

Muñoz De Bustillo, Rafael; *MITOS Y REALIDADES DEL ESTADO DE BIENESTAR*, Ed. Alianza, Madrid. 2019 (512 pp.), ISBN: 978-84-9181-730-7

---

Carlos Ochando Claramunt<sup>1</sup>

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valencia

"Con el término Estado de bienestar (EB) se hace referencia a todo el entramado de actuaciones públicas dirigidas a proteger a los ciudadanos (o residentes) de un país de determinados riesgos o contingencias, principalmente el riesgo de desempleo, enfermedad o discapacidad, la pérdida de ingresos asociada a la jubilación o la carencia de ingresos (asistencia social)"(p. 15).

Así empieza el último libro de Rafael Muñoz de Bustillo, recientemente publicado en Alianza Editorial. El autor, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca, es uno de los principales y más solvente investigadores sobre el Estado de bienestar que tenemos en nuestro país. A lo largo de muchos años, Rafael Muñoz de Bustillo ha ido acumulando un extenso y preciso conocimiento en torno al Estado de bienestar español (y europeo), vinculado a los problemas de desigualdad (distribución de la renta) y al comportamiento y resultados del mercado de trabajo (empleo, salarios, desempleo, precariedad, pobreza en trabajadores con empleo, etc.). Es, además, uno de los principales expertos en la política de pensiones, contribuyendo al análisis y mejor conocimiento del principal pilar de nuestro Estado de bienestar.

En la anterior definición se aprecia la importancia que el autor concede a la cobertura de los riesgos sociales (viejos y nuevos), como núcleo esencial del llamado Estado de bienestar. Efectivamente, el Estado de bienestar tiene su razón de ser en la cobertura de los riesgos sociales que amenazan y condicionan la vida futura de los seres humanos. Son esos riesgos los que convierten a los seres humanos en vulnerables y con proyecciones vitales altamente inciertas. Por consiguiente, la principal razón de ser del Estado de bienestar es la reducción de la incertidumbre e inseguridad que provocan los riesgos y contingencias futuras (desempleo, jubilación, accidentes, enfermedades, pobreza, etc.). De ahí que, a menudo, digamos que el Estado de bienestar tenga tres objetivos: la seguridad, la redistribución y la reducción de la pobreza y la exclusión social, siendo el primero el principal y el que ha configurado el diseño institucional de los Estados de bienestar en los países desarrollados de renta alta.

<sup>1</sup> Carlos.Ochando@uv.es

El contenido del libro se estructura en tres bloques. El primer bloque (capítulos 1 a 4) tiene un objetivo introductorio y conceptual. En él se repasan los determinantes históricos y lógicos de la aparición del Estado de bienestar (determinantes políticos, económicos e ideológicos), las tipologías, sus fuerzas sociales y políticas debilitadoras, los cambios en las opiniones de los ciudadanos en relación con sus instrumentos y objetivos y sus resultados en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Es llamativo en el primer capítulo que el autor se remonte a la Prehistoria (utilizando de manera acertada y encomiable el análisis histórico) para justificar la existencia de algunos acuerdos institucionales (formales e informales) en todas las sociedades y civilizaciones para reducir los riesgos sociales. La sofisticación e institucionalización de esos acuerdos, dentro de las funciones económicas del Estado, es lo que, más tarde y recientemente, conocemos como Estado de bienestar.

El segundo bloque del libro (capítulos 5 a 8) aborda los distintos riesgos sociales (viejos y nuevos). Es el núcleo central del libro. El autor aborda cuestiones como la compatibilidad del Estado de bienestar con el propio sistema capitalista, la globalización, los cambios demográficos, la inmigración, la necesidad de incluir la perspectiva de género en las políticas sociales y los cambios tecnológicos (revolución tecnológica y economía digital).

Finalmente, en el tercer bloque (capítulo 9) se analizan algunos ejemplos de cambio del Estado de bienestar en cuatro países: Alemania, Suecia, Reino Unido y España. Se trata de cuatro países con regímenes de bienestar muy diferentes y su estudio permite extraer importantes conclusiones sobre las alternativas en el diseño de los futuros Estados de bienestar. Sin duda, el análisis comparado es una herramienta fundamental para rediseñar la nueva arquitectura del siglo XXI. El libro finaliza con un último capítulo 10 titulado "Recapitulación final: debates presentes y escenarios futuros del Estado de bienestar".

En la presente reseña nos centraremos, sobre todo, en lo que creemos que es el núcleo central del libro, esto es, los retos del Estado de bienestar ante los nuevos riesgos sociales. Un tema de suma importancia puesto que sólo un buen diagnóstico de la realidad nos permitirá (re)diseñar las líneas estratégicas futuras de la función social del Estado.

