
Alessandro Gentile

Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada

Eloisa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.). Madrid: Tecnos, 2013, 372 pp.

Las políticas de austeridad están protagonizando la fase más aguda de la crisis financiera tanto en España como en el resto de Europa. En los discursos públicos o durante las ruedas de prensa de los representantes políticos y de gobierno nos quedamos con la misma pregunta que a menudo viene amplificada por los medios de comunicación: “¿El Estado de bienestar es un lujo que nos podemos permitir en los tiempos actuales?”. Una pregunta así se podría entender como una invitación a reflexionar sobre los efectos sociales de la grave crisis que estamos atravesando, pero también es posible interpretarla como una dura provocación. Por un lado, teniendo en cuenta la coyuntura de inestabilidad estructural inaugurada en 2008, se llama la atención sobre la sostenibilidad económica del modelo societario que ha caracterizado las últimas décadas de nuestra vida y se plantea renunciar a ella en búsqueda de un modelo alternativo que sea más conveniente. Por el otro, se define al Estado de bienestar en términos sesgados y parciales. Se prescinde así de cualquier referencia a los logros que hasta la fecha han sido conseguidos por los sistemas públicos de protección y de seguridad social a través del reconocimiento de unos derechos básicos de ciudadanía y de la apuesta (e inversión) para intervenciones políticas dirigidas al mantenimiento de la integración y de la cohesión social.

Este libro nos ayuda a posicionarnos frente a esta ambivalencia y a reconocer este sesgo.

En él, vemos reunida y ordenada toda una serie de argumentos, informaciones y reflexiones importantes sobre cómo participar en el debate que esta pregunta suscita al día de hoy.

Las dos editoras hacen hincapié en los estudios teóricos y empíricos clásicos de las ciencias políticas y del análisis de las políticas públicas para sentar las bases de una publicación

articulada y consistente. El resultado es un manual muy denso y detallado que se distribuye en dos partes, después de una introducción con los principales enfoques adoptados y temas tratados. En la primera parte, se presentan los orígenes, las características y las trayectorias de los cuatro regímenes de bienestar en los países de la Europa occidental (Continental, Liberal, Socialdemócrata y Mediterráneo) a partir del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. A cada régimen está dedicado un capítulo. Los diversos autores siguen un guión similar que los lleva a describir las formas en que el Estado, el mercado y la sociedad civil (con el tercer sector) se relacionan entre sí de cara a la provisión de medidas para la inclusión y la protección social. En concreto, se plantean los rasgos distintivos así como las características estructurales, funcionales y axiológicas de cada régimen. Se hace también referencia a las posibilidades de cambio y de reforma de los sistemas de bienestar dependiendo de las estrategias políticas de nuestros representantes, del mismo cambio de las políticas en sus formas, contenidos, destinatarios, etc., o de las actitudes de los ciudadanos en la arena electoral, cuando deciden premiar o castigar a un determinado programa de gobierno.

En la segunda parte, se adopta una más explícita perspectiva comparada para presentar los distintos ámbitos de la política social que fundamentan las prerrogativas y los objetivos de los Estados de bienestar en Europa occidental. Su diversidad depende de cómo estas políticas hayan ido cambiando en sus contenidos y otros aspectos como, los actores involucrados, los procesos de concertación social, los marcos normativos de referencia, los desafíos coyunturales en el escenario nacional e internacional y los resultados obtenidos.

El listado de los diversos tipos de política social que se trabajan en este libro es amplio.

Nos podemos acercar a su lectura de dos maneras para realizar consultas fáciles y muy útiles. Es posible averiguar el papel de una determinada política en su sistema de bienestar de pertenencia, así como la continuidad o la ruptura de sus características o lógicas fundacionales, tras comprobar cómo este varía entre países o regímenes diferentes o a lo largo de periodos distintos de la historia más reciente. Se puede realizar también una lectura completa que nos ofrezca una visión de conjunto sobre la transformación de todos los aspectos troncales de las políticas sociales adoptadas en Europa. El recorrido de los capítulos de esta segunda parte se desarrolla desde las políticas sanitarias hasta las políticas de lucha contra la pobreza, pasando por el análisis de las reformas de las pensiones, las políticas de protección por desempleo, la atención a la dependencia, las políticas educativas y las políticas familiares. Una consideración particular merece el último capítulo del libro, donde se hace hincapié en la sostenibilidad financiera del Estado de bienestar según las alternativas de políticas fiscales que se han adoptado hasta ahora y que se podrían adoptar de cara al futuro.

Para describir y explicar cada uno de estos temas, en las dos partes del libro se recoge la experiencia de investigación de diecinueve afirmados conocedores de la historia y de la evolución del Estado de bienestar en España y en el resto de Europa occidental, cada uno de ellos es experto en un ámbito concreto de las políticas sociales. Entre ellos destaca un núcleo de investigadores adscritos al Grupo POSEB (“Políticas Sociales y Estado de Bienestar”) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC, al cual pertenece Eloisa del Pino, la primera editora del libro) y otros académicos con una consolidada

trayectoria investigadora sobre el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva comparada.

Esta estructura y la exposición de cada contenido hace la lectura accesible y enriquecedora tanto para los profesionales del sector (desde la academia y desde las instituciones políticas) como también para los que se acerquen por primera vez, y especialmente desde las aulas universitarias, al estudio de las políticas sociales y de los Estados de bienestar.

Sin embargo, se consigue encontrar el valor añadido de este libro una vez que se consigue entender la posición que los autores asumen frente a las políticas de austeridad actualmente en curso. Lejos de adoptar posturas superficiales o retóricas, en cada contribución se desarrolla con rigor una descripción analítica puntual de un ámbito de la política y se recoge una evidencia empírica sintética y actualizada que nos sirve para entender de dónde surge la crisis y en qué medida esta afecta al Estado de bienestar.

De esta forma, en este libro disponemos de pruebas tangibles sobre la relación entre crisis económica y crisis social y sobre cómo interpretarla, utilizando distintos puntos de vista y poniendo atención en las tensiones ideológicas y políticas intrínsecas a esta misma relación. Para resaltar las debilidades que podrían hacer poco viables en el largo plazo algunos pilares del Estado de bienestar, los expertos que han participado en la realización de este libro llegan a explicaciones compartidas: los desequilibrios de poder entre las grandes fuerzas financieras y la sociedad civil, la precariedad vital de los ciudadanos en un contexto globalizado y de creciente privatización de la esfera pública, y la progresiva polarización e individualización social (con el surgimiento y la difusión de los nuevos riesgos sociales) son todos aspectos que se han reforzado con la inestabilidad de los sistemas de bienestar.

Gracias al estudio comparado desarrollado en el libro tenemos constancia de cómo las desigualdades de clase y las discriminaciones hacia colectivos socialmente más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, inmigrantes y personas mayores) han crecido con el progresivo debilitamiento de aquellas mismas instituciones que estaban pensadas para contrarrestarlas. La crisis de los Estados de bienestar refleja un cambio de paradigma importante que inevitablemente produce estas consecuencias. Los autores de cada capítulo dibujan las trayectorias de las políticas sociales hasta llegar a pronosticar un cambio formal y sustancial ya en curso, en el que grandes poderes fácticos (financieros, liberales y conservadores) se están aprovechando de la depresión económica —tal como hicieron en otras coyunturas similares— para reordenar los equilibrios de poder entre categorías sociales existentes, redimensionando cualquier iniciativa política de redistribución de la riqueza.

Las contribuciones de este libro nos ofrecen la posibilidad de hacer un seguimiento preciso de este proceso. Gracias a ello, conseguimos comprender mejor las razones de las prioridades políticas que se están desarrollando en España. El estudio de las reformas del sistema de desempleo, por ejemplo, es muy interesante para conocer el paradigma de *workfare* hacia el cual nos dirigimos y entender que las últimas reformas del mercado de trabajo en nuestro país y en el resto de Europa son plenamente congruentes con esta estrategia. Asimismo, las mareas ciudadanas “blanca” y “verde” no podrían justificarse si antes no se entendieran las formas en que se han llevado a cabo reformas en pos de la creciente privatización en la

sanidad o de la desequilibrada concertación escolar en el sistema educativo, respectivamente. Estos datos son aun más evidentes si miramos a España en comparación con el resto de Europa y si añadimos otras variables explicativas que nos ayuden a conocer mejor los rasgos generacionales en los riesgos de pobreza de nuestro país, la sobrecarga funcional de nuestros hogares debido a la limitada disponibilidad de políticas familiares y a la ineficacia de nuestra política de dependencia, o más bien si observamos las reformas del sistema de jubilación en nuestros países vecinos y nos preguntamos con preocupación cómo la capitalización de las pensiones nos afectará pronto.

El conjunto de estas reformas son también el reflejo de una nueva configuración del reparto de competencias administrativas y políticas entre distintos niveles de gobernanza. Por ello, otros aspectos transversales a todas las políticas sociales analizadas en el libro son la descentralización de los poderes de gobierno a nivel regional y local, de cara a una mayor proximidad social de las intervenciones públicas, y las dinámicas intrínsecas de construcción de un Modelo Social Europeo como proyecto institucional ambicioso, cuya influencia en las estrategias nacionales es un hecho ya real y concreto.

Este libro nos ayuda a manejar conceptos claros e informaciones esenciales dentro de un contexto tan complejo, poniéndonos en condición de conocer mejor las lógicas y las funciones del Estado de bienestar en nuestro país y en los países vecinos y, sobre todo, cuáles son los retos todavía pendientes para las políticas sociales.

Leyendo estas páginas, nos surge la idea de que en la actualidad se está reeditando (bajo otras formas) el modelo que Karl Polanyi formuló en su famosa publicación *The Great Transformation* (en 1944), sobre la contraposición entre economía y sociedad. La encrucijada del Estado de bienestar se refiere a cómo la expansión del mercado provoca efectos destructivos en la sociedad y a cómo esta misma sea capaz de activar unos mecanismos de protección para controlar tal expansión. Siguiendo las pautas de continuidad y de reforma de las políticas sociales aquí recopiladas, entendemos que el neoliberalismo posindustrial está limitando las acciones defensivas de las instituciones que configuraban el sistema keynesiano-fordista, modificando su espíritu originario y a menudo privándoles de cualquier capacidad operativa. Salir de la crisis significa establecer nuevos equilibrios entre sociedad y economía, marcando un nuevo orden social y existencial para los ciudadanos dentro de un marco de bienestar que ahora solo podemos vislumbrar. La nueva arquitectura institucional de los sistemas de protección social nos dicen cómo queremos salir de esta crisis. Razones prácticas e ideológicas se entremezclan en las tensiones que fundamentan este pasaje de época.

Este libro puede considerarse una brújula imprescindible para saber hacia dónde dirigirse, además de una herramienta didáctica muy valiosa para aprender a distinguir entre un verdadero derecho, como bien esencial e incommutable, y un mero lujo, privilegio de unos pocos, cuando hablamos de Estados de bienestar.