Bienestar: Sociología y reforma

Posted on 1 de junio de 2002 by Álvaro Espina

Gösta Esping-Andersen es un autor bien conocido. Su libro *Lostres mundos del Estado de bienestar,* publicado en inglés en 1990 y traducido al español por la Fundación Alfons el Magnànim de Valencia en 1993, es la obra de sociología del bienestar más citada entre nosotros y su tipología de Estados de bienestar, punto de referencia obligado para todo estudio comparativo en esta materia. A lo largo del último decenio los sistemas de bienestar han experimentado crisis y reformas en todo el mundo, pero especialmente en Europa, cuna y lugar donde el Estado de bienestar ha alcanzado su máximo desarrollo. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* fue escrito antes de 1999 y no recoge, naturalmente, la evolución del último bienio, durante el que se ha acelerado el proceso de cambio. Por eso mismo, la evolución ulterior de la realidad analizada en la obra constituye una prueba de resistencia adicional para el paradigma empleado por el autor, para la evaluación que hace de los sistemas de bienestar a finales del siglo XX y para sus propuestas de remodelación.

Desde su primera obra madura ––publicada en 1985 bajo el título *Politics Against Markets*–, el sistema conceptual sobre el que descansa el análisis de Esping-Andersen ha ido deslizándose desde un énfasis inicial sobre la dicotomía entre mercado y desmercantilización en la provisión de servicios de bienestar hacia un esquema cuya pregunta fundamental versa sobre la forma en que familia, Estado y mercado se reparten el riesgo social, riesgo que el nuevo libro analiza desde tres perspectivas distintas: la de clase, la de trayectoria vital y la intergeneracional.

El obrero de producción fordista, con trayectoria vital ordenada y estandarizada, fue el destinatario del sistema de bienestar de la posguerra. Cubrir su riesgo y resolver la «cuestión obrera» exigió convertir a los trabajadores en ciudadanos sociales. Con una estructura familiar encabezada por un sustentador principal y un ama de casa, el riesgo principal era que el varón perdiera el empleo y la principal política de bienestar fue la política keynesiana de pleno empleo. En 1950, la esperanza de vida media era ocho o diez años menor que la actual, lo que permitía 45 años de cotización, siete de jubilación y cuatro o cinco años de viudedad. Cubrir estos riesgos de trayectoria vital no fue actuarialmente problemático. Además, el riesgo intergeneracional se diluía en la expectativa de que «a cada generación le iría mejor que a la anterior».

El libro pone al día la teoría sobre *Los tres mundos del Estado de bienestar,* del propio autor,

analizando la forma en que cada uno de estos tipos ideales resolvió y repartió institucionalmente la cobertura de riesgos:

I) El primero en aparecer fue el capitalismo de bienestar liberal-anglosajón, en el que el Estado sólo cubre riesgos inaceptables para una sociedad decente, definidos con carácter restrictivo y concedidos tras comprobar los medios de vida e ingresos del beneficiario. El capitalismo de bienestar liberal presenta tres regularidades empíricamente observables: 1) Predominio de los programas de la asistencia social –y del gasto relativo en estos programas respecto al total del gasto en bienestar– y escasa importancia del reconocimiento de derechos.2) Política de bienestar residual, inexistencia práctica de servicios familiares y minimización del número de riesgos considerados sociales, definidos por el criterio de los fallos del mercado. 3) En general, el sujeto de riesgos «aceptables» debe cubrirlos, bajo su propia responsabilidad, a través del mercado. El Estado considera aquellos de utilidad social y les concede desgravaciones o bonificaciones fiscales. En relación con el número total de pensiones, la proporción que representa el número de pensiones privadas es muy elevada, ya sean pensiones de iniciativa individual o profesional, relacionada esta última con el peso de la afiliación sindical en los diferentes países.