## **ESTADO DE BIENESTAR Y LOS NUEVOS (VIEJOS) RIESGOS SOCIALES**

Las transformaciones económicas, sociales y demográficas que se están produciendo en las sociedades contemporáneas son abrumadoras. Como consecuencia de estas transformaciones aparecen nuevos colectivos sociales en situación de riesgo y también nuevos riesgos no previstos por el diseño tradicional del Estado de bienestar. Por tanto, comprobamos a diario que estas aceleradas transformaciones están planteando nuevos retos para su arquitectura tradicional. No diríamos que son obstáculos, pero sí desafíos a los que hay que dar respuestas -y, en muchas ocasiones, nuevas, innovadoras y originales respuestas-.

Añadiríamos nosotros que estas nuevas transformaciones sociales y económicas coinciden con importantes cambios en los valores ideológicos, éticos y políticos imperantes (auge del individualismo, valores poco solidarios, valores contra la legitimidad del gasto social y las políticas fiscales redistributivas, propuestas privatizadoras, tendencias ideológicas neoliberales, nuevos populismos, auge de partidos xenófobos y anti-sistema, etc.). En realidad, valores que imperan desde la década pasada del siglo anterior y que, muchas veces, no sólo no propician reformas adecuadas del Estado de bienestar, sino que cuestionan permanentemente su viabilidad y conveniencia económica y política.

En el presente siglo, ha aparecido una literatura enfocada a los "nuevos riesgos sociales" que representan los cambios estructurales que están viviendo (a una velocidad vertiginosa) las sociedades desarrolladas de renta alta (Mulas-Granados, 2010). Entre estas transformaciones económicas que plantean nuevos riesgos sociales podemos enumerar las siguientes (Liddle y Latham, 2010): la globalización de las economías, el progreso y cambio tecnológico, los cambios demográficos, las transformaciones estructurales del mercado de trabajo, la desigualdad creciente y la nueva polarización social y el cambio climático.

Vayamos desentrañando los retos que representan estos nuevos riesgos sociales a partir de la lectura del libro que nos ocupa.

## **ESTADO DE BIENESTAR, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN**

El primer riesgo social que analiza el autor es la globalización y la compatibilidad del propio Estado del bienestar con las nuevas exigencias de la economía de mercado. El capítulo 5 titulado "*El cuestionamiento del Estado de bienestar en el siglo XXI: la compatibilidad entre el Estado de bienestar, mercado, crecimiento y globalización*" es uno de los más interesantes del libro. Y lo es porque el autor trata de desenmascarar algunos de los "mitos" que relacionan el Estado del bienestar con los malos resultados económicos en términos de eficiencia y crecimiento. Y lo hace apoyándose en una abundante evidencia teórica y empírica. En él se repasan los posibles efectos perversos que tiene el Estado de bienestar (aproximado por la variable "esfuerzo en protección social") sobre la oferta de trabajo y el ahorro. También, los efectos de la prestación de desempleo sobre el empleo. En todos estos casos, el autor va desmontando la tan arraigada tesis en la ciencia económica del trade-off entre eficiencia y equidad.

Sirva esta frase para ejemplificar la postura del autor:

"sin descartar que las políticas del EB tengan efectos sobre los incentivos a trabajar o ahorrar de los agentes económicos, de esta primera evaluación realizada se puede concluir que no parece que el EB y sus políticas hayan resultado ser incompatibles con el funcionamiento del mercado. De hecho, los EB más desarrollados, como pueden ser los de los países escandinavos, no destacan por su baja participación laboral, más bien todo lo contrario, ni por su escaso ahorro o competitividad. Este resultado indica que los desincentivos potenciales que puedan estar asociados al tipo de políticas características del EB no han generado disfunciones de naturaleza suficientemente graves como para impedir un cabal funcionamiento de los mercados. Si ese fuera el caso, ya habría transcurrido suficiente tiempo desde la construcción del EB como para que tales resultados negativos se hubieran manifestado de forma clara y evidente" (p. 178).

Aunque el autor insiste en que el objetivo del Estado de bienestar no es mejorar la asignación económica ni facilitar un mayor crecimiento económico, sino la protección de los ciudadanos (y es con respecto a este objetivo con el que debe ser evaluado) sí que demuestra la correlación positiva entre los gastos públicos del Estado de bienestar y el crecimiento económico (relación ésta altamente compleja y contravertida en la literatura económica).

Otro de los temas tratados en este capítulo del libro, y que suscita más controversia entre los académicos, es la relación entre el Estado del bienestar y la globalización. Sin duda, la apertura comercial exterior de las economías en las últimas décadas ha sido verdaderamente vertiginosa. La globalización ha implicado una creciente internacionalización de las actividades económicas (explicada, en parte, por la reducción de los costes de transporte y la caída de los costes de las comunicaciones) y de los capitales.

