

CAPÍTULO PRIMERO EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ENRIQUE G. PÉREZ NIETO
Universidad de Almería

INTRODUCCIÓN

Si partimos de la premisa de que el surgimiento y paulatino desarrollo del modelo de Estado del Bienestar constituye el origen de la mayor parte de las políticas públicas contemporáneas, resulta inevitable tratar aunque sea someramente su papel. El análisis de las políticas públicas se contextualiza necesariamente dentro del debate sobre el rol del sector público y la naturaleza del Estado del Bienestar. El sector público de este Estado del Bienestar es precisamente el máximo y último responsable en la consecución de este interés público, utilizando las políticas públicas como el principal instrumento para conseguir dicha meta. No obstante, también conviene destacar que en el modelo del Estado del bienestar, un sector público de un cierto tamaño y poder ha venido siendo una condición necesaria para la existencia y funcionamiento de los mecanismos de mercado capitalistas.

Una definición normativa que resalta la lógica que debe regir el modelo del Estado del Bienestar cuando éste se encontraba en su «edad de oro» (principios de la década de 1960 hasta la mitad de 1970, aproximadamente) sería la siguiente: «Un estado del bienestar es un estado en el que el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones —primero, garantizando a los individuos y a las familias un ingreso mínimo independientemente del valor de su trabajo en el mercado o de su propiedad; segundo, limitando el grado de inseguridad haciendo posible que individuos y familias puedan enfrentarse a ciertas «contingencias sociales» (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que, de no ser así, conducirían a crisis individuales y familiares; y tercero, asegurando que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase se les ofrezcan los mejores estándares disponibles en relación a

cierta variedad acordada de servicios sociales¹. El primero y segundo de estos objetos pueden ser logrados, al menos en parte, por lo que se suele llamar un «estado de servicio social, un estado en el cual los recursos comunes son empleados para disminuir la pobreza y asistir a aquellos con problemas. El tercer objetivo, sin embargo, va más allá de los propósitos de un «estado de servicio social». Introduce la idea del «óptimo» más que la antigua idea del «mínimo». Está relacionada no meramente con la disminución de las diferencias de clase o las necesidades de grupos organizados, sino con la igualdad de trato y las aspiraciones de la ciudadanía como votantes con partes iguales de poder electoral.

Este capítulo introductorio pretende enmarcar a las políticas públicas que se diseñan e implementan en las democracias capitalistas occidentales a partir del nuevo orden mundial surgido tras 1945, en el que los actores más preeminentes de la escena política tanto estatal como supraestatal son los Estados. Unos Estados constituidos bajo el común denominador de tratarse de sistemas políticos democráticos basados en derechos civiles, políticos y sociales con economías capitalistas de mercado libre, aunque restringido por la intervención estatal en pro de los derechos antes aludidos, y que conforman unas sociedades relativamente «abiertas», en el sentido popperiano del término. El Estado del Bienestar como objeto de estudio resulta interesante en cuanto que constituye una estructura basada en premisas intervencionistas del Estado como garantizador de unos umbrales mínimos de bienestar de su ciudadanía que trascienden el ámbito de las políticas asistenciales y sociales, yendo encaminado a la consecución de una equilibrada cohesión social que permita la supervivencia del modelo estatal surgido a partir de la segunda mitad del siglo XX.

El Estado del Bienestar en el siglo XXI, no obstante, es una realidad dinámica en sí misma y también por su necesaria adaptación a un entorno rápidamente mudable. En el presente capítulo se abordarán las líneas básicas que configuran la entidad del modelo estatal de bienestar desde sus orígenes hasta la actualidad, así como el ejercicio de sus funciones a través de las políticas públicas como objeto de análisis de la obra en su conjunto. El «estado de salud» del modelo estatal de bienestar surgido hace ya medio siglo, así como los posibles escenarios futuros del mismo, son cuestiones clave cuyo interés el capítulo intenta despertar en el lector, más que responderle. Los grados de perdurabilidad y transformación del Estado del Bienestar sobre unas bases productivas, unas metas y unos medios similares o diferentes a los utilizados hasta ahora marcarán en gran medida el futuro de nuestras sociedades en su conjunto. Estos y otros son temas que se proponen para un debate que se mantiene abierto y con una vigencia real cuando se trata el ámbito de las políticas públicas y el Estado del bienestar en el que éstas se enmarcan y desarrollan.

1. Asa Briggs «The Welfare State in Historical Perspective», en Schottland, C. (ed.). *The Welfare State*, Harper and Row, 1969, págs. 29-45.

CUESTIONES CLAVE

- Creación y desarrollo del modelo estatal de bienestar, así como sus distintas variantes tipológicas.
- El debate sobre el Estado del Bienestar en sus coordenadas espacio-temporales.
- Destacar la importancia de la intervención estatal como regulador del mercado en sistemas democráticos capitalistas en términos de bienestar social.
- Repensar el debate sobre la «crisis del Estado del Bienestar» desde los complejos binomios Estado/Mercado y Libertad/Igualdad

1.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA: ORIGEN Y DESARROLLO DEL *WELFARE STATE* COMO MARCO CREADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Podemos comenzar señalando que en las democracias liberales existe una división, más o menos clara según el caso, entre dos sectores de la economía y de la sociedad: lo público y lo privado. Esta dicotomía se refiere principalmente a diferencias institucionales y de intereses. Las instituciones políticas, gubernamentales y burocráticas, conforman lo que conocemos como sector público, mientras que diversas instituciones del mercado constituyen el sector privado. Se suele afirmar que el «interés público» es el criterio utilizado en el sector público para resolver problemas, mientras que el interés individual prevalece en el sector privado empresarial. Aunque la diferenciación que hemos realizado parece que no ofrece mucha confusión, la primera pregunta que debemos hacernos es: ¿en qué consiste el «interés público»? Si nos acogemos a una definición simple y clara de «interés» como la relación entre una persona y una cosa, percibimos la clara connotación individualista del término. En este punto llega de suyo la siguiente reflexión, que proponemos para debate: ¿Es posible que existan intereses comunes a una población determinada entre la cantidad y diversidad de intereses contrapuestos existentes en toda sociedad? Si así fuera, ¿se puede actuar contra los problemas públicos que los merman?