II) El capitalismo del bienestar conservador partió del principio de subsidiariedad, por el que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo (principalmente la familia). Las características básicas de este régimen son: 1) La segmentación, que privilegia generalmente a los funcionarios y establece múltiples sistemas de acceso y niveles de prestaciones en razón del estatus profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista. 2) El familiarismo, especialmente fuerte en la Europa meridional y en Japón, que consiste en un sistema de protección social dirigido principalmente al varón cabeza de familia, haciendo descansar sobre ésta la responsabilidad principal –de tipo legal– de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros en circunstancias de necesidad. En este caso, el Estado de bienestar no sustituye a la familia en la prestación de servicios sociales ni establece subsidios familiares significativos, pero la situación familiar se refleja en el trato que recibe el cabeza de familia en el mercado de trabajo y en el sistema de bienestar, lo que refuerza la autoridad de aquél y la centralidad de esta institución en la arquitectura social. 3) El Estado de bienestar conservador hace escasa apelación a los mecanismos de mercado en la prestación de sus servicios, que son asumidos directamente por el Estado o por asociaciones voluntarias o eclesiásticas sin fines de lucro.

III) El capitalismo del bienestar socialdemócrata fue el último en aparecer, ya que su diseño data del decenio 1930-1940 y no alcanzó su perfil definitivo hasta la década de 1960. Sus características son: 1) Entre 1940 y 1960 buena parte de los sistemas de asistencia social

tradicionales se transformaron en programas de reconocimiento de derechos con tendencia creciente hacia la universalización (el último de los cuales fue el derecho de atención a todos los ancianos, reconocido en Dinamarca en 1981). 2) Socialización global de riesgos, rechazo de los mecanismos de mercado, elevados niveles de subsidio e igualitarismo, con escasa relación entre ingresos laborales y prestaciones. 3) A partir de 1970 los programas clásicos de transferencia de rentas y de sanidad pública se complementaron con amplios programas de servicios sociales y de sostenimiento de ingresos para las mujeres trabajadoras. El libro constata también las dificultades y síntomas de crisis que han afectado al régimen nórdico de bienestar durante el pasado decenio. Su reforma implica aminorar el principio del universalismo y redefinir la noción de solidaridad. Durante la última década se ha propuesto ampliar la clasificación tripartita de Esping-Andersen, incluyendo tres nuevas variantes o regímenes: el «cuarto mundo» de las antípodas –o régimen de los asalariados–, el «mediterráneo» –o mundo sin asistencia social, desviada hacia la familia– y el cuarto mundo de Asia Oriental –híbrido de los regímenes liberal y conservador–. El sociólogo danés rechaza esta posibilidad. Su elección está cargada de buen sentido: basta con una tipología de tres casilleros para clasificar 18 ó 20 países, ya que otra cosa conduciría prácticamente a la descripción individualizada. Además, cuando se habla del caso latino se suele hacer abstracción de las diferencias en el nivel de renta *per cápita* de los distintos países, lo que sesga el análisis, ya que, de tomarlas en consideración, el mayor familiarismo de la variante latina podría contemplarse –con la excepción de Italia– como una forma de aprovechar las economías de escala –a través del tipo de unidad protegida– en la prestación de servicios de bienestar.

El libro de Esping-Andersen no trata suficientemente el problema de la asistencia social mínima garantizada –o derecho de ciudadanía social–, cuyas políticas de bienestar adoptan múltiples enfoques, umbrales de carencia e instrumentos de acción que cruzan las fronteras de los regímenes de bienestar. Afortunadamente, el libro *Ciudadanos precarios,* de Luis Moreno, publicado simultáneamente por la misma editorial, constituye una buena guía en esta materia. Moreno define las últimas redes de protección social como «los recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden ganarlos por sí mismos». En caso de incapacidad crónica o permanente se garantiza un nivel de vida mínimo, tras comprobar la carencia de recursos. En caso de exclusión transitoria, se proporcionan, además, servicios de integración social.