El modelo de globalización neoliberal imperante en las últimas décadas ha conllevado nuevos fenómenos económicos estructurales como la gradual liberalización comercial, cambios en las condiciones de la demanda, mayores y nuevas formas de competencia internacional entre empresas y países, el incremento de los flujos comerciales, la deslocalización de la producción, la incorporación de los trabajadores no cualificados provenientes de los países emergentes, etc. Todos estos cambios modifican la estructura de costes de las empresas y obligan a una permanente adaptación a las nuevas exigencias de la competencia internacional. Muchos autores han visto en este modelo de globalización la principal causa del aumento de la desigualdad en los países desarrollados (Rodrik, 1997; FMI, 2007; Guscina, 2006; Burtless, 2007).

La preocupación por el reto de la globalización de las economías no es del todo novedoso. El debate lleva produciéndose durante muchas décadas. Algunos autores han planteado que el Estado de

bienestar (tal y como se ha conocido históricamente en Europa) es incompatible con las nuevas exigencias de competitividad derivadas de la globalización de las economías. La argumentación utilizada es que la financiación del Estado de bienestar representa un coste económico muy alto para las empresas y ciudadanos, lo que acabaría explicando la progresiva pérdida de competitividad de las economías más desarrolladas frente a las economías en vías de desarrollo. Es decir, desde esta perspectiva teórica, sería imposible hacer compatible el mantenimiento de las políticas sociales públicas y la competitividad en un contexto de creciente internacionalización y globalización de las economías.

No obstante, otra tesis -como la que defiende el autor del libro- es posible. Tradicionalmente, los países con amplios y extensos Estados del bienestar han sido los más abiertos e integrados en el comercio internacional. Por ejemplo, los países escandinavos, gobernados por partidos socialdemócratas, han compatibilizado la globalización con un incremento del gasto social y bajas tasas de desempleo. Incluso, entre las variables explicativas de la formación y desarrollo del Estado de bienestar algunos autores han destacado la apertura comercial como una de las más relevantes. Es decir, tradicionalmente, los países con Estados de bienestar fuertes han sido, desde siempre, economías abiertas y con un alto grado de dependencia de la economía respecto al comercio internacional (Cameron, 1978; Blais, 1986).

Según Muñoz de Bustillo, si queremos valorar el impacto potencial de la globalización sobre el Estado de bienestar, debemos tener en cuenta que no es el coste laboral por trabajador sino el coste laboral unitario (coste laboral/productividad), la variable relevante. Por lo que, si los gastos sociales contribuyen a mejorar la productividad (en base al aumento de la eficiencia y no a la reducción de los costes laborales), el Estado de bienestar tiene un papel positivo en economías abiertas. La evidencia empírica muestra que la relación positiva entre productividad y Estado de bienestar es posible. Sin embargo, una productividad elevada es condición necesaria pero no suficiente para disfrutar de un Estado de bienestar desarrollado.

Por tanto, la globalización e internacionalización de las economías es compatible con el aumento del gasto público social, la extensión del Estado del bienestar e, incluso, mejores resultados en términos de crecimiento económico y menores tasas de desempleo. Muñoz de Bustillo es partidario también de esta tesis en la medida que defiende una relación positiva entre la productividad aparente del trabajo y los gastos en protección social:

"en todo caso, la evidencia empírica muestra cómo la relación existente entre competitividad y grado de desarrollo del EB lejos de ser negativa, resulta positiva" (p.194).

No obstante, el autor es consciente de la complejidad que envuelve la relación entre la globalización y el Estado de bienestar. La globalización supone la liberalización del mercado de capitales, lo que puede dar lugar a un proceso de competencia posicional a través del cual los países, mediante el deterioro de la legislación social (dumping social) y de la reducción de las cargas tributarias que gravan las rentas del capital (competencia fiscal), intentarán impedir la fuga de empresas y atraer nuevas inversiones externas. Los países se encuentran así sometidos a una especie de "dilema del prisionero". Para que la internacionalización económica y la protección social sean compatibles, solo hace falta quererlo y fijar los oportunos límites a los movimientos de capitales, bienes y servicios. Aunque para ello sería necesario un cambio radical en las negociaciones multilaterales. Por otro lado, sin coordinación de las políticas en la UE, la globalización puede incidir negativamente sobre el Estado de bienestar. La reticencia a coordinar las políticas fiscales en la UE y la renuencia (casi hasta 2014) a utilizar todo el potencial de expansión monetaria contra el desempleo no es una exigencia de la globalización, sino la opción que ha tomado la UE (y no EEUU por ejemplo).

## **ESTADO DE BIENESTAR Y DEMOGRAFÍA**

El capítulo 6 está dedicado a los cambios demográficos, centrándose el autor, especialmente, en las consecuencias sobre tres aspectos: el gasto público en salud, las pensiones y el fenómeno de la inmigración.

