

LOS ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS Y EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2008: INTRODUCCIÓN

Luis Buendía¹

Universidad de León

La importancia del Estado de bienestar (EB) como conjunto institucional es a estas alturas indiscutible. Ello se debe no solamente a que ha acompañado el desarrollo de los países avanzados desde que iniciaran sus procesos de industrialización a finales del siglo XIX, e incluso, como han puesto de manifiesto las investigaciones de, entre otros, Gough et al. (2004) o Draibe y Riesco (2009), también posteriormente, los de los países periféricos. El otro motivo igual de evidente es porque, después del salario, los EB conforman la principal fuente de mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población (hasta el punto que no son pocos los autores que lo consideran una parte más del salario), lo que ayuda a comprender la relación entre los EB y los movimientos obreros a lo largo de la historia del capitalismo avanzado.

EL CRECIENTE PERÍMETRO DEL CONCEPTO DE ESTADO DE BIENESTAR

En todo caso, los EB han sido tradicionalmente objeto de controversia académica, incluso en la delimitación de sus componentes. A pesar de ser un concepto al que se han referido estudiosos de numerosas disciplinas y enfoques, no siempre ha quedado claro a qué alude o qué contiene el concepto de EB. No ha sido la intención de este semi-monográfico la de tratar de zanjar este debate. Más bien, con el mismo pragmatismo que ha caracterizado a la literatura en este aspecto, nos hemos conformado con esa delimitación general que considera el EB como el conjunto de prestaciones monetarias y servicios públicos que pretenden proporcionar ciertos niveles de protección a la población y de redistribuir la renta entre los habitantes de un país (Briggs 1961; hemos trabajado la literatura sobre el concepto de EB en Buendía 2011: Capítulo 1). Esta definición nos remite ya, por tanto, a los EB como resultantes de las políticas sociales, que además los condicionarán y darán forma.

¹ Depto. de Economía y Estadística, Universidad de León. luis.buendia@unileon.es

Ahora bien, las políticas sociales no son las únicas áreas de intervención del Estado que impactan de lleno en los EB. Otro tipo de políticas son, naturalmente, las políticas fiscales, por cuanto la determinación del nivel de equilibrio de las cuentas públicas o de la forma que adoptarán los ingresos públicos, por poner sólo dos ejemplos, son decisiones que atañen a los mismos objetivos achacados a los EB (como la reducción de las desigualdades), e incluso por el hecho de que es la forma de financiar las políticas sociales, y sin esa financiación, éstas no serían posibles.

Pero hay otro ámbito de políticas públicas que ha tenido una relación ambigua con los EB en la literatura: las políticas laborales. Si bien muchos autores han considerado parte inseparable de los EB al objetivo del pleno empleo (véase Bonoli 2007, por ejemplo; véase también la genealogía trazada por Sotelo 2010, para quien el pleno empleo es precisamente lo que distingue al Estado de bienestar de su antecesor, el Estado social), éste quedó fuera de los análisis más habituales realizados a partir de los años ochenta. Exclusión que tuvo lugar en un contexto en el que se podían analizar las reformas acometidas en los EB y concluir que no cabía caracterizarlas como de retroceso o regresión, a pesar de que el pleno empleo no sólo no era ya una realidad sino que además, en consonancia con las diferentes variantes de monetarismo puestas en boga, había perdido posiciones en la escala de prioridades de los diseñadores de las políticas económicas en beneficio de la reducción de la inflación (Korpi y Palme 2003).

No obstante, y aun dejando fuera del concepto de EB el objetivo del pleno empleo, otros autores optaron por incluir en sus estudios los efectos de las políticas laborales y de los mercados de trabajo, por sus efectos en y por sus relaciones con los mecanismos de protección social (entre otros, el ya mencionado Bonoli 2007). Un ejemplo clásico dentro de esta literatura son las pensiones ocupacionales, ligadas al puesto de trabajo (y configuradas muchas veces en convenios sectoriales) y que tienen un peso muy importante dentro de las prestaciones monetarias de algunos países centroeuropeos, por ejemplo.

En línea con esta tendencia, a medida que avanzaba la literatura que delimitaba el objeto de estudio de los EB, se vio la necesidad de ampliar dicho objeto a otros aspectos directamente relacionados con la protección social y, por tanto, con el objetivo mismo de esos EB. Aquí es donde se ha incorporado la protección ejercida desde el sector privado, tanto aquella prestada por organizaciones lucrativas (empresas) y que se ha considerado, en ocasiones, un equivalente funcional de las prestaciones ofrecidas por el Estado (como ocurriría con la sanidad o las pensiones privadas, aunque, para entrar dentro de esta literatura, de acuerdo con otros investigadores, debería contar con financiación pública), como la derivada de la labor de entidades sin ánimo de lucro, o el denominado Tercer Sector. El hecho de que la propia evolución de los EB haya incrementado el protagonismo en la protección social de empresas y de organizaciones del Tercer Sector, ha hecho necesaria su incorporación al análisis. Recurriendo a ejemplos concretos, y por citar sólo dos, éste sería el caso de la reforma educativa sueca, que aplicó la libre elección con un sistema de cupones o *vouchers* como el que el que propusiera en su momento Milton Friedman (Blomqvist 2004); o, en el caso del Tercer Sector, en la década de 2000 en España se registra un claro incremento de su papel en la prestación de servicios de protección social, como han puesto de manifiesto Rodríguez Cabrero (2011) o Moreno (2012).

Un último aspecto que forma parte de esta extensión del perímetro conceptual de los EB procede de los análisis de género, en general, y de la economía feminista en particular. En efecto, desde los trabajos de Sainsbury (1994) o de Orloff (1996), la literatura ha reconocido las limitaciones de las primeras conceptualizaciones del EB cuando no se tiene en cuenta la protección social facilitada, sobre todo y de forma primordial, por las mujeres. Se trata de los denominados "trabajos de cuidados", y que sin duda entablan relaciones complejas con los EB desde el mismo momento en que suponen una fuente más de protección social: por ejemplo, el cuidado de los niños y las niñas puede realizarse de forma institucionalizada en lo que, tradicionalmente, se consideraba el EB (mediante una red de guarderías o

escuelas infantiles) o puede realizarse de manera informal por mujeres que, en ese caso, dejan de trabajar fuera de casa (o de buscar ese empleo).

EXPLICANDO LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR

Pero además de estas cuestiones que atañen a la delimitación del concepto de EB, la literatura académica ha mostrado controversias también en torno a su evolución. A este respecto, no existe consenso ni acerca de los orígenes de los EB ni de los mecanismos y las razones por las que se expandieron y, más tarde, limitaron su crecimiento (o incluso se convirtió en reducción de su tamaño).

Con respecto a los orígenes, son varias las corrientes que se disputan su explicación, quedándonos nosotros, a efectos de esta presentación, con tres sumamente representativas (véanse, por ejemplo, Therborn 1986; Ochando 2009): la explicación funcionalista, que deriva el nacimiento de las políticas sociales del proceso de industrialización de finales del siglo XIX; la neo-marxista, que, con mayor o menor determinismo (lo que introduce variantes en torno al papel jugado por los movimientos obreros), considera los EB como marcos funcionales al desarrollo capitalista, ya sea en su vertiente legitimadora o favoreciendo la acumulación; o el enfoque de los recursos de poder (por el que los EB suponen la traslación del conflicto distributivo desde la esfera económica a la política).

En lo que atañe a la evolución posterior de los EB, tanto en su etapa expansiva como en la de estancamiento y, en ocasiones, retroceso, nos encontramos, de nuevo, con corrientes similares a las anteriores, que refuerzan su argumentación original adaptándola a los contextos posteriores. No obstante, es necesario hacer hincapié en el hecho de que surgen algunos matices. Así, basándonos ahora en los trabajos de Green-Pedersen (2002) y de Starke (2006), nos encontramos con un enfoque neo-funcionalista, que relaciona las transformaciones de los EB con cambios socioeconómicos de espectro más amplio (como el proceso de internacionalización de las economías y la consiguiente presión para mantener la competitividad; o incluso la desaceleración en el crecimiento económico de las principales economías; etc.). Guardando, en algunos aspectos, cierta relación con los argumentos anteriores, tenemos la aproximación neo-marxista, entre la que se incluiría el argumento conocido de O'Connor (1973) de la crisis fiscal del Estado, que daría pie a las reformas aplicadas con posterioridad. El enfoque de los recursos de poder entró en liza en este debate defendiendo como explicación el papel desempeñado por los actores tradicionales (partidos y sindicatos, principalmente) incluso en tal contexto, de modo que encuentran diferencias significativas en los grados de reforma aplicados a los EB en función de la importancia de esos mismos actores.

A estas tres corrientes explicativas principales (a las que habría que sumar, siguiendo a los mismos autores citados, otras cuantas que hemos decidido dejar fuera para no extendernos demasiado) es necesario añadir otra que generó mucha literatura adicional: el denominado enfoque de la nueva política, y que tuvo a Paul Pierson (1996, 2008) como su principal autor. Pierson reclamaba la introducción de nuevos factores en la explicación de la evolución de los Estados de bienestar (de ahí la denominación de "nueva política"). Entre esos factores cabría destacar el surgimiento de nuevos actores (como grupos de interés, que se movilizan para defender determinados aspectos de los EB, como los pensionistas) o la inercia institucional (que dificulta la puesta en marcha de cambios profundos en los EB).

En paralelo a estos debates surgía también otro acerca de la caracterización de esa evolución de los EB a partir de los años ochenta. Más en concreto, el debate se refirió a la existencia o no de un desmantelamiento o, por utilizar la concepción más extendida, un repliegue de los EB. Y aquí nos encontramos con autores que ensalzaban la "resiliencia" de esos EB (Pierson 1996:178), cuestionando así la existencia de un "repliegue masivo", mientras otros introducían importantes matices, defendiendo la existencia de un repliegue intenso en algunos países (como el Reino Unido, en Clayton y Pontusson 1998:68-70) o de un "repliegue significativo" según los países (para Korpi y Palme 2003:428, 441).

No obstante, es necesario indicar que, a nivel teórico, el propio Pierson (1996:178) no negaba la posibilidad de la existencia de un "repliegue radical", sólo que lo supeditaba a que se dieran una serie de condiciones, como la existencia de un gobierno fuerte, sin oposición; la posibilidad de que dicho gobierno pudiera eludir la responsabilidad de dicho repliegue (*blame avoidance*) o incluso invisibilizarla; o una situación de dificultades presupuestarias que pudieran justificarlo. Es aquí donde tiene sentido preguntarse por las últimas variantes de estos debates a la luz de la actual crisis económica.

INTRODUCCIÓN AL SEMI-MONOGRÁFICO

Este semi-monográfico pretende contribuir a la literatura reciente sobre el impacto de la crisis en los EB. Ya sea centrándose solamente en algunos países o en algunos aspectos concretos de los sistemas de bienestar social, han ido surgiendo en los últimos años trabajos que ahondaban en esta cuestión (Kaasch, Starke y Van Hooren 2010; Pierson 2010; Farnsworth y Irving 2011; Starke, Kaasch y van Hooren 2011; Moreno et al. 2014; Petmesidou y Guillén 2014). A ellos queremos sumar los artículos que conforman esta sección de la Revista. Estos artículos se han centrado, principalmente, en dos áreas de análisis: una se refiere al mercado de trabajo y la otra comprende el impacto de género de las transformaciones del EB. A ambas áreas se les suma un artículo más, el primero, que ofrece un marco analítico más general. Vamos a comentar brevemente cada uno de ellos.

El primer artículo se vale del marco analítico proporcionado por Samir Amin (2009) ("nuevo discurso humanitario") para examinar el efecto del neoliberalismo en la política social española. Un efecto que, como señalan sus autores, Juan Ramón Rodríguez y Enrique Javier Díez, es complejo e incluye tendencias como la re-mercantilización de los servicios o la focalización de las prestaciones monetarias, entre otros. El artículo utiliza el planteamiento de Amin como eje narrativo para ir analizando los cambios en la política social por medio de tres categorías: sociedad civil, buena gobernanza y lucha contra la pobreza. Los autores consiguen así un análisis sobre las transformaciones operadas dentro del Estado de bienestar, haciendo un hincapié especial en la actual crisis económica, que habría servido para acentuar tendencias previas, explicación que entronca con parte de la literatura mencionada sobre la evolución de los EB. Para cuestionar la idea de que no hay alternativas (que es la que subyace a la aplicación de las medidas que Rodríguez y Díez analizan), los autores terminan planteando tres enfoques alternativos que podrían revertir las tendencias previas.

Con el sugerente título de "El paro productivo", Álvaro Briales y Páblo López Calle elaboran en un su artículo un argumento original y desafiante, a saber, la naturaleza funcional para la acumulación de capital del incremento del desempleo y de su gestión. Los autores sostienen que el paro (y las políticas de "activación" de la población desempleada) ha sido el mecanismo utilizado en España para posibilitar la recuperación económica mediante la intensificación del trabajo, que es la que sostiene la recuperación de la rentabilidad. Este proceso ha llevado aparejado una individualización de la responsabilidad en el caso del desempleo, responsabilidad que no les es ajena, según la misma lógica, a los empleados. Briales y López desgranar la evolución del desempleo y de las reformas de las prestaciones ligadas a él alrededor de estos argumentos.

A este artículo le sigue el elaborado por Sergio González, David Luque y Ana M. Guillén, en el que, dentro, de nuevo, del área del mercado de trabajo, realizan un análisis de cómo han evolucionado los marcos de diálogo social en los países del sur de Europa (y más en concreto, España, Irlanda, Italia y Portugal) desde el inicio de la crisis. El trabajo muestra la erosión de los mecanismos que anteriormente incitaban a la generación de consensos sociales, y que fueron clave para dar forma a numerosas políticas sociales, centrándose en este caso en los nexos entre gobiernos y sindicatos. A partir del marco conceptual-analítico de Öberg et al. (2011), se examina el efecto que sobre la gobernanza socioeconómica de los

países mencionados han tenido los cambios que han operado en los procesos e instrumentos de toma de decisiones a raíz de la aplicación de las políticas de ajuste puestas en marcha en Europa.

A continuación, Begoña Elizalde, Vicente Díaz y Magdalena Díaz abren el tema del impacto de género de la crisis, y lo hacen centrándose en el cuidado de los menores de tres años. Para su análisis, los autores han optado por un enfoque comparativo entre España y Noruega, dos casos que presentan valores extremos en algunas de las dimensiones relevantes, pero que ofrecen también dos interesantes casos de estudio a la hora de abordar no sólo los cambios acaecidos en cada país dentro de este área, sino también de lo que estos investigadores denominan la intencionalidad de las reformas y el papel que otorgan a las familias a la hora de proporcionar protección social. En este sentido, la constatación de una tendencia similar (aunque, lógicamente, con diferente intensidad) en ambos casos resulta significativa del tipo de cambios que están teniendo lugar en los Estados de bienestar europeos.

Cierra el semi-monográfico otro artículo que aborda el impacto de género de la crisis en los Estados de bienestar, si bien en este caso se centra en las modificaciones experimentadas por la situación sociolaboral de las mujeres. Ofreciendo una perspectiva temporal que no se limita a la crisis, Nuria Alonso y David Trillo analizan la continuidad y profundización en la desigualdad de género desde el inicio de ésta. Valiéndose de diversas fuentes estadísticas, Alonso y Trillo cuantifican la regresión social que han experimentado tanto las condiciones sociales como las laborales de las mujeres en España.

Así pues, estos cinco artículos presentan, en términos metodológicos, un elemento común, a saber, son fiel reflejo de la necesidad de profundizar en los análisis sobre los importantes cambios que están experimentando los Estados de bienestar en Europa, cambios que en algunos casos han sido precipitados por el estallido de la crisis, pero que, en otros, es posible rastrear su trayectoria hasta mucho más atrás. Falta por realizarse un estudio que sistematice la literatura sobre estos cambios y la ponga en relación con la literatura previa acerca de cómo se transforman los EB, aglutinando así los numerosos (y magníficos) estudios parciales que se están realizando, y a los que nos hemos querido sumar con las contribuciones aquí recogidas.

BIBLIOGRAFÍA

Amin, Samir (2009): *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo*, Barcelona: El Viejo Topo.

Blomqvist, Paula (2004): "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s", *Social Policy & Administration* 38(2), 139-155. doi: doi:10.1111/j.1467-9515.2004.00382.x.

Bonoli, Giuliano (2007): "Too narrow and too wide at once: the 'welfare state' as a dependent variable in policy analysis" en J. Clasen and N. A. Siegel (eds) *Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 24-39.

Briggs, Asa (1961): "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology* 2(02), 221-258. doi: doi:10.1017/S0003975600000412.

Buendía, Luis (2011): "Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero. El Estado de bienestar sueco en una perspectiva de largo plazo", Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en Internet en: <http://eprints.ucm.es/14579>.

Clayton, Richard y Jonas Pontusson (1998): "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics* 51(1), 67-98.

Draibe, Sônia M. y Manuel Riesco (2009): "El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo", Documento de Trabajo 31, Madrid: Fundación Carolina. Disponible en Internet en: <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>. (Último acceso: 04/08/2015.)

Farnsworth, Kevin y Zoe Irving (2011): *Social policy in challenging times : economic crisis and welfare systems*, Bristol: Policy.

Gough, Ian, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis y Graham Room (2004): *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Green-Pedersen, Christoffer y Markus Haverland (2002): "Review Essay: The new politics and scholarship of the welfare state", *Journal of European Social Policy* 12(1), 43-51. doi: 10.1177/0952872002012001562.

Kaasch, Alexandra, Peter Starke y Franca Van Hooren (2010): "The Welfare State as Crisis Manager? Comparing Social Policy Responses to Three Major Economic Crises", ponencia presentada al *APSA 2010 Annual Meeting*. Washington.

Korpi, Walter y Joakim Palme (2003): "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95", *The American Political Science Review* 97(3), 425-446.

Moreno, Luis (2012): *La Europa asocial : crisis y estado del bienestar*, Barcelona: Península.

Moreno, Luis, Eloísa del Pino, Pau Marí-Klose y Francisco Javier Moreno-Fuentes (2014): "Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica", *Estudios 3*, Madrid: Programa EUROsociAL. Disponible en Internet en: <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Articulo/Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis econ%C3%B3mica.pdf>. (Último acceso: 10/10/2015.)

O'Connor, James (1973): *The fiscal crisis of the state*, New York: St. Martin's Press.

Öberg, PerOla, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjorn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt y Gunnar Thesen (2011): "Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia", *Government and Opposition* 46(3), 365-391.

Ochando, Carlos (2009): *El estado de bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*, Madrid: Ediciones Académicas.

Orloff, Ann (1996): "Gender in the Welfare State", *Annual Review of Sociology* 22(1), 51-78. doi: 10.1146/annurev.soc.22.1.51.

Petmesidou, Maria y Ana M. Guillén (2014): "Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery", *South European Society and Politics* 19(3), 295-307. doi: 10.1080/13608746.2014.950369.

Pierson, Paul (1996): "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48(2), 143-179.

Pierson, Paul (2010): *Welfare State Reform Over the (Very) Long-run*. Londres: London School of Economics and Political Science. Vídeo disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ST7IxbNjrJQ>

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2011): "The consolidation of the Spanish welfare state (1975-2010)" en A. M. Guillén y M. León (eds) *The Spanish Welfare State in European Context* Surrey, UK: Ashgate Publishing, pp. 17-38.

Sainsbury, Diane (1994): *Gendering Welfare States*, London: SAGE Publications.

Sotelo, Ignacio (2010): *El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid: Trotta.

Starke, Peter (2006): "The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review", *Social Policy & Administration* 40(1), 104-120. doi: 10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x.

Starke, Peter, Alexandra Kaasch y Franca van Hooren (2011): "Explaining the variety of social policy responses to economic crisis: How parties and welfare state structures interact", *TranState Working Papers*.

Therborn, Göran (1986): "Karl Marx Returning", *International Political Science Review* 7(2), 131-164. doi: 10.1177/019251218600700204.