

MORENO, Luis (ed.)

*Reformas de las políticas de bienestar en España*

Madrid: Siglo XXI. 385 páginas, 2009

El volumen, editado por Luis Moreno (profesor de investigación en el Instituto de Bienes y Políticas Públicas, del CSIC, y uno de los académicos españoles más reputados entre los analistas de los estados de bienestar), da cuenta de los principales resultados de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y llevado a cabo por una docena de investigadores de distintas universidades y centros académicos. La información utilizada para el análisis de las reformas en las políticas de bienestar es de tipo cualitativo, y procede de la realización de alrededor de ciento veinte entrevistas en profundidad hechas a los protagonistas de los procesos de cambio: agentes sociales, responsables públicos, políticos, funcionarios y representantes de organizaciones de interés, así como expertos en cada política (profesores universitarios e investigadores); además de explorar la prensa de esos años y de consultar otras fuentes documentales y bibliográficas sobre los últimos veinticinco años en España.

Las preguntas de investigación tienen que ver con asuntos tan pertinentes como ¿se justifica utilizar para el caso español el adjetivo «congelado», como se ha hecho para referirse a otros países de raíz bismarckiana?; ¿en qué dirección ha cambiado el estado de bienestar español?; ¿se ha tratado de recortar el EB?; ¿en qué medida esos planes han tenido éxito?; ¿cuáles han sido los desencadenantes del cambio en el EB español?; ¿cambiaron las cosas con los gobiernos conservadores o con los progresistas?; ¿han sido los actores sociales decisivos para el cambio?; ¿en qué medida la configuración institucional ha influido en la dirección del cambio?; ¿sigue el cambio en el EB una pauta similar a la que se ha descrito para otros

países? La hipótesis que se pretende contrastar es que los cambios, más que en forma de recortes radicales (debido al miedo de los gobernantes al castigo en las urnas), es esperable que se realicen mediante cambios incrementales, negociados, probablemente reactivos, alejados de los períodos electorales y combinando recorte y expansión.

Este libro, contra lo que cabría esperar, no empieza con una introducción propiamente dicha, esto es, de qué va su contenido y un mapa de navegación para decidir hacia donde ir. El primer capítulo, autoría del propio editor, opera más bien como un excelente prólogo y, en parte, como un interesante complemento al marco analítico expuesto en el segundo capítulo. El profesor Moreno sitúa al lector en el contexto general de la trayectoria histórica de la reforma social en España desde 1963 hasta 2007, presenta el contorno de sus características actuales, los actores fundamentales, las presiones que soportan los sistemas de bienestar europeos; y dedica una atención especial a los nuevos riesgos sociales (los derivados de la precarización del mercado laboral y de los cambios sociodemográficos), así como también a las consecuencias de los recortes en los sistemas de protección diseñados para amparar a los viejos riesgos sociales (vejez, desempleo o enfermedad). En este capítulo, el autor plantea una interesante discusión teórica sobre la tríada formada por «ideas, instituciones e intereses» conectada a los tipos de cambio en las políticas. En el caso de las ideas, trae a colación el enfoque de los recursos de poder en relación con el teorema de los patrones de dependencia (*path dependency*); acerca de las instituciones, se da cuenta de las variantes en el neoinstitucionalismo (histórico, sociológico y de

elección racional); sobre los intereses, se presentan las ventajas y los límites de las redes programáticas y las coaliciones de apoyo. Acerca de los tipos de cambio en las políticas, se sintetiza la conocida tipología de Peter Hall (cambios de primer, segundo o tercer orden).

El segundo capítulo está escrito por Eloísa del Pino; en él se desarrolla un robusto —y complejo— marco conceptual para estudiar el cambio del estado de bienestar y las políticas sociales que, en parte pero independientemente, operacionaliza alguno de los elementos de la discusión teórica que presenta Luis Moreno en el primer capítulo. El esquema responde al planteamiento de una buena investigación: interés y delimitación del objeto de estudio, marco teórico, hipótesis y metodología. El interés por el tema de la reforma social es común en la literatura especializada, y el estudio del cambio, uno de los campos más en boga en cuanto a los regímenes de bienestar se refiere. Pero el caso español tiene más atractivo si cabe, debido a sus peculiaridades en la forma de combinar recorte y expansión. ¿Cómo analizar el cambio en el estado de bienestar? En este capítulo, la autora despliega un potente marco analítico en el que cabe señalar la acotación del tipo y de la clase de cambio, el ritmo (incremental o radical), los efectos (expansión, recorte), los objetivos (remercantilización, mantenimiento de costes, recalibración), así como una interesante propuesta de indicadores basada en niveles de condicionalidad para acceder a los derechos. A continuación, en el marco analítico, se considera el proceso de cambio intentando dar cuenta de cuándo se produce el cambio, por qué y qué actores o instituciones son determinantes en su resultado. Se distinguen las presiones socioeconómicas, los condicionantes institucionales, la coyuntura y la opinión pública de ciudadanos y grupos para interpretar las presiones a las que los decisores públicos han de hacer