Sin duda uno de los retos a los que se enfrenta el Estado del bienestar es la estructura demográfica. Las proyecciones futuras no dejan margen de duda: avanzamos hacia sociedades más envejecidas en un futuro, ya muy próximo. El envejecimiento de la población somete, especialmente a los sistemas de pensiones públicos, a una presión financiera considerable. Aunque a veces no está claro cuáles son las causas (descenso de la fecundidad, aumento de la esperanza de vida...) y cuáles las consecuencias del envejecimiento (crecimiento del gasto en pensiones, aumento del número de pensionistas, aumento de la longevidad...) lo cierto es que el fenómeno del envejecimiento tiene efectos económicos y sociales muy importantes (aumento de la población pasiva, degradación continua en la relación entre cotizantes y pensionistas, descenso de la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida, etc). También, contribuye a la persistencia de un efecto económico muy relevante en las actuales economías: el estancamiento de la productividad.

Como describe muy bien el autor del libro, esta tendencia al envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento continuo de la longevidad, obliga a plantear reformas de los sistemas públicos, en la mayoría de los casos encaminadas a la reducción del gasto público social y, en definitiva, a disminuir la cuantía futura de las pensiones. Es sabido, además que en el caso español, la jubilación de los "baby boomers" a partir del 2023-2024 someterá al sistema público a una mayor presión financiera.

Muñoz de Bustillo resume las reformas que han tenido como objetivo reducir la proporción gasto en pensiones/PIB en dos: a) las centradas en la reducción del incremento del número de pensionistas (incremento de la edad de jubilación) y b) la reducción del incremento de la pensión media (cambios en la fórmula de cálculo, ajustes vinculados al aumento de la esperanza de vida y cambios en la fórmula de indexación). Ambas han tenido como principal consecuencia la reducción de la tasa de reemplazo. De esta manera, se pone de manifiesto otro objetivo integral: taspar la responsabilidad del mantenimiento del nivel de vida tras la jubilación a los propios pensionistas, a los que se anima a contratar planes privados de pensiones.

La capitalización/privatización no es la solución, según el autor, al problema del envejecimiento, puesto que la capitalización supondría la existencia de más jubilados dispuestos a vender sus activos financieros a menos trabajadores futuros. Además, no es una opción viable para quienes no tienen capacidad de ahorro, generándose un aumento de la desigualdad tras la jubilación. Por último, y no menos importante, se acabaría produciendo una debilitación de la fiabilidad y lealtad al sistema público.

Sin embargo, el autor, tras rechazar las reformas que tienen como objetivo la privatización del sistema y la mera reducción de la tasa de reemplazo de las pensiones, no niega la necesidad de realizar reformas (paramétricas) que garanticen un nivel de renta adecuado en el momento de la jubilación. Dos frases resumen su postura:

"en la medida en que la recuperación del empleo y la revolución tecnológica permitan el crecimiento del PIB per cápita, incluso en un contexto de población estancada o decreciente, como ocurrió en el pasado en España, donde una población ocupada estancada (de ahí el proverbial problema de desempleo de España) fue compatible durante una gran parte de la segunda mitad del siglo pasado con un fuerte proceso de crecimiento económico, nada debería impedir que el EB hiciera frente a sus compromisos de pensiones sin frustrar las expectativas de mejora de nivel de vida de la población ocupada. Pero en todo caso, aun con crecimiento, el mantenimiento de las pensiones exigirá la intensificación de la redistribución de la renta hacia el colectivo de jubilados" (p. 237-238). Y "toda reforma del sistema de pensiones debe hacerse teniendo como referencia cuál es el objetivo de mantenimiento de renta para este colectivo, y no, como se ha hecho hasta ahora, tomando como referencia un guarismo mágico del peso de las pensiones públicas sobre el PIB que no se debe superar" (p. 240).

Dos ideas esenciales –a modo de principios básicos que deben fundamentar futuras reformas del sistema público de pensiones- se extraen del libro:

- . las reformas deben realizarse teniendo como objetivo el mantenimiento de la renta del colectivo de pensionistas y no el recorte de las pensiones y
- . el mantenimiento de las pensiones requiere de un mayor esfuerzo redistributivo, lo que implica con toda probabilidad buscar otras fuentes de financiación (aspecto éste en el que no entra el autor del libro o, si entra, lo hace de manera muy tangencial).

## **ESTADO DE BIENESTAR, MODELOS DE FAMILIA Y GÉNERO**

El capítulo 7 está dedicado a las desigualdades de género, a los cambios en el modelo familiar y a los retos que estas transformaciones suponen para el diseño de los Estados de bienestar del futuro. Rafael Muñoz de Bustillo analiza los Estados de bienestar desde una perspectiva de género, mostrando que las mujeres tradicionalmente se han enfrentado, aunque con distinta intensidad, a una cuádruple brecha en el mercado de trabajo: de actividad, de empleo, salarial y de tiempo de trabajo (p. 271). Además, demuestra que los Estados del bienestar (unos más que otros) discriminan a las mujeres en los niveles de protección que ofrecen puesto que reproducen las desigualdades económicas en el propio sistema de bienestar público. Como apunta el autor,

"esta cuádruple brecha de género en el mercado de trabajo (actividad, empleo, salario y jornada) repercute, como se ha señalado más arriba, en una posición de inferioridad de las mujeres como beneficiarias de las prestaciones sociales contributivas, como las pensiones (una brecha total del 37,6%) o las prestaciones por desempleo (una brecha del 15%)" (p. 275).

Además, la crisis del modelo "*familiarista*" de bienestar y el nuevo papel de las mujeres en el mercado de trabajo y en la sociedad en general implica un nuevo reto para el Estado de bienestar tradicional. En la actualidad presenciamos la creciente diversificación de los núcleos familiares. La crisis del modelo de familia tradicional en que se sustentaba el tradicional modelo provoca, a su vez, una cierta crisis de éste último. La reconfiguración del modelo familiar tradicional se está produciendo por cambios sociológicos que se producen simultáneamente como son la entrada de la mujer en el mercado laboral, el aumento de las familias monoparentales, las familias recompuestas, la diversificación modelos de familia, el aumento de los divorcios, el descenso de la natalidad, etc.

Esta crisis es más que evidente si analizamos la aparición de una serie de síntomas en los últimos años. Entre ellos: la diferencia entre los niños deseados y los niños que nacen, el retraso de la mujer en tener hijos, el aumento de los divorcios y separaciones, las familias monoparentales que tienen que ver cada vez más con familias de baja cualificación y baja renta, la polarización en los indicadores de la vida familiar como la atención a los niños, la estabilidad económica, etc.

Además de la crisis del modelo tradicional de familia, los problemas de vivienda, de precariedad del mercado de trabajo, de conciliación de la vida laboral y personal, etc. están dificultando la emancipación de los individuos y la formación de nuevos hogares estables. Junto con esta crisis del modelo tradicional de familia se produce una demanda creciente de la sociedad hacia una mayor igualdad entre géneros que reclama un nuevo rol de las mujeres en la sociedad y en el mercado de trabajo. También, una mayor externalización de los cuidados de niños y ancianos que permanecían dentro del ámbito familiar. Y, por supuesto, una mayor demanda de las políticas de conciliación y de equidad de género en el empleo (Gregg, 2015; Hassel, 2015).

Esping-Andersen y Palier (2010), plantean que debemos superar el modelo "*familiarista*" de posguerra (en el que el Estado se inhibía de intervenir) y encaminarnos a una política familiar modernizada en la que el Estado sea un protagonista activo y el gasto público en la familia se considere una inversión social.

Así, Esping-Andersen y Palier (2010, p. 8) concluyen que se trataría de "pasar de un Estado del bienestar esencialmente *enfermero* a un Estado del bienestar *inversor*", es decir, superar las políticas sociales reparadoras y compensatorias por una estrategia preventiva basada en la lógica de la inversión social. Muy gráfica es la forma en que los autores citados plantean esta cuestión cuando escriben que debemos

"pensar de otra forma ciertos gastos sociales: no ya como un coste que supone un obstáculo al crecimiento económico, sino como una inversión que acompaña y apoya la transición hacia la economía del conocimiento. Ayudar a los niños a adquirir las competencias adaptadas a las actividades de vanguardia, permitir a las mujeres trabajar, son garantías de un crecimiento más fuerte y de mejores ingresos para el Estado del bienestar" (Esping-Andersen y Palier, 2010, p. 14).

Teniendo en cuenta el alto coste social del fracaso escolar y la pobreza infantil, una mayor inversión en la infancia (niños entre 0 y 6 años) nos permitiría combatir más eficazmente la herencia social. Esta estrategia pasaría por la construcción de más guarderías públicas. Esta política hace compatible la eficiencia y la equidad, ya que tendría efectos muy significativos sobre otros objetivos deseables: facilita la conciliación, contribuye a una mejor incorporación de la mujer al mercado de trabajo, reduciría la pobreza infantil ya que las madres trabajarían más horas, aumentaría los ingresos públicos, invertiría en el desarrollo cognitivo de los niños e incluso contribuiría a desbloquear la baja tasa de fecundidad en nuestro país. Alguna autora ha señalado que la etapa de cero a tres años es la asignatura pendiente del sistema educativo español (León, 2017, p. 82).

Aigenger y Leoni (2010, p. 86) también inciden, al igual que los autores anteriores, en una mayor inversión en la infancia cuando escriben que

"el Estado de Bienestar Dinamizador ha de fijar las condiciones previas para que las personas desarrollen las habilidades cognitivas necesarias y participen en un empleo remunerado por más tiempo. El desarrollo en la primera infancia juega un papel importante en esta estrategia, con instalaciones de gran calidad para el cuidado infantil y políticas que combatan la pobreza infantil como inversiones sociales".

## **ESTADO DE BIENESTAR, MERCADO DE TRABAJO, NUEVAS TECNOLOGÍAS Y DIGITALIZACIÓN**

El siguiente riesgo social que analiza el autor del libro es el progreso y cambio tecnológico y sus consecuencias sobre el mercado de trabajo (capítulo 8). En la primera parte el autor se centra en las transformaciones estructurales acaecidas en el mercado de trabajo y sus consecuencias sobre el Estado de bienestar. Todas estas transformaciones tienen como consecuencia la aparición de nuevas formas de precariedad y vulnerabilidad en el mercado de trabajo. ¿Cuáles son estos cambios en el mercado de trabajo? Aunque no todos son tratados por el autor en el libro, podemos destacar los siguientes:

- . disminución del empleo y aumento del desempleo;
- . segmentación/dualidad del mercado de trabajo (con especial referencia al trabajo a tiempo parcial y sus efectos futuros en las prestaciones sociales);
- . aumento de las desigualdades salariales y polarización de los salarios entre los trabajadores cualificados y los no cualificados,
- . incorporación cada vez más tardía de los jóvenes al mercado de trabajo y mayor tasa de desempleo juvenil;
- . incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo;

- . aumento del excedente empresarial y mayor concentración de las rentas de capital,
- . desregulación, liberalización y flexibilidad del mercado de trabajo,
- . debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores y sindicatos,
- . incremento de los flujos inmigratorios procedentes de los países en vías de desarrollo en un contexto de aumento global de la población,
- . aumento de los trabajadores pobres, etc.

Estos cambios influyen en el Estado de bienestar en un doble sentido: en términos de reducción de la cobertura de las prestaciones (empleos temporales, bajos salarios, carreras laborales cortas con lagunas contributivas, etc.) y en términos de financiación al sistema público de pensiones (destrucción de empleo, disminución de las tasas de actividad, disminución de número de cotizantes, disminución de los salarios y, por tanto, de la tasa de crecimiento de los ingresos, etc.).

En la segunda parte del capítulo 8, el autor se centra en el análisis del impacto de las nuevas tecnologías y la digitalización sobre el Estado de bienestar. Sin duda, las nuevas tecnologías están transformando los modelos de producción y consumo en las sociedades desarrolladas (incorporación de tecnologías intensivas en capital, incremento de la inversión en tecnologías de la información y de la comunicación, nuevas preferencias de los consumidores, mayor importancia del capital humano, obsolescencia rápida de las capacidades laborales, etc.). Las formas de organización empresarial se ven afectadas por cambios estructurales importantes. Se produce una mayor descentralización productiva empresarial y una creciente importancia de la tecnología y de aquellos componentes ligados a la investigación, desarrollo e innovación (I + D + i).

Estas nuevas formas de producción han supuesto un cambio de modelo productivo importante: del fordismo hemos transitado a un modelo de "*especialización flexible*" en el que la innovación continua, la flexibilidad en la adaptación a los cambios y la incorporación de nuevo progreso tecnológico juegan un papel muy relevante.

El cambio tecnológico y la rápida digitalización de las economías plantean nuevos retos importantes en cuestiones sociales como la destrucción de los empleos tradicionales, la distribución del trabajo a lo largo de la vida, la adaptación de las cualificaciones a los avances tecnológicos, la reducción de la jornada laboral, etc. Algunos informes ven en este cambio tecnológico la principal causa del incremento de la desigualdad económica en las sociedades desarrolladas (FMI, 2007; European Commission, 2007).

Dos son los principales desafíos que implica el progreso técnico: 1) el aumento del desempleo en los sectores y actividades tecnológicamente atrasadas y 2) la transición a una economía de servicios, del conocimiento y de la digitalización en la que el capital humano y la formación a lo largo de la vida van a constituir un pilar esencial en las trayectorias vitales y labores de las personas.

Rafael Muñoz de Bustillo se centra en el libro en analizar el impacto del cambio tecnológico sobre: 1) la cantidad (volumen) de empleo y 2) el tipo (estructura) del empleo. En el primer aspecto del problema el autor es relativamente optimista porque, en su opinión, existen mecanismos por los cuales el progreso técnico puede no convertirse en desempleo tecnológico (aumento de la DA, aumento de la inversión, reducción de la jornada laboral, etc.). Aunque también advierte cambios estructurales que pueden hacer desvanecer este optimismo. Por ejemplo, cuando escribe que

"recientemente se han producido dos fenómenos que podría minorar la capacidad de los mecanismos de ajuste mencionados para hacer frente al riesgo de desempleo tecnológico. El primero de ellos es el estancamiento del proceso de reducción del tiempo de trabajo (salvo vía trabajo a tiempo parcial, mecanismo que traslada el coste salarial de la reducción a la clase



trabajadora), el segundo, la aparición de una brecha entre el crecimiento de la productividad y crecimiento de los salarios, que se manifestaría en una caída generalizada de la participación de los salarios en el PIB" (p. 315).

En cuanto al segundo aspecto del fenómeno (estructura del empleo) se centra en tres vectores de cambio sobre el empleo: la automatización, la digitalización y las plataformas.

En la segunda parte del capítulo, el autor analiza las implicaciones de cambio tecnológico sobre el propio Estado de bienestar. Muy interesante nos parece la siguiente frase del libro:

"en la medida en el aumento de la productividad no se traslade a un aumento de los salarios y una reducción de la jornada laboral, como ocurrió en las olas de cambios técnicos anteriores a esta, esa abundancia de bienes podría, paradójicamente, venir acompañada de una escasez de trabajo, o de un mercado de trabajo polarizado entre un segmento inferior de trabajos de mala calidad y bajos salarios, y un segmento superior de altos salarios y calidad de empleo. Así, el mercado habría perdido la capacidad que, mejor o peor según la época, tenía de trasladar las mejoras técnicas a mejoras de calidad de vida de la población, lo que haría necesario el diseño de nuevos mecanismos públicos de reparto de la productividad" (p. 354).

Ante esta posibilidad, y como dice el autor, algún instrumento redistributivo tenemos que incluir de manera obligada en el rediseño futuro del Estado de bienestar. En el libro el autor se decanta por cinco opciones:

- . aumento del Salario Mínimo Interprofesional;
- . trabajo garantizado;
- . renta básica universal;
- . complementos salariales y
- . nuevas necesidades formativas.

Es muy interesante el análisis de las ventajas e inconvenientes que se hace en el libro de estos cinco instrumentos que podríamos llamar "*pre-distributivos*" (Zalakain y Barragué, 2017). Ante el actual escenario de aumento de la desigualdad, se puede discutir si optamos por uno o por otro, pero creo que no se puede discutir que es obligado utilizar algunas de estas opciones (y de manera más o menos rápida).

En el último capítulo antes de la recapitulación final (capítulo 9), el autor analiza las experiencias de reformas selectivas que se han llevado a cabo en cuatro países con regímenes de bienestar diferentes: Reino Unido (liberal), Alemania (social-corporatista), Suecia (socialdemócrata) y España (mediterráneo). Según Muñoz de Bustillo esas reformas han estado inspiradas por cinco principios (p. 361-362):

- . aumentar el espacio de la producción privada de servicios de provisión pública (cuasi-mercados en la producción pública, mayor asociación público-privada, etc.);
- . reducción del impacto presupuestario de programas más onerosos (pensiones) trasladando la responsabilidad de protección a los individuos;
- . sustitución de medidas pasivas de protección a los desempleados por medidas de activación;
- . rediseño impositivo en favor de los impuestos indirectos y
- . establecimiento de mecanismos de copago.

El último capítulo 10 lo titula su autor "*Recapitulación final: debates presentes y escenarios futuros del Estado de bienestar*". Quizás, ante este título tan ambicioso, el lector espere más. En él, Muñoz de Bustillo, se limita a analizar tres aspectos que definirán y rediseñarán los Estados de bienestar del futuro:

- . el debate del Estado de bienestar inversor social;
- . los problemas de la financiación y fijación de reglas nacionales en un mundo global y
- . el necesario marco europeo.

Quizás pocos temas para un título que abre tantas expectativas y para un libro que se muestra tan ambicioso en una comprensión holista del Estado de bienestar. Por supuesto, los tres temas son de suma importancia para el devenir del modelo social de Estado que hemos construido en las sociedades desarrolladas de renta alta. Pero quizás faltarían algunos más o quizás faltarían propuestas de rediseño más concretas sobre la nueva arquitectura del Estado de bienestar en el siglo XXI (Esping-Andersen, Gallie, Hamerijck y Mykes, 2002).

Para finalizar, remarcar que estamos delante de un libro muy importante que compila y estructura todo el conocimiento acumulado por el autor en muchos años de investigación rigurosa. La pretensión de realizar una comprensión "holista" del Estado de bienestar lo convierte en un libro fundamental para su estudio, tanto a nivel español como europeo.

Una de las virtudes más admirable de Rafael Muñoz de Bustillo como investigador social es la combinación de diferentes métodos de investigación: la interdisciplinaridad, el método histórico, el énfasis por las instituciones y el análisis cuantitativo. Su rigor científico le hace fundamentar las afirmaciones y teorías con una abundante evidencia empírica (profusión de datos estadísticos, indicadores económicos, gráficos y correlaciones estadísticas). Por otro lado, el uso que hace el autor del análisis comparado permite extraer conclusiones sobre el Estado de bienestar que son muy ricas y sugerentes de cara a experimentar nuevos diseños institucionales. Rafael Muñoz de Bustillo siempre ha acompañado sus trabajos de un análisis comparado entre países que tiene un extraordinario potencial explicativo de la realidad social y que permite inspirar alternativas en la arquitectura del Estado de bienestar. Por consiguiente, metodológicamente el libro es impecable en forma y fondo.

A esta combinación de métodos hay que sumar su selección ("*su mirada*") por los temas sociales más relevantes desde la perspectiva social (mercado de trabajo, pensiones, distribución de la renta, Estado de bienestar, desigualdad, pobreza, salarios, etc.) y un compromiso cívico (y nos atreveríamos decir ético y moral) por sus temas de estudio (no en vano el autor participa en los relevantes Informes Foessa o contribuye con sus conocimientos en proyectos en el ámbito sindical). En definitiva, estamos ante un investigador social muy relevante, que combina con extraordinario equilibrio el rigor científico, la relevancia social y el compromiso cívico. No hay muchos investigadores que puedan presumir de ese equilibrio. Por tanto, si consideramos este libro como la culminación de su labor investigadora -aunque esperemos que muchos otros trabajos de autor vean la luz en el futuro-, estamos delante de un libro muy importante para estudiar todas las cuestiones relacionadas con el Estado del bienestar. Un libro, por tanto, que atesora todas las virtudes de su autor: rigor científico e intelectual, mirada útil sobre las cuestiones sociales relevantes y compromiso cívico. Hace un tiempo David Harris escribía que "*una comunidad socialmente justa, dedicada a tratar a todos sus miembros como iguales no sólo es moralmente defendible, sino también viable políticamente*" (Harris, 1990, p.56). Pienso que el autor del libro que nos ocupa estaría de acuerdo con esta afirmación. En la lectura del libro está su respuesta.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aigenger, Karl y Leoni, Thomas (2010): "El Estado Dinamizador y la tipología de los modelos sociales en Europa" en Carlos Mulas-Granados (Coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP, Madrid.

Blais, André (1986): "The Political Economy of Public Subsidies" *Comparative Political Studies* 19 (2), July

Burtless, Gary (2007): "Globalization and Income Polarization in Rich Countries" *Issues in Economic Policy* nº 5, pp: 1-35.

Cameron, David R. (1978): "The Expansion of the Public Economy: a Comparative Analysis" *American Political Science Review* 72 (4).

Esping-Andersen, Gosta, Gallie, Duncan, Hamerijck, Anton y Myles, John (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

Esping-Andersen, Gosta y Palier, Bruno (2010): *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel, Barcelona.

European Commision (2007): "The Labour Income Share in the European Union" *Employment in Europe*, cp. 5, pp: 237-272.

Gregg, Paul (2015): "The Potential and Limits of Predistribution in the UK" en Claudia Chwalisz y Patrick Diamond (Eds.) (2015): *The Predistribution Agenda. Tackling Inequality and Supporting Sustainable Growth*. I.B. Tauris, London and New York.

Guscina, Anastasia (2006): "Effects of Globalization on Labor's Share in National Income" *F.M.I. WP* 06/294.

Harris, David (1990): *La justificación del Estado del bienestar*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Hassel, Anke (2015): "A 'Family Friendly' Welfare State" en Claudia Chwalisz y Patrick Diamond (Eds.) (2015): *The Predistribution Agenda. Tackling Inequality and Supporting Sustainable Growth*. I.B. Tauris, London and New York.

FMI (2007): "La globalización de la mano de obra" *Perspectivas de la economía mundial*, cp. 5, Abril. Whashington.

León, Margarita (2017): "Invertir en la temprana infancia" en Joseba Zalakain y Borja Barragué (Coords.): *Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social*. Editorial Grupo 5, Madrid.

LiddleI, Roger y Latham, Simon (2010): "Los nuevos riesgos sociales a los que se enfrentan las sociedades europeas" en Carlos Mulas-Granados (Coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP, Madrid.

Mulas-Granados, Carlos (2010): "El Estado Dinamizador: de los nuevos riesgos a las nuevas políticas" en Carlos Mulas-Granados (Coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP, Madrid.

Rodrik, Dani (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Institute of International Economics, Whashington.

Zalamkain, Joseba y Barragué, Borja (Coords.) (2017): *Repensar las políticas sociales. Predistribución e inversión social*. Editorial Grupo5, Madrid.