Si definir el interés público es una tarea difícil, quizás definir el sector público sea un poco más fácil. Podríamos tomar el presupuesto estatal como principal conformador de este sector; el dinero del que dispone el Estado para – a través de las políticas públicas – conseguir determinados productos que, mediante su impacto en la sociedad, den cuenta del grado de consecución de unos resultados previstos e imprevistos. La caracterización y tendencia del sector público dependerá tanto de su volumen como de su grado de intervención en los sistemas social y económico, siendo su visibilidad siempre patente —independientemente de su tamaño— en cuanto que emplea buena parte de la población para producir y gestio-

nar bienes y servicios, así como en su rol limitado de regulador del sector privado empresarial.

En cuanto a los precedentes del moderno Estado del Bienestar, cabe destacar que se sitúan con anterioridad a 1945 como final de la Segunda guerra Mundial (IIGM), fecha donde suele situarse el inicio de la etapa *Welfare* en las democracias capitalistas occidentales. En efecto, los orígenes del modelo estatal de bienestar datan del último cuarto del siglo XIX, más concretamente, de la amplitud de las políticas públicas de carácter social impulsadas por el Canciller Bismark durante su mandato en el II Reich o segundo imperio alemán (1871-1890). Su estrategia política no podemos calificarla como de progresista, sino más bien de conservadora, en cuanto que pretendía que la cada vez más numerosa masa obrera dependiera del Estado constituido por él mismo, como culminación del proceso de unificación nacional alemana y se alejara así de los atractivos cantos de sirena que proporcionaba el programa alternativo de la socialdemocracia alemana representada por el Partido Socialdemócrata (SPD).

Esta estrategia política de buscar alternativas al socialismo e incluso al liberalismo está en la mayor parte de políticas públicas precursoras del Estado del Bienestar. Ejemplos diversos de dicho fenómeno lo constituyen la «Ley de Fábrica» aprobada por la Asamblea Nacional de Francia en 1874, mayoritariamente realista y clerical, limitando las horas laborables de niños de menos de doce años de edad. Incluso encíclicas papales, especialmente la de *Rerum Novarum* (1891), constituyeron importantes documentos en la evolución de las políticas públicas sociales como reacción preventiva ante el avance de ideologías «desestabilizadoras» del orden social, como el liberalismo y el socialismo.

Fue Gran Bretaña el primer país en implantar el seguro de desempleo obligatorio en 1911, con una mayor extensión hacia 1920 y su posterior eliminación en el convulso periodo de los años treinta. No obstante, hay que esperar a la IIGM para que la «revolución» de Sir William Beveridge desde Gran Bretaña introdujera el compromiso político de lograr límites mínimos de subsistencia. El reto, no obstante, y el punto de inflexión para separar las políticas sociales precursoras de las políticas del bienestar de los Estados europeos de posguerra, se sitúa en el tránsito de un «suelo» de subsistencia mínimo a un «techo» de bienestar aceptable e incluso óptimo. Tras la Primera Guerra Mundial, en 1919, se instauró la República de Weimar en Alemania, de quince años de duración y que terminó con la llegada – vía electoral – del Partido Nazi de Hitler al poder. La Constitución republicana de Weimar ha sido alabada por no pocos como una de las constituciones políticas más progresistas y perfectas de la historia y un claro precursor de un Estado Social y Democrático de Derecho, base del modelo de bienestar posterior. A su aprobación contribuyeron los partidos políticos que formaron la «coalición de Weimar» (socialdemócratas, liberales y centristas católicos), mientras que se autoexcluyeron, rechazándola, los dos extremos del espectro ideológico, autoubicándose prácticamente al margen del sistema político constitucional, aunque presionando sobre éste.

Tras el fracaso de la Constitución y República de Weimar, la teoría económica keynesiana constituyó un decisivo impulso en el intervencionismo estatal en los

ámbitos económico y social como mecanismos «correctores» del capitalismo, para así proteger a los ciudadanos de un capitalismo «salvaje». Cabe matizar que la política de redistribución propia de este Estado es precisamente una forma de paliar más que de eliminar la desigualdad consustancial a un régimen productivo (el Capitalista) cuyo norte principal - por definición - es el lucro y la ganancia privada². Lo cierto e importante es que ese «bienestar» alcanzado *no* era una cualidad intrínseca al modelo de crecimiento, sino el resultado de aplicar a éste un paliativo más o menos eficaz para tratar de contener el malestar estructural que generaba el sistema productivo.

En síntesis; el Estado regula porque el sistema no es «autorregulado». Joseph Maynard Keynes es reconocido como el «padre fundador» del Estado del Bienestar; quien desarrolló la idea de que la función de dicho modelo estatal consistía en neutralizar las disfunciones del emergente sistema capitalista en el periodo de la segunda posguerra mundial. Fue alentado como contrapeso conservador a los regímenes socialistas implantados en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en la Europa Central y Oriental, los cuales constituían un peligro potencial para las democracias capitalistas «modernizadas» características de la Europa Occidental. El alto nivel de asistencialidad dispensado por los Estados socialistas suponía un reto en términos de «igualdad» con respecto a los Estados con economía de mercado capitalista, en los que tradicionalmente habían primado el valor de la «libertad» en sus sociedades.