frente (reforma ideológicamente deseable, reforma institucionalmente posible y reforma coyunturalmente aconsejable); además de considerar el estilo de reforma. Metodológicamente, el estudio se encuadra en el institucionalismo de corte histórico, debido a su insistencia en el argumento de la evitación de culpa (*blame avoidance*) y a su opción por seleccionar «episodios de cambio» como intentos significativos de transformación de la política, lo que remite al concepto de «coyunturas críticas» (*critical junctures*), central en el teorema de los patrones de dependencia.

La mayoría de los capítulos del libro responden a una estructura similar. En primer lugar, se presentan las características generales de la política y las presiones que soporta, lo cual suministra a quien lo lee una sucinta evolución histórica. El análisis de la política a lo largo del último cuarto de siglo sirve para contextualizar los «episodios de cambio» y presentar a los actores y a las instituciones protagonistas. Al final de cada capítulo, se discute el patrón empírico del proceso tratando de ensamblar las presiones que lo desencadenan, los actores y las instituciones que participan en el mismo, las consecuencias de su participación en los resultados de ese cambio, y los retos pendientes de la política.

En el tercer capítulo del libro, Ramos y Del Pino abordan los cambios más significativos a lo largo de la trayectoria de la política de pensiones en los últimos treinta años y se detienen especialmente en dos episodios de reforma: la Ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, de 1997, y la Ley de medidas en materia de Seguridad Social, de 2007. El resultado es que las sucesivas reformas han incluido medidas de recorte (contención del ritmo de crecimiento del gasto, endurecimiento relativo de las condiciones para acceder a una pensión de jubilación, introducción de elementos de mercantilización), junto a

otras que implican una expansión de los beneficios sociales para algunos colectivos.

En el cuarto capítulo, dedicado a la sanidad, Moreno Fuentes analiza la redefinición de las formas de gobernanza sanitaria en relación con los siguientes procesos de reforma: *a*) el desarrollo de nuevos equilibrios de responsabilidades y funciones en los diferentes niveles de gobierno (vinculados a los procesos de descentralización), *b*) el reforzamiento de la función reguladora del Estado (fundamentalmente a expensas de la prestación directa de servicios), *c*) la introducción de mecanismos e instrumentos de la denominada «nueva gestión pública» y *d*) el desarrollo de una cultura de externalización y el establecimiento de nuevos organismos de gestión y control. Los episodios de cambio seleccionados son la Ley General de Sanidad, de 1986, y la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, de 2003.

En el quinto capítulo, tras explorar la trayectoria general de la política de protección por desempleo, Del Pino y Ramos abordan el estudio de los dos intentos de cambio más significativos en la prestación por desempleo (en ambos casos recortes), la Ley de medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección por desempleo, de 1992, y la Ley de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, de 2002. Cabe señalar la sistemática aplicación del marco teórico y la rigurosa puesta a prueba de la hipótesis general que se realiza en este capítulo.

En el sexto capítulo, Aguilar analiza la evolución de los servicios sociales discutiendo la definición de protección social que éstos amparan, así como aspectos esenciales de su funcionamiento. La ambigua identidad institucional, su débil imagen sociocientífica y el modo impreciso en que los servicios sociales son percibidos por la opinión pública, se explican no sólo por la juventud del sector, sino también por algunas peculiaridades y pro-

blemas de su delimitación y definición. Este análisis ayudará a comprender las peculiaridades de las reformas de las políticas que se presentan en los dos capítulos siguientes.

En el capítulo séptimo, Marbán comienza el análisis de la atención a la dependencia en España desde la Constitución, para acabar centrando su atención en el proceso que acabó con la puesta en marcha de la conocida como Ley de dependencia, en enero de 2007. Se discuten los retos y las incertidumbres de una ley de filosofía socialdemócrata y de financiