I.
- Sarasa, S. (1993), *El servicio de lo social*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- (1997), «El Tercer Sector en transición», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 345-372. Madrid: CSIC.
- Sardon, J. P. (1990), *Cohort fertility in member states of the Council of Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa (Population Studies n.º 21).
- Schmitter, P. C. (1999), *Social Citizenship in a Democratized European Union* (Seminar Paper WS/86). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Schultz, T. W. (1990), *Restoring Economic Equilibrium: Human Capital in Modernizing Economy*. Oxford: Blackwell.
- Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Serrano, A. y Arriba, A. (1998), *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argenteria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Editorial Visor.
- Silver, H. (1994), «Social exclusion and social solidarity: Three Paradigms», *International Labour Review*, 133 (5-6): 531-578.
- Simon, H. A. (1976), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. Nueva York: Free Press.
- (1992), *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*. Aldershot: Edward Elgar.
- Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, pp. 1-64. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Standing, G. (1990), «The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation?», *International Labour Review*, 129 (6): 677-691 (edición castellana, «El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?», *Revista Internacional del Trabajo*, 109 [4]: 499-516).
- (1999), *New Development Paradigm or Third Wayism? A Critique of a World Bank Rethink*, European Forum (Conference Paper WS/66). Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Stone, D. A. (1989), «Causal Stories and the Formation of Policy Agendas», *Political Science Quarterly* (104) 2: 281-300.
- Strange, S. (1995), «The Limits of Politics», *Government and Opposition*, vol. 30, n.º 3 (1995), pp. 291-311.

- (1996), *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.
- Subirats, J. (1989), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.
- Symeonidou, H. (1996), «Social Protection en Contemporary Greece», *South European Society & Politics* (1) 3: 67-86.
- Taylor-Gooby, P. (1997), «Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar europeo: Euroesclerosis, teorías de los regímenes y la dinámica del cambio», en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 67-97. Madrid: CSIC.
- Thatcher, M. (1993), *Los años de Downing Street*. Madrid: El País/Aguilar.
- Titmuss, R. M. (1958), *Essays on the Welfare State*. Londres: George Allen & Unwin.
- (1981), *Política social*. Madrid: Ariel (edición original.: 1974, Abel-Smith, B. y Titmuss, K. (eds.), *Social Policy. An introduction*. Londres: George Allen & Unwin).
- Tobío, C. (1998), «Roles de género y la relación familia-empleo», *Asparkía*, n.º 9, pp. 21-44.
- (1999), «Solidaridad y cambio entre generaciones de mujeres», en Ortega, M.; Sánchez, C.; y Valiente C. (eds.), *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujeres, Universidad Autónoma de Madrid.
- y Fernández Cordón, J. A. (1999), «Monoparentalidad, trabajo y familia», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 22, pp. 67-97.
- Toft, C. (1999), *The Four Waves of Unemployment Compensation and Labour Market Policy Reform*, RSC paper. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Toso, S. (1997), *Selettività e universalismo nel ridisegno delle politiche della spesa di welfare*. Roma: Ministero del Tesoro (Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica).
- Townsend, P. (1985), «A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen», *Oxford Economic Papers*, 37: 659-668.
- (1993), *The International Analysis of Poverty*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- y Gordon, D. (1991), «What is Enough? New Evidence on Poverty Allowing the Definition of a Minimum Benefit?», en Adler, M.; Bell, C.; Clasen, J. y Sinfield, A. (eds.), *The Sociology of Social Security*, pp. 35-69. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Trifiletti, R. (1999), «Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women», *Journal of European Social Policy* 9 (1): 49-64.

- Turner, B. S. (1990), «Outline of a Theory of Citizenship», *Sociology*, 24 (2): 189-214.
- (1993), «Contemporary Problems in the Theory of Citizenship», en Turner, B. S. (ed.), *Citizenship and Social Theory*. Londres: SAGE.
- United Nations (1995), *The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development 6-12 March 1995*. Nueva York: United Nations Department of Publications.
- Van Parijs, P. (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso.
- Wallerstein, Immanuel (1984), «Household Structures and Labor-force Formation in the Capitalist World-Economy», en Smith, J.; Wallerstein, I. y Evers, H.-D. (eds.), *Households and the World Economy*, pp. 17-22. Beverly Hills: Sage.
- WCDE (The World Commission on Environment and Development) (1987), *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilensky, H. L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Winsemius, P. (1988), «Intersectoral Negotiation», en Taket, A. R. (ed.), *Making Partners. Intersectoral Action for Health*. La Haya: Ministerio de Bienestar, de Salud y de Asuntos Culturales.
- Wright, E. O. (1989), *The Debate on Classes*. Nueva York: Free Press.
- Zubero, I. (1999), «Paisaje después de la batalla», *Sal Terrae* (marzo 99): 243-256.