En sus orígenes, el Estado del Bienestar se ubicaba a nivel estatal y su principal misión consistía en compatibilizar un crecimiento económico autosostenido con un elevado grado de cohesión política y social. Era obvio, incluso para los neoliberales, que las teorías seminales de Adam Smith³ y David Ricardo⁴ necesitaban ser adaptadas para permitir el funcionamiento apropiado del sistema. Finalmente, este sector público del «bienestar» ha desempeñado dos tareas clave para el funcionamiento de las sociedades occidentales: la labor de asignación de recursos y la redistribución (relativa) de los mismos. Dicho esto, cabría preguntarse: ¿Cuál es la verdadera lógica del Estado del Bienestar que tanto auge tuvo tras la Segunda Guerra Mundial? La respuesta no es unívoca. Obsérvense las dos definiciones que presentamos a continuación sobre el Estado del Bienestar:

2. Entre otros autores, Juan Torres López, *Frente a la Crisis del Estado Social*. Madrid, Voz de los Sin Voz, 1994.

3. La obra magna de Smith como «profeta» del *laissez-faire* y epígono de la economía política es la clásica *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (5 tomos). Publicada originalmente en inglés en 1776, constituye el nacimiento de la economía moderna. Existen diversas ediciones en castellano según los propósitos del lector.

4. La importancia de Ricardo radica en sus reveladores análisis sobre las leyes de la distribución de la renta en una economía capitalista, expuesta en su obra *Principios de economía política y tributación*, publicada originalmente en inglés en 1817. También existen diversas ediciones en castellano.

DEFINICIÓN ORTODOXA

El Estado del Bienestar constituye la realización de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de sus derechos civiles y políticos. Marshall, T. H. *Sociology at the Crossroad*. (1963) Londres: Heinemann. Citado en Meny, I. & Thoenig, J. C. *Las Políticas Públicas*. (1992) Barcelona: Ariel Colección Ciencia Política (pág.19).

DEFINICIÓN HETERODOXA

«¿Es el Estado del Bienestar un soborno necesario para evitar la revolución de los pobres?»

Puzo, Mario. *El Último Don*. Barcelona: Ed. B. (1996) (pág.122).

EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LA CIUDADANÍA, SEGÚN MARSHALL

«[...] propongo dividir a la ciudadanía en tres partes. [...] Denominaré a estas tres partes, o elementos, civil, político y social. El **elemento civil** se compone de los derechos necesarios para la libertad individual – libertad de la persona, libertad de expresión, pensamiento y fe, el derecho a poseer propiedad y a pactar contratos válidos, y el derecho a la justicia. El último pertenece a un orden distinto a los otros, ya que es el derecho a defender y a hacer valer todos los derechos del individuo en términos de igualdad con respecto a otros y mediante un apropiado proceso legal. Esto demuestra que las instituciones más directamente asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Mediante el **elemento político** me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un órgano investido de autoridad política o como elector de los miembros de dicho órgano. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los consejos de gobierno local. Por **elemento social** entiendo toda la variedad desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a participar en todo el patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con las normas prevalecientes en la sociedad. Las instituciones más conectadas con ello son el sistema educativo y los servicios sociales. [...]».

Originalmente presentada en Cambridge como la Lectura Marshall de 1949 y publicada en *Citizenship and Social Class and Other Essays*, ed. T. H. Marshall, Cambridge, Cambridge University Press, 1950. (Traducción propia; la negrita es nuestra)

Resulta obvio que las opiniones sobre la realidad de lo que es y de lo que debería ser el Estado del Bienestar no son unánimes. A efectos pedagógicos este debate puede sintetizarse partiendo de dos tipos de grandes perspectivas que adoptan

la ideología como criterio analítico. El carácter progresista que se desprende desde el *enfoque de la izquierda* no es necesariamente homogéneo ni socialdemócrata en todos sus planteamientos. Dentro de este enfoque, autores como James O'Connor⁵ y Claus Offe⁶ apuntan las causas y consecuencias de las propias contradicciones inherentes al modelo de capitalismo de bienestar, desde un resignado pesimismo que no apunta a la supervivencia del modelo *Welfare* más allá del medio plazo. Otros trabajos, en cambio, apuntan a una mayor supervivencia del Estado del Bienestar desde una adaptación reformista del mismo que no traiciona su propia lógica de cara a la sociedad, admitiendo, en definitiva, que corren tiempos difíciles para el Bienestar Público⁷. Entre las razones que se aducen para explicar la crisis del modelo está la posición de autores incardinados en una postura intelectual que rechaza la lógica *welfare* y la considera —en el mejor de los casos— contraproducente para sus propias sociedades. Quizás el caso más paradigmático de este segundo *enfoque de la derecha* lo constituya Friedrich August von Hayek⁸, como portavoz de la premisa neoliberal de que la relación establecida entre la intervención estatal y la sociedad civil se mide en términos relativos de libertad: a mayor intervención menor libertad individual y viceversa. Su condena tácita y explícita de los fundamentos y objetivos del Estado del Bienestar encontró rápido eco en el mundo anglosajón y sobre todo en Estados Unidos de América (EE.UU.), desde donde algunos autores responsabilizan a las políticas públicas del bienestar de crear nuevas formas de pobreza y dependencia social que conduce a los individuos a las infraclases y a desprenderse de toda obligación social y estatal⁹.

1.2. TIPOLOGÍA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Cuando se trata de clasificar a los distintos tipos existentes de Estado del Bienestar, la tipología elaborada por Esping-Andersen en 1990¹⁰ se ha convertido en un referente obligado, sea para seguirla, completarla o criticarla. Las virtudes de su ya

5. James O'Connor. *The Fiscal Crisis of the State*. New York, St. Martin's Press, 1973.

6. Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Edición de John Keane, versión española de Antonio Escotado. Madrid, Alianza, 1990.

7. Paradigmático ejemplo de ello, el Informe de la Comisión sobre Justicia Social *The Justice Gap*. London, Institute for Public Policy Research, 1993.

8. Su obra clásica es *Camino de Servidumbre*. También es recomendable la lectura atenta de *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*.

9. Charles Murray o Lawrence M. Mead constituyen buenas referencias al respecto. Para seguir este debate a través de los textos de los propios autores es recomendable la lectura de la siguiente obra: Pierson, Christopher & Castres, Francis G. (eds.) *The Welfare State Reader*. Polity Press, Cambridge. 2000.

10. G. Esping-Andersen. *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI Valencia, 1993, pág. 53.

clásica distinción entre sistemas liberales, conservadores y socialdemócratas pasan por no ser presentados como tipos puros, cerrados e impermeables, sino como casos de países donde prevalecen unas características predominantes que acaban caracterizando a dicho sistema de bienestar.

Esping-Andersen se separa de los anteriores estudios comparativos del bienestar en cuanto que éstos asumían como premisa que el nivel de gasto social era un indicador fiable del compromiso del Estado con el bienestar social. El enmascaramiento de los productos (*outputs*) de las políticas públicas como los resultados de las mismas (*outcomes*) ha sido y continúa siendo un criterio que arroja más sombras que luces a la hora de evaluar el rendimiento real de las políticas públicas en general. Por ello, este autor traslada el criterio para evaluar el verdadero impacto de las políticas del bienestar hacia el impacto desmercantilizador que imprimen los diversos sistemas basados en derechos sociales a su ciudadanía. De esta forma, se trasciende la concepción del Estado del Bienestar como mero provisor de servicios sociales y pasa a vincularse con las formaciones del mercado de trabajo, los orígenes de clase de dichos sistemas, sus distintas formas de provisión social y, finalmente, las consecuencias que esto tiene desde el punto de vista de la desigualdad tanto social como económica. En definitiva, se recupera la pionera y clásica tesis de T. H. Marshall¹¹ sobre la importante relación existente entre ciudadanía y clase social; sobre todo cuando se analiza un sistema de estratificación en sí mismo, como es el constituido por el Estado del Bienestar en su calidad de fuerza activa que interviene – a través de la economía - en el ordenamiento de las relaciones sociales.

LA QUIMERA DEL GASTO SOCIAL Y LOS NIVELES DE BIENESTAR

«[...] Al clasificar los Estados del bienestar según el gasto, asumimos que todo el gasto se considera por igual. Pero algunos Estados del bienestar, por ejemplo el austriaco, gastan una gran cantidad en subsidios para funcionarios privilegiados. Esto no es lo que normalmente consideraríamos un compromiso con la solidaridad y la ciudadanía social. Otros gastan desproporcionadamente en asistencia social con comprobación previa del derecho a recibirla. Pocos analistas contemporáneos estarían de acuerdo en que una tradición reformada de ayuda a los pobres puede ser considerada como un compromiso del Estado del bienestar. Algunos países invierten cantidades enormes en protección fiscal en forma de desgravaciones para los planes privados de pensiones de los que se beneficia principalmente la clase media. Pero estas deducciones en los impuestos no aparecen en las cuentas de gastos. En Gran Bretaña, el gasto social total ha crecido durante el periodo Thatcher, aunque ello se debe principalmente al incremento del desempleo. El escaso gasto en algunos programas puede significar un Estado del bienestar comprometido más seriamente con el pleno empleo. [...]».

Esping-Andersen, Gosta *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993. pág. 39.

La tipología adopta como criterio comparativo la diversa y distinta relación cualitativa existente entre tres variables básicas: Estado, mercado y familia. Las variaciones dentro de este triángulo relacional producirán la inclusión de un Estado dentro de un tipo u otro.

A. Estado de Bienestar Liberal; comprende países de fuerte mentalidad anglosajona en cuanto al limitado papel que el Estado debe desarrollar sobre la sociedad civil. En el binomio Estado/Mercado, podríamos afirmar que el Estado cree más en la capacidad racional del mercado que en sus propias capacidades potenciales de dinamización de la sociedad. Los casos presentados como paradigmáticos *quasi* «tipos puros» son los Estados Unidos de América, su vecino Canadá y la ex-colonia británica y miembro de la *Commonwealth*, Australia.

La lógica y la práctica seguida por estos países con respecto a la consecución de un grado de bienestar social consiste en reducir el papel del Estado a su mínima expresión. El Estado actúa estimulando al mercado al mismo tiempo que actúa modesta y mayormente sobre aquellos individuos y grupos sociales que dependen de éste para lograr unos mínimos de subsistencia, en la línea de las políticas socializantes precursoras de los derechos y políticas sociales del bienestar. En definitiva, la parte de la sociedad que puede y quiere permitírselo opta por los bienes y servicios ofrecidos por el mercado, cuando el Estado los ofrece sólo en su mínima expresión y de forma marginal e incluso excluyente; opción esta última a la que se verán abocadas las familias con recursos más modestos. La explicación que se puede ofrecer para la implantación y posterior consolidación de este modelo de bienestar enraizado en la teoría del liberalismo clásico en el que el Estado actúa en apoyo y defecto del mercado, se basa en el papel de las clases sociales, principalmente las clases medias como motor de la capacidad potencial y posterior intervención estatal¹². No muy diferente del anterior modelo en cuanto a sus impactos sociales en términos de bienestar es el siguiente tipo.

B. Estado del Bienestar conservador y «fuertemente corporativista». En estos casos y a diferencia del anterior modelo liberal, el eje de discusión se desplaza desde el irrenunciable objetivo liberal de alentar un mercado privado eficiente hacia mantener y potenciar unas diferencias sociales basada en status lo mejor diferenciados posibles, *pseudoestamentales* de alguna manera. El Estado sólo actuará «subsidiariamente» cuando falle la institución familiar, mayoritariamente tradicional, no delegando dicha tarea en el mercado en tanto principal proveedor según el canon liberal.

11. T.H. Marshall (ed.). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

12. En sus propias palabras, «[...] los países anglosajones conservaron el modelo residual del Estado del bienestar precisamente porque las nuevas clases medias no fueron atraídas por el Estado en detrimento del mercado. [...]». Gosta Esping-Andersen *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993, pág. 53.

El Estado del Bienestar de este modelo no persigue disminuir las diferencias sociales, sino mantenerlas en un mínimo aceptable incluso para los sectores de población que se benefician sólo residualmente del escaso impacto redistributivo que tienen las políticas sociales implantadas. Este modelo de bienestar conservador es el que acoge mayor número de casos claramente identificables aunque con diferencias notables. Países como Austria, Francia, Alemania e Italia contaron durante el periodo de reconstrucción estatal de posguerra con partidos políticos gubernamentales y, por ende, políticas públicas mayoritariamente conservadoras. La causalidad que ofrece este modelo de lógica y funcionamiento conservadores reside en la lealtad condicionada de las clases medias a las políticas incrementalistas propias de partidos y fuerzas políticas que «defienden» su status social de clase.

C. El tipo de régimen más progresista de los tres modelos de Estado de Bienestar es precisamente el menos extendido geográficamente. El *modelo socialdemócrata* es también denominado *escandinavo*, precisamente por su área de actuación y por ser la socialdemocracia *rojiverde* la tendencia política dominante en la construcción de las bases de un Estado social del bienestar de alcance universal en cuanto a su ciudadanía, con estándares tendentes a óptimos más que a mínimos, evitando conflictos y tensiones entre clases sociales y entre Estado/mercado. En definitiva, proponiendo unos servicios incluyentes igualitarios sin tantas diferencias de status y de clase social como los anteriores modelos. Sin lugar a dudas, el modelo socialdemócrata de bienestar es el más solidario en lo referente tanto a la redistribución como a la cantidad y calidad de servicios sociales ofrecidos a todo el universo social, donde las clases medias y bajas estaban satisfechas como receptoras de políticas públicas de bienestar social.

La diferencia clave de este modelo con respecto al liberal y al conservador consiste en el papel competencial del sector público, al asumir el Estado como propias las competencias y funciones del bienestar social sin derivarlas en ninguna instancia ni al mercado ni a la familia tradicional con valores más religiosos. El bienestar social es, en el caso socialdemócrata, un fin en sí mismo, mientras que tanto el liberal como el conservador lo utilizan instrumentalmente, como un medio en unos casos para lograr el crecimiento económico (liberal) y en otros para mantener la estabilidad social (conservador).

Como señalamos al inicio del epígrafe sobre los tipos de Estado del Bienestar existentes, ésta no se trata de una tipología de «casos puros» ni siquiera homogéneos. A pesar de la solidez y durabilidad de esta teoría, destacan entre las más recientes contribuciones al debate aquéllas que advierten de las verdades científicas a medias que pueden derivar de análisis comparativos anteriores (incluyendo el de Esping-Andersen), en cuanto éstos han carecido de análisis longitudinales que pudieran revelar la calidad de vida de la ciudadanía, imputable al Estado a través del tiempo y no en una coyuntura concreta. Digámoslo de manera certera: La transversalidad de los análisis ha primado sobre su longitudinalidad, y la principal consecuencia es que este fenómeno ha afectado y afecta en la correcta interpretación evaluadora del rendimiento de los distintos casos y regímenes del bienestar estudia-

dos. Las conclusiones de uno de los trabajos que más directamente ha planteado tal advertencia de manera empírica y longitudinal afirman que «[...] cualquier cosa que queramos de los regímenes de bienestar – estabilidad en los ingresos, igualdad en los ingresos, escasa pobreza o alta prosperidad económica – el régimen de bienestar socialdemócrata parece la mejor oferta. Es tan bueno o más que los otros dos en todas las dimensiones, y mucho mejor en algunas de éstas. Por el contrario, el régimen liberal es sin lugar a dudas la peor oferta, independientemente de qué valores sean los prioritarios [...]»¹³.

Un grupo de países que comprende España, Portugal, Grecia e Italia conforman una «familia» de Estados del Bienestar del Sur de Europa que no fue considerada por otros análisis clásicos¹⁴, así como tampoco por apenas ningún autor de manera sistemática y comparada hasta la mitad de la década de 1990, cuando el debate académico comenzó a considerarlo un tema de interés. Tras la inicial marginación y desclasificación de los casos «latinos», a principios de la década de los 90 comenzó a desarrollarse la idea de que estos cuatro países costeros sur-europeos conformaban un grupo con características propias dentro del heterogéneo universo de los Estados del Bienestar. Tras varios debates científicos que avalan la especificidad de esta «familia» del bienestar y la idoneidad del análisis de los casos que la engloban de manera conjunta y comparativa, una posición académica interesante consiste en la búsqueda de las raíces y pautas comunes que den cuenta de las particularidades de este grupo, vinculándola a una tipología bien conocida por nosotros a estas alturas. Desde este enfoque, a los sistemas de bienestar europeos sureños se les considera mayormente como subcategorías más atrasadas del *modelo de bienestar conservador corporatista*, que a su vez serían subdivisibles internamente en dos subgrupos: el primero constituido por los dos países que ocupan la península ibérica (España y Portugal) y el segundo lo formarían Grecia e Italia, los tres primeros habiendo accedido a un sistema político democrático a comienzos de la década de 1970. Se ha apuntado la existencia de un «*Latin Rim*» o «cerco latino»¹⁵ como modelo caracterizado destacadamente por sistemas más rudimenta-

13. Robert E. Goodin, Bruce Headey, Ruud Muffels y Henk-Jan Dirven. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. Nótese el matiz introducido en el título con respecto al título original de la obra de G. Esping-Andersen que en su edición original se titulaba: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press: Cambridge. No se respetó en la traducción castellana el énfasis de la importancia del capitalismo, sustituyéndose por el concepto de Estado, más neutro. Pág. 14. Traducción propia.

14. Como recordaremos, Italia fue incluida por Esping-Andersen dentro del modelo corporativista del bienestar. No así Grecia, Portugal y España, que quedaron «desclasificadas» de ésta y otras tipologías y clasificaciones. Valgan como muestra dos títulos de importante referencia: P. Flora y A. Heidenheimer (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. London, Transaction books, 1982; y el artículo de F. Castles. «Welfare State Development in Southern Europe», *West European Politics*, 1995, vol. 18, no. 2, págs. 291-313.

15. S. Leibfried. «Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community» en C. Jones (ed.). *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London, Routledge, 1993.

rios de protección social, una fuerte influencia de tradición católica en los ámbitos político y social, así como la sólida presencia de la institución familiar como principal y más fiable proveedor de bienestar, sustituyendo y/o complementando al grado limitado y también residual de intervención estatal. Análisis posteriores con este objeto de estudio profundizaron en cuestiones clave para entender el funcionamiento de estos sistemas de bienestar social, como por ejemplo el énfasis puesto en la fuerza y arraigo de las relaciones clientelares y la dinámica de dependencia que se reproduce dentro de un modelo particularista de patronazgo, donde la prestación de servicios mantiene pautas que comúnmente se consideran más característicamente «latinas».

1.3. CRISIS DEL MODELO *WELFARE*

El modelo de Estado del Bienestar comenzó a entrar en crisis a principios de la década de 1970 tras la paulatina destrucción de las bases productivas en que se había sustentado el modelo de crecimiento económico de posguerra, sobre todo a partir de la crisis energética mundial de 1973 y la posterior reacción de los gobiernos de los Estados occidentales a la misma. Desde entonces se viene afirmando que el sector público está sobredimensionado y que es deficitario, que existe una difuminación creciente entre las esferas de lo privado y lo público y que el concepto de servicio público ha perdido valor. En definitiva: desde hace más de treinta años sólo se habla de la reforma —maximalista o minimalista— del sector público. Lo preocupante es que la mayoría de intelectuales y políticos giran sus ojos hacia el neoliberalismo y la gestión privada cuando tratan el tema. ¿Por qué entró en crisis?, ¿por qué a raíz de la caída de los regímenes de socialismo real a finales de los 80, parece haberse reafirmado dicha tesis? Si lo que se pretende es redefinir las dimensiones y funciones del sector público, cabe preguntarse: ¿Cuál es la lógica que subyace a la reforma de este sector público considerado «hipertrofiado», «disfuncional» e «ineficiente»? Los principales objetivos para la reforma del sector público podrían sintetizarse en los siguientes aspectos: 1) Eficiencia; 2) Equidad; y 3) Ahorro. Se afirma que lo que se pretende es crear un orden de cosas más eficiente utilizando menos dinero pero manteniendo una cierta equidad en la sociedad. Pero no podemos olvidar que la reforma del sector público es una actividad de naturaleza *política*, aunque de dimensiones sociales de bienestar. Tal reforma está siendo un tema prácticamente permanente en la agenda de actuación de los poderes públicos y estará expuesto al mismo juego de intereses que cualquier otro tema susceptible de acción o inacción por parte del gobierno. Reforma institucional y procesal, así como la disminución de su tamaño, son la clave para entender lo que está ocurriendo con el sector público de los antiguos *welfare states* occidentales desde hace décadas. Nada malo tiene el reformar, sino todo lo contrario. No obstante, varias estrategias privatizadoras, en sentido amplio, están siendo aplicadas de una u otra manera, en mayor o menor medida, al sector público. Dichas estrategias reflejan, por un lado, un claro deseo de introducir más mecanismos de decisión y gestión importados del

mercado hacia el sector público («privatización interna») y, por otro, descargar a éste de su «pesada» carga transfiriendo sus empresas y organismos a favor del sector privado («privatización externa» o «privatización» propiamente dicha), aunque con mayor o menor grado de tutelaje público. Si la privatización externa es el medio más fácil y rápido de paliar el déficit público y reducir los ingentes gastos del Estado¹⁶, la otra privatización - la interna - es de naturaleza más complicada ya que postula la sustitución de los medios tradicionales usados por la administración pública por mecanismos y técnicas empleados con éxito en el sector privado.

Esta «privatización interna» se desprende del *management approach* aplicado al gobierno del sector público y procede de diferentes fuentes tales como las que postulan el abandono del modelo weberiano de administración pública (la *Public Choice School* como su más radical exponente), el rechazo del modelo de planificación para el *policymaking* y la falta de fe en la implementación *top-down* o *forward-mapping* tan en boga en los años 70. A lo que estamos asistiendo es simplemente a un intento de sustitución de un modelo de gestión denominado *ex ante* y caracterizado por la utilización de principios derivados de la tradicional *Public Administration School* a una perspectiva *ex post*. Mientras que la primera era legalista, centralista y weberiana, la segunda se opone a estos principios e intenta difuminar la frontera entre lo público y lo privado introduciendo mecanismos de gestión privada en un sector público más pequeño y descentralizado. Tal como señalan algunos autores, la disciplina de la *Public Administration* está siendo desafiada por el paradigma del *management* derivado de la disciplina del *Business Administration*. Se afirma que su enfoque de *management* promete reformar el futuro del sector público, reemplazando el enfoque administrativista que ofrecía la *Public Administration*. De esta manera, combinando la perspectiva del *management* con un énfasis sobre el sector público resulta un nuevo paradigma denominado *Public Management*. Esta aparente relevancia del *Public Management* parece producirse como respuesta a las crecientes demandas de eficiencia en el sector público. Mientras que, por otra parte, el auge de la perspectiva del *management* refleja la importancia creciente de los valores y técnicas del mercado tanto en el sector público como en la sociedad en general. Por ello, en la literatura especializada podemos encontrar nuevos conceptos y rivalidades como: *The Management State vs. The Administrative State*, que no hacen sino evidenciar una posible metamorfosis, porque es bastante improbable una sustitución de paradigmas a la manera kuhniiana, es decir, que el nuevo *Management approach* sustituya completamente al paradigma de la *Public Administration*, ya que el segundo tiene cualidades y virtudes que no son cubiertas por el primero. Los mercados internos no serán capaces de conseguir alcanzar las metas no-pecuniarias vinculadas al sector público y de suplir el fuerte énfasis sobre la legalidad y sus arraigados valores vincula-

16. Recuérdese las políticas privatizadoras iniciadas por el gobierno del PSOE en la legislatura 6-VI-1993 – 3-III-1996 y la continuación por parte del posterior gobierno del PP en este campo hasta las elecciones generales de 14-III-2004.

dos a la Administración Pública, sobre todo en el ámbito de los países europeos continentales que conocieron primero el feudalismo y después el absolutismo, tanto en su vertiente despótica como en la ilustrada.

Con la dificultad añadida de la naturaleza cualitativa de los objetivos y metas públicos, volvemos a la necesaria comparación con el sector privado: en éste los *inputs* y los *outputs* pueden ser medidos con el mismo criterio. El análisis coste-beneficio tampoco es precisamente la panacea para hacer balance en el sector público. Profundizar en la evaluación puede ser la clave para saber en qué grado se llega a satisfacer el interés y el bien público, que es de lo que se trata. Además, estaría por ver cómo las nuevas técnicas que parece que están dando cierto resultado en países como EE.UU. o los del área escandinava, funcionarían en contextos más «latinos», con tradiciones de mayor secretismo en el proceso decisonal, y con una presencia más «camuflada» de los intereses sociales¹⁷.

Entre las principales limitaciones de las que adolece el sector y las organizaciones públicas, podemos destacar que en el ámbito del sector público con frecuencia encontramos un conflicto entre objetivos y medios que se da en bastante menor grado en el sector privado: Eficiencia o Productividad vs. Rigidez procesal y Legalidad. Siendo cierto que la gestión pública tiene que prestar bastante más atención que las empresas privadas a los formalismos establecidos legalmente, también cabe intentar cambiar dichos procesos, actualizarlos, modernizarlos y orientar el proceso al resultado deseado. Hacer cumplir las premisas weberianas en cuanto a la motivación y vocación del funcionariado, pero ofreciéndole formar parte activa en la gestión y toma de decisiones, más que siendo un mero «autómata». Resultados y procedimientos se necesitan mutuamente. No es que el fin justifique los medios, pero tampoco los medios utilizados pueden justificarse por sí mismos. Se debe acabar con la sempiterna primacía del proceso formal sobre el resultado real.

A partir de la década de 1970 y los comienzos de los años 80 los Estados del Bienestar comenzaron a estar en una difícil situación debido a la consolidación de un mundo cada vez más competitivo, dominado paulatinamente por presiones derivadas de la globalización económica; un mundo que empezaba a verse dividido en tres grandes bloques económicos y políticos: Europa, los EE.UU. y el Sudeste Asiático. El problema consistía en el hecho de que países desarrollados pertenecientes a la Unión Europea (UE) tenían que enfrentarse a las serias amenazas de los «Newly Industrialising Countries (NICs)» del sudeste asiático, también conocidos como «tigres asiáticos». Estos países representaban, y representan, un serio competidor para los otros dos bloques, ya que las empresas multinacionales comenzaron a deslocalizar capital y fábricas hacia esos países, donde los recursos productivos tenían un coste muy inferior comparativamente: bajos costes laborales —derivados en gran parte de los bajos niveles de bienestar prevalecientes en dichos países—, además de una legislación altamente favorable para las empresas extranjeras con voluntad de

17. Joan Subirats. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989, pág. 18.

inversión (baja carga impositiva...). Si a todo ello añadimos el impacto de la caída de los regímenes del «socialismo real» sobre los partidos comunistas directamente y sobre los socialdemócratas indirectamente, entendemos la rápida difusión y éxito de la vía marcada por el neoliberalismo, en cuanto al Estado del Bienestar se refiere, en su vertiente de equilibrio de los sectores público y privado. Las consecuencias de esta nueva situación pueden ser resumidas en un «consenso de austeridad», por parte de los Estados europeos del bienestar, así como en un cambio ideológico hacia bases y lógicas neoliberales, como señala Offe¹⁸. La razón es simple: las políticas públicas del bienestar comenzaron a ser concebidas y utilizadas como medios legítimos en la competición económica interestatal más que como un fin en sí mismo en cuanto a mantener el sistema de bienestar.

En otras palabras: «[...] las presiones de la globalización económica y de factores estructurales nacionales han conducido a la sustitución del modelo dominante de bienestar, el socialdemócrata expansivo, por el modelo contraccionista neoliberal [...]»¹⁹. Este proceso gradual constituyó el principio del fin del Estado del Bienestar Keynesiano, que comenzó a perder, delegar o ceder sus funciones a organizaciones privadas o mixtas. Dicho fenómeno ha sido denominado como de «pluralismo del bienestar»²⁰, mediante el cual el Estado autoriza o permite a otras agencias actuar en su nombre. A ello no es ajeno el fenómeno mencionado anteriormente de colapso total de los regímenes socialistas en nuestro entorno europeo occidental, ya que supuso la muerte del «enemigo comunista» y reforzó la creencia de que el neoliberalismo económico, basado en el mercado, constituía la «única vía» a nivel mundial para orientar el sistema del bienestar. Si este es el pasado, el presente del Estado del Bienestar se caracteriza por mantener estándares tradicionales mínimos comunes a la gran mayoría de los casos, mientras que el futuro del bienestar a través de la intervención estatal dependerá en gran medida de la dimensión social que adopte la Unión Europea y su impacto sobre los Estados miembros.

1.4. CONCLUSIONES

Como se ha puesto de manifiesto en el capítulo, es una idea ampliamente extendida tanto en círculos académicos como políticos que el moderno Estado del Bienestar está amenazado y tiene que asumir nuevos retos en diversos frentes en un contexto diferente del que alumbró la fundación de sus bases y funcionamiento, durante más de un cuarto de siglo después del nuevo orden político-económico

18. Citado en A. Cochrane. «Looking for a European Welfare State», en A. Cochrane y J. Clarke (eds.). *Comparing Welfare Status*. Sage, Londres, 1993, pág. 245.

19. G. Vic. «Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe» en *Journal of Sociology and Politics*, 1998, Vol. 27, Nº 1, pág.17.

20. N. Ginsburg. «Social Europe – A New Model of Welfare» en *European Dossier*, 1997, Nº44, págs. 5-33.

emergido tras la II Guerra Mundial en la parte más occidental del continente europeo. Entre los desafíos más sobresalientes a la supervivencia del modelo de bienestar estatal se encuentran los de índole económica, principalmente los derivados de los procesos de globalización y el aumento de competitividad entre bloques económicos entre los que se encuentran países orientales como China, que no cuentan con un Estado social, democrático y de derecho ni con estructuras de bienestar comparables a la presentada por el heterogéneo mosaico de los Estados de Bienestar europeos con economías de mercado y sociedades abiertas que hemos analizado en sus rasgos esenciales.

El cambio de paradigma que apunta hacia el Mercado como mecanismo más eficiente de distribución de recursos en detrimento del Estado se empezó a producir más tangiblemente durante la década de los 80 tanto en EE.UU como en Europa. La mayoritaria y hegemónica representación conservadora neoliberal de la mayor parte de gobernantes de los Estados denominados «desarrollados», propiciaron la coordinación entre Reagan y Thatcher de una agresiva campaña ideológica apoyada en políticas pragmáticas orientadas contra el gasto del sector público destinado a políticas públicas de bienestar. Durante las últimas décadas y en lo que llevamos de cambio de milenio viejas y nuevas razones se acumulan en el arsenal que conforma el «estado de salud» y la viabilidad futura a corto, medio y largo plazo del modelo estatal de bienestar: problemas demográficos derivados de una población envejecida pensionista; aumento en las tasas de desempleo; creciente competitividad económica y laboral; progresiva deslocalización de centros de producción empresariales hacia países con menores costes productivos, derivados en no poca medida por la escasez de derechos laborales; y, finalmente, el reto de una organización supraestatal como la UE en su más ambiciosa fase de expansión geográfica, comprendiendo 25 Estados Miembros y ratificando el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, donde la dimensión social del bienestar resulta marcada en parámetros lo suficientemente generales como para tener que esperar al análisis empírico derivado de la dinámica política y económica posterior al texto de carácter «supra-constitucional», tanto en los Estados Miembros como en el conjunto del sistema. En suma, los retos del Estado del Bienestar como integrador social y su impacto a través de las políticas públicas del siglo XXI constituyen en la actualidad un tema apasionante, tanto desde la perspectiva política como politológica.

CONCEPTOS BÁSICOS:

- Estado del Bienestar
- Constitución de Weimar
- Política keynesiana
- Crisis del Estado del Bienestar
- Privatización Interna
- Privatización Externa

TEMAS PARA DEBATE

- ¿Cuáles son los actuales retos del Estado del Bienestar?
- ¿Crees posible una redefinición del modelo estatal de bienestar con bases redistributivas diferentes a las actuales?
- ¿Qué relaciones existen entre el Estado del Bienestar y el conjunto de fenómenos conocidos como «globalización»? ¿Qué implicaciones puede tener la globalización para el modelo estatal de bienestar?
- ¿Crees factible a medio plazo una convergencia entre los distintos tipos de Estado de Bienestar? ¿o quizás, una divergencia entre ellos?
- ¿Está realmente en crisis el modelo *Welfare*? ¿Qué supone el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» en términos de bienestar, tanto estatal como supraestatal?

1.5. BIBLIOGRAFÍA

Básica

- Castles, F. «Welfare State Development in Southern Europe», *West European Politics*, vol. 18, nº. 2, 1995.
- Esping-Andersen, G. *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993.
- Gomá, R. y Subirats, J. (cords.) *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel, 1998.
- Schottland, C. (ed.) *The Welfare State*, Harper and Row, 1969.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona, 1992.
- Marshall, T. H. *Sociology at the Crossroad*. London, Heinemann, 1963.
- Pierson, C. y Castres, F. G. (eds.) *The Welfare State Reader*. Polity Press, Cambridge, 2000.
- Subirats, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1989.
- Torres López, J. *Frente a la Crisis del Estado Social*. Madrid, Voz de los Sin Voz, 1994.

Complementaria

- Cochrane, A. «Looking for a European Welfare State», en Cochrane, A. & Clarke, J. (eds.). *Comparing Welfare Status*. Sage, Londres, 1993.
- Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*. London, Transaction books, 1982.
- Ginsburg, N. «Social Europe – A New Model of Welfare» en *European Dossier*, Nº 44, 1997.
- Goodin, R. E., Headey, B., Muffels, R. y Dirven, H. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

- Lane, J. E. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Newbury Park (California), Sage Publications Ltd., 1995.
- Marshall, T. H. (ed.) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Vic, G. «Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe» en *Journal of Sociology and Politics*, 1998 Vol. 27, N° 1.