Precisamente, una de las razones que avalan el rechazo de un modelo mediterráneo de bienestar consiste en el hecho de que hasta los años ochenta España figuraba como uno de los principales candidatos a formar parte de él, debido al escaso desarrollo de esta área de políticas. Pues bien, Moreno analiza con detalle el proceso de expansión de la «última red»

de protección social española durante la última década, que permite situar actualmente a España en una posición intermedia entre las de Francia y el Reino Unido a la hora de medir la densidad alcanzada por estos servicios. La asistencia social española dispone de un elevado grado de descentralización y consiste generalmente en rentas mínimas de inserción modestas –situadas en torno al 75% del SMI, umbral que puede considerarse como el de pobreza absoluta–, junto a una red cada vez más tupida y en rápido desarrollo de servicios sociales suministrados por las Comunidades Autónomas, a las que el artículo 148.20 de la constitución atribuye las competencias de asistencia social, que han sido asumidas en exclusiva por todos los Estatutos de autonomía y transferidos los servicios a los gobiernos respectivos, manteniendo el Estado una garantía de servicios mínimos, que se materializa actualmente en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas (cuya primera versión data de 1987). Los ingresos mínimos de inserción se complementan con ayudas de emergencia social «finalistas no periódicas, discrecionales y flexibles, de gestión municipal» para situaciones extraordinarias, como protección complementaria, sustitutiva o en forma de puente mientras se accede a las prestaciones periódicas.

Moreno define estas últimas redes de protección social como «los recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden ganarlos por sí mismos», de modo que en unos casos se trata de servicios permanentes y en otros transitorios, acompañándose en este último caso de servicios de formación continua, de convivencia vecinal o de promoción de la salud, que resultan decisivos «para la integración de los excluidos temporales que se mueven en los estratos sociales próximos al umbral de la pobreza». En cambio, en los casos de incapacidad y exclusión crónica o permanente, de lo que se trata es de garantizar un nivel mínimo de calidad de vida a partir de la constatación de la necesidad mediante procedimientos de comprobación de recursos (págs. 62-63).

Junto a este núcleo esencial de la asistencia social de tipo «moderno y desarrollado», Moreno señala la existencia de un conjunto de actividades –como las ayudas familiares, la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado, la beneficencia tradicional o las actividades económicas no regladas– que suelen ocupar un espacio residual, con la excepción de las instituciones religiosas de asistencia, que desempeñan –sobre todo en la Europa del Sur– un papel intermedio entre la asistencia de la familia y las distintas formas de asistencia pública, disponiendo de mucha mayor flexibilidad y prácticamente nula exigencia de requisitos. En cambio, en los países anglosajones la exigencia de la vuelta al trabajo para beneficiarse de cualquier forma de asistencia ha dado pie a una dinámica sólo compatible con una total desregulación del mercado de trabajo, en donde los ingresos de los «trabajadores pobres» que ocupan los «empleos basura» se complementan a veces con subsidios asistenciales. En

todo caso, la existencia de «agujeros» en todas estas mallas sociales de seguridad elevan el riesgo de que las situaciones de exclusión desemboquen en trampas de pobreza, que ofenden tanto más al sentido de la decencia –o de compasión humanitaria– cuanto que no son situaciones necesariamente irreversibles.

El capítulo segundo del libro analiza los sistemas de asistencia social en el contexto de la tipología de los regímenes de bienestar de EspingAndersen, transformando sus denominaciones de políticas en geográficas (regímenes anglosajón, continental y nórdico), lo que resulta acertado, dado que las denominaciones basadas en la orientación política originaria y en la trayectoria histórica envejecen mal y ya plantean actualmente dificultades de identificación, a la vista de la rápida evolución que están experimentando los sistemas estatales de bienestar, inmersos como están en un proceso de reformas profundas y generalizadas. En cambio, Moreno acepta la existencia de un modelo mediterráneo, propuesto por el sociólogo italiano Maurizio Ferrera. Se trata de un tipo ideal en el que, en puridad, acabará quedando sólo Italia, dado que Grecia y Portugal plantean otros problemas, asociados al bajo nivel de renta *per cápita*. El tipo ideal de sistema de bienestar mediterráneo se diferenciaría del continental, según sus proponentes, por una menor generosidad de prestaciones, un mayor peso de la familia y un menor protagonismo de los agentes sociales y las prácticas neocorporativistas. Salvada la evolución reciente de España y los países de desarrollo económico desigual, estas características distan mucho de ser homogéneas y/o exclusivas de esta área geográfica, lo que hace poco convincente su clasificación autónoma.

Volviendo a la clasificación tridimensional, Moreno observa un claro proceso de convergencia entre los tres regímenes de asistencia social: en el sistema continental las redes básicas de protección no están ni homogeneizadas ni estandarizadas y la selección de los beneficiarios se ha realizado siempre mediante la comprobación de carencia de medios, pero en los últimos tiempos se ha avanzado mucho hacia el establecimiento de programas de rentas mínimas, de carácter universalista. En cambio, en el régimen anglosajón, tradicionalmente estructurado a partir de principios universalistas, durante los últimos veinte años se ha observado un deslizamiento hacia la selectividad (*targeting*), un aumento del peso de los programas para aliviar situaciones específicas de riesgo y pobreza –generalmente dirigidos a obligar a los beneficiarios a volver al trabajo (*from welfare to workfare*)– y últimamente con la «tercera vía» ha aflorado una tendencia hacia el mayor protagonismo de la familia y otras formas de convivencia comunitaria en la función de bienestar. El sistema nórdico es universalista, centraliza la asistencia en el Estado sustentador, da prioridad a la inserción laboral y proporciona preferentemente servicios asistenciales (a niños, ancianos, discapacitados, etc.) antes que rentas monetarias, aunque estas últimas son también

generosas; durante el último decenio se ha introducido la selectividad en un número creciente de programas y todos los países nórdicos han introducido reformas que buscan la convergencia de programas y criterios con los aplicados con generalidad en el resto del continente. En cambio, ninguno de estos países apoya la función de bienestar sobre la familia, como corresponde a un área en donde la mitad de los hijos nacen fuera del matrimonio (el 54% en Suecia, frente al 11% en España).

El aspecto evolutivo más sobresaliente en el área mediterránea consiste en la consolidación de estrategias racionales de comportamiento de los hogares, orientadas por la preferencia creciente de las mujeres hacia el empleo remunerado. Este es el principal factor impulsor del cambio en las políticas europeas de bienestar, ya que aquella opción es inconsistente con la asistencia social familiarista tradicional, aunque durante la etapa de transición una y otra función hayan sido asumidas por la «supermujer meridional», que se ha visto obligada –para hacerlo– a renunciar a la función reproductora, ya que el Estado sólo se hace cargo en España de la cuarta parte de los gastos anuales mínimos imputables a la crianza de hijos, a través de las deducciones por hijo del IRPF y de otras prestaciones.

La propuesta de reforma de Moreno consiste en «renovar el pacto entre bienestar y progreso», apelando a políticas consensuadas de reparto de trabajo como forma de maximizar la capacidad de integración social de la población a través de un empleo con menor duración de la jornada, y de avanzar hacia una recomposición del «agregado social de bienestar» en el que la mayor disponibilidad de tiempo libre permita mantener la capacidad integradora de la familia, elevar el peso de las mesocomunidades y del tercer sector altruista en la provisión de bienestar, y aumentar el «capital social», mejorando la «salud moral» de la sociedad europea y evitando la «competencia desleal» y el «dumping social».

Esta propuesta se sitúa en las antípodas de la estrategia de desfamiliarización de Esping-Andersen, para quien «repartir el trabajo tal y como hoy se propone –sin reducir proporcionalmente los salarios– resulta peligroso y contraproducente, porque el trabajo crea trabajo, y menos trabajo crea menos trabajo», mientras que repartir trabajo y salarios sencillamente no es realista, e implantar una «renta de ciudadanía garantizada» –ya sea a escala nacional o europea– resultaría imposiblemente cara. Frente a ello, el sociólogo danés propugna minimizar el área de acción de las últimas redes de protección, maximizando la capacidad de integración social a través de múltiples formas de empleo, estableciendo subsidios familiares generosos, subvenciones para los salarios de los trabajadores no cualificados, aumento de los servicios sociales de atención a niños e impedidos, y liberalizando las nuevas formas de trabajo en los servicios «familiares».

Con la salvedad de la exclusión tajante y definitiva de cualquier función de la familia en el

sistema de bienestar –siquiera fuera optativo– y de la relativa insensibilidad de Esping-Andersen hacia el desproporcionado crecimiento del Estado ––con su correlato fiscal y burocrático–, a quien esto escribe su opción le parece mucho más correcta que la anterior. La propuesta es acorde, además, con las aspiraciones sociales, tal y como se manifiestan en las encuestas de opinión, y con la preferencia revelada por el comportamiento de las parejas durante los últimos decenios.

Antes de formular su propuesta de reforma, Esping-Andersen procede a flexibilizar su tipología de regímenes de bienestar, tratando de evitar precisamente que sirva para congelar en el tiempo procesos históricos que son, por definición, de alcance limitado, aunque se hayan mostrado duraderos en el pasado. Para ello, en la segunda parte de *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* analiza el impacto de los grandes cambios introducidos durante el último decenio en las políticas económicas sobre la modificación del perfil de los riesgos presentes y futuros, para compararlos con la situación existente en el momento en que fueron diseñados los actuales sistemas de protección.

No existe un modelo de sociedad postindustrial único, o es demasiado pronto para imaginarlo. En el último capítulo de la segunda parte, EspingAndersen examina los diferentes regímenes de relaciones industriales. No importa tanto aquí su tipificación en razón del grado de cobertura de la regulación, sus niveles de centralización y de coordinación sindical, como los nexos entre regulación y rigidez en el funcionamiento de la economía, dado que no cabe maximizar al mismo tiempo la regulación –para proporcionar seguridad– y la capacidad de adaptación económica, y es preciso elegir una combinación entre ambas. La enumeración de las rigideces asociadas a los sistemas de bienestar europeos no es exhaustiva, pero sí sustancial: rigideces derivadas de la existencia de garantías de ingresos, que elevan los salarios de reserva e incentivan la permanencia en el desempleo; de la existencia de salarios mínimos, que elevan los costes laborales respecto a los de pleno empleo; rigideces salariales y organizativas derivadas de la negociación colectiva, y rigideces incorporadas a los costes de transacción en el mercado de trabajo: costes y restricciones a la contratación, indemnización y procedimientos de despido, etc.

Todo ello se encuentra incorporado al índice sintético de rigidez laboral elaborado por la OCDE a mediados de los años noventa, que se utiliza en los análisis estadísticos del capítulo 8 del libro, en el que Estados Unidos figura como país con menor nivel de protección y rigidez, e Italia con el mayor (seguido de España). De estos análisis se deduce que el régimen liberal presenta la menor rigidez; en segundo lugar se sitúa el área escandinava (con el triple de rigidez) y en último lugar la Europa continental (con el quíntuplo). Ese mismo orden se observa al jerarquizar el binomio crecimiento salarial/crecimiento del empleo durante la década de los ochenta: en Estados Unidos el crecimiento salarial fue mínimo y el del empleo,

máximo; lo contrario ocurrió en Europa, donde los salarios reales crecieron más y el empleo menos, ocupando Escandinavia una posición intermedia. En cambio, la desigualdad salarial durante el decenio de los noventa ––también máxima en Estados Unidos y en otros países anglosajones– es más elevada en Europa continental que en Escandinavia, mientras que el desempleo relativo de jóvenes y mujeres alcanza en Europa continental (excepto en Alemania, donde el sistema de formación dual beneficia el empleo juvenil) un índice doble al de los países nórdicos y los anglosajones, que se encuentran en situación equiparable.

En síntesis, la relación de sustitución observada entre la rigidez derivada de la protección y el crecimiento del empleo implica que con un nivel de rigidez medio, la tasa anual de crecimiento del empleo en España habría aumentado en 0,5 puntos porcentuales durante la década de 1980. Los principales perjudicados por esta pérdida de empleo potencial resultaron ser las mujeres y los jóvenes. Dejanto aparte el caso estadounidense –excepcional por muchos motivos–, la pregunta con la que termina esta parte resulta rotunda: la diferente propensión a la creación de empleo de la Europa nórdica –respecto a la continental, y especialmente la mediterránea–, ¿se debe a la diferencia de niveles de protección, o más bien al hecho de que ésta se dirige casi exclusivamente a preservar los ingresos del varón cabeza de familia, y por eso mismo hace un uso desmesurado de la regulación, para convertir a aquél en parte de un mercado «interno», aislado de la competencia del mercado de trabajo general?