ÍNDICE DE MATERIAS

- agregado social del bienestar (*welfare mix*): 31-32, 116, 164, 192
- altruismo organizado: 30, 64
- análisis de políticas públicas (*policy analysis*): 151
- asistencia social (concepto): 145
- programas y recursos públicos: 63, 82, 145
- y servicios sociales (España): 147-147-150
- Beveridge (Informe): 23
- beveridgeano* (modelo): 26, 58, 82, 87, 95, 193
- «bienestar (del) al bienhacer» (*from welfare to workfare*): 86, 165, 192
- bienestar (trampas) (Ferrera): 152
- bienestar («turismo»): 155
- bismarckiano* (modelo): 26, 58, 90, 95, 193
- «buen samaritano» (parábola): 170
- capitalismo del bienestar (*Golden Age*) (véase «Época Dorada»)
- capital humano: 173
- capital social: 16, 59, 168, 172-176, 178
- capitalismo regulado: 16, 168
- ciudadanía social (concepto): 32-37
- Marshall: 32-34, 38, 170
- competencia desleal social (*social dumping*): 29, 178, 190, 194
- comprobación de recursos (*means-testing*): 13, 19, 27, 55, 85, 87, 91, 95, 203
- consociacionismo (Países Bajos): 80
- crisis fiscal del estado (O'Connor): 28, 182
- «cuento Hayman»: 28, 183
- «cuento O'Goffe»: 28, 183
- «culpabilizar a la víctima» (*blaming the victim*): 171
- darwinismo social: 13, 29, 83, 211
- dependencia (cultura) (*dependency culture*): 46, 86
- personas mayores (*frail elderly*): 53-54
- desafiliación / desvinculación social: 40, 53, 58
- desfamiliarización: 92-93
- des-mercantilización (*de-commodification*): 24, 67, 68, 189
- desregulación: 186
- determinismo económico: 198
- «dilema del prisionero»: 144
- Economía Política Cuantitativa Comparada (*Quantitative Comparative Political Economy-QCPE*): 71, 195

- economía social de mercado (*Soziale Marktwirtschaft*)/modelo renano: 77, 187-188
- «economía sumergida»: 103
- «efecto Mateo»: 16, 118, 139, 150, 159-162
y Merton: 159
y Galbraith (*satisfaction culture*): 160
- elección pública (*public choice*): 151
- empleos «basura» (*junk jobs*): 65
- «Época Dorada» (*Golden Age*) del capitalismo del bienestar: 13, 24, 122, 162, 183
- estado del bienestar (concepto): 20-25
y «dependencia de la senda» (*path dependency*): 69, 191, 202
y estado social (Flora): 70, 77
y Keynes: 24, 182
y pensamiento republicano (Giner): 79
- estado competidor (*competition state*): 16, 168, 199-200
- «euroestipendio» (véase ingresos mínimos)
- exclusión (concepto): 51-54, 81
- exigencia democrática (*democratic accountability*): 111, 204
- familia (y bienestar): 16, 39-40, 117-118, 130, 175
estrategia familiar: 121
(microsolidaridad): 43, 100
modelo de doble sueldo (*dual-earner family*): 122
modelo de solidaridad familiar y parentela (*family/kinship solidarity model*): 121, 122
modelo del varón sustentador del hogar (*male breadwinner*): 73, 122, 123
y parentela: 100, 119
- familismo ambivalente: 124
- fecundidad (tasas): 102, 125
- federalización (España): 206
- «ganadores y perdedores» (*winners and losers*): 211
- globalización / mundialización: 15, 16, 17, 30, 168, 175, 176-181, 198
- «gorrones» (*free riders*): 151
- homo economicus*: 35, 198
- impuesto negativo de la renta (véase ingresos mínimos)
- ingresos mínimos (concepto): 54-62
- euroestipendio: 16, 168, 203
- impuesto negativo de la renta: 141
de inserción (IMIs): 56, 62, 64, 131-132, 161, 207, 208-210
Mínimo Personal y Familiar: 61, 141
reddito minimo di inserimento: 105
renta básica (*basic income*) / salario ciudadano: 56, 203
renta mínima garantizada: 55
Revenue Minimum d'Insertion (RMI): 77, 81, 105, 204
salario social «sudado»: 57
Sozialhilfe: 82
subsidio ciudadano (*demogrant*): 141
- individualismo posesivo: 13, 44, 83
- individualización del bienestar y concepto sociedad (Thatcher): 35, 200
- infraclases (*underclasses*): 44, 186, 197
- innovación programática (*policy innovation*): 132

- krausistas / Institución Libre de Enseñanza: 25
- legitimación (crisis): 197
- leyes de pobres (*poor laws*): 21, 83
- «localismo cosmopolita»: 16-17, 168
- «lucha democrática de clases» (Lipset): 195
- luditas: 185
- Maastricht (Tratado): 31, 110, 158, 205
- «malla de seguridad» (*safety net*) (véase «ultima red»)
- mesogobiernos / mesocomunidades: 17, 30, 175, 208-210
- Mínimo Personal y Familiar (véase ingresos mínimos)
- «narraciones causales»: 170
- neocorporatismo (régimen continental): 76
- Wasenaar (Acuerdo): 79
- neoinstitucionalismo: 37
- neoliberalismo: 47, 169
- Nuevo Contrato (*New Deal*): 23
- ONGs (Organizaciones No Gubernamentales): 16, 180
- pensiones: 156-158, 194
- no contributivas (PNCs): 36, 104, 149-150, 207
- sistema de reparto (*pay-as-you-go*): 157, 193
- pobreza (concepto): 41-51
- absoluta: 42, 62
- circunstancialista: 49
- Declaración de Copenhague: 42
- y eugenesia (movimiento tecnocrático): 47
- esencialista: 49
- y estructuralismo: 46
- feminización (de la): 44
- y Lewis: 49
- y logro personal: 46
- privación relativa (*relative deprivation*): 42
- relativa: 42, 62
- «trampa de la pobreza» (*poverty trap*): 46
- pobres:
- «dignos» e «indignos» (*deserving / undeserving*): 45
- y Malthus: 46
- «permanentes»: 60
- y Reforma Protestante: 45
- «trabajadores» (*working poor*): 187
- «transitorios»: 60
- y Vives (*De subventionem pauperum*): 45
- políticas públicas: 35-36, 117, 131-133
- agenda de asuntos (*issues*): 133
- y decisores públicos (*policy makers*): 133, 135, 140, 150, 153
- evaluación formativa (*formative evaluation*): 136, 153
- y redes programáticas (*policy networks*): 136
- políticas sociales (concepto): 20, 35-39
- políticas selectivas (*targeting policies*): 16, 19, 81, 82, 84, 103, 118, 137
- y estigma: 143
- políticas universales: 16, 137
- «posición original» (Rawls): 170
- postindustrialismo / industrialismo avanzado / posfordismo: 13, 16, 164, 168, 184-189, 198
- y sociedad postindustrial (Bell): 13

- presupuestación flexible (*soft budgeting*): 97
- previsión social (véase seguridad social)
- privación relativa (*relative deprivation*) (véase pobreza)
- «pugna por el regateo» (*race to the bottom*): 194
- recursos de poder (enfoque) (*power resources approach*) (Korpi): 69, 97, 196
- regímenes de bienestar (Esping-Andersen): 16, 27, 67
- anglosajón: 82-87
- continental: 74-82
- mediterráneo: 94-105
- nórdico: 88-94
- renta básica (véase ingresos mínimos)
- renta mínima garantizada: (véase ingresos mínimos)
- representaciones interpuestas (*proxies*): 37, 71
- renano (modelo) (véase «economía social de mercado»)
- Rerum Novarum*: 25, 74
- Riesgo (categorías) (Baldwin): 70, 156
- satisfacción vital (*well-being*): 27, 38, 163
- segmentación ocupacional: 80
- seguridad social: 22-23, 194
- y Bismarck: 21, 74
- selectividad (*targeting*) (véase políticas selectivas)
- Servicio Nacional de la Salud (*National Health Service*): 23, 83, 138
- «sin-techo» (*homeless*): 43
- sociedad («dual»): 43, 197
- sociedad virtuosa (*good society*): 47, 88
- subsidiariedad: 15, 17, 78, 168, 205
- subsidio ciudadano (*demogrant*) (véase ingresos mínimos)
- «supermujer» (meridional): 16, 102, 117, 124-130
- «tercera vía»: 13, 16, 168, 200-202
- Tercer sector (véase altruismo organizado y ONGs)
- trabajador:
- estable (*insider*): 150, 156, 158, 167, 189
- inestable (*outsider*): 150, 156, 189
- próspero (*affluent worker*): 196
- trabajadores sociales: 135, 143
- «trampa de la pobreza» (*poverty trap*) (véase pobreza)
- «última red» / «malla de seguridad» (*safety net*): 14, 56, 62-66, 115, 154, 195
- Unión Europea (social): 30, 106-113, 211
- Acuerdo sobre Política Social: 110
- Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores: 109
- Tratado de Roma: 108
- Tribunal de Justicia Europeo (sentencias Kohll y Decker): 110
- universalidad (principio) (véase políticas universales)
- utilitaristas (Bentham): 25
- «velo de la ignorancia» (Rawls): 170
- voluntariado social (véase altruismo organizado)