Ciertamente, unos «internos» desmesuradamente protegidos dan lugar a unos «externos» cada vez más excluidos, pero el sistema conservador en el norte del continente compensa esto con elevados subsidios de desempleo y prejubilaciones, y en la Europa mediterránea la exclusión se pretende paliar repartiendo las dos posiciones dentro de la familia, por lo que el nivel de bienestar económico total puede no verse reducido sustancialmente y, como éste depende de la seguridad laboral, el votante medio prefiere ésta antes que la incertidumbre, renunciando a mayores oportunidades de empleo y autonomía individual: esto es, la aversión al riesgo prevalece sobre la búsqueda de oportunidades vitales. Finalmente, el régimen liberal no apela a la familia ni permite entrar al Estado a cubrir el vacío de bienestar; en un mundo con mayor riesgo, de ello resulta mayor desigualdad, precariedad y pobreza.

Los riesgos están aumentando en los tres ámbitos: el de mercado, por la necesidad de flexibilidad laboral impuesta por la globalización y por la necesidad de recursos humanos con formación inicial nueva para puestos de trabajo mucho más intensivos en conocimiento. Además, como muchos derechos de protección se basan en el empleo, el aumento del riesgo de mercado se contagia automáticamente al riesgo de pensión y protección. En lo que se refiere a la familia, el riesgo aumenta como consecuencia de uniones más inestables y del trabajo de la mujer, dado el elevado coste de mercado de los servicios familiares.

Existe un amplio grado de consenso acerca de la necesidad de reformar el Estado de bienestar, pero este consenso no se traduce en acuerdos sobre la forma de llevarla a cabo. Esping-Andersen concluye que si la reforma respondiera a «la estructura de riesgos tradicional, en lugar de a la estructura naciente –olvidando a los que están fuera– el régimen de bienestar europeo no sobreviviría». El riesgo se está desplazando desde las edades superiores hacia las edades más tempranas de la clase adulta debido a la inestabilidad familiar y al envejecimiento de la población. Éste ha invertido la relación actuarial en que se basó el equilibrio de los sistemas de pensiones, diseñados bajo el sistema de reparto con prestaciones definidas. Corregir el problema actuarial exige aumentar a medio plazo la tasa de actividad femenina y de los jóvenes, y prolongar la edad de jubilación de los adultos; a largo plazo, resulta imprescindible aumentar la fecundidad y los flujos migratorios. Pero esta estrategia implica disminuir las barreras de salida de los ya instalados en el empleo, admitir una mayor descentralización de la negociación salarial y moderar los niveles de protección para repartir de forma más equitativa la seguridad en el empleo y la protección entre los de dentro y los de fuera.

La opción de reforma planteada por el sociólogo danés –hoy afincado en Cataluña– resulta correcta, aunque probablemente incompleta. Nada puede arreglarse sin corregir el exceso de carga asistencial que recae sobre la familia, ya que la única evidencia constatada de forma generalizada en las sociedades europeas durante el último cuarto del siglo XX es que las familias no están dispuestas a asumir por sí solas los costes de tener hijos, elevados y crecientes, de modo que si no se las ayuda la fecundidad se estabilizará muy por debajo del umbral de reposición demográfica, comprometiendo gravemente a largo plazo la sostenibilidad del sistema de bienestar. Caben distintas fórmulas para que el Estado asuma colectivamente tales costes, pero lo que resulta incompatible con la minimización del riesgo de bienestar a medio y largo plazo es la pasividad. En cambio, Esping-Andersen no entra a fondo en el tema de la prolongación de la edad de jubilación ni en las políticas de sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas de pensiones. Pero es que eso requeriría otro libro, cuya carencia puede paliarse con el informe de la OCDE *España-2001.*

Autor: GÖSTA ESPING-ANDERSEN

Autor-2: LUIS MORENO

Autor-3: LUIS MORENO

Edicion: Ariel, Barcelona

Edicion-2: Mundi-Prensa, Madrid

Edicion-3: Ariel, Barcelona
Paginas: 272 págs.
Paginas-2: 200 págs.
Paginas-3: 240 págs.
Precio: 19,23 €
Precio-2: 32 €
Precio-3: 13,46 €
Titulo: Fundamentos sociales de las economías postindustriales
Titulo-2: Estudios económicos de la OCDE 2000-2001: España
Titulo-3: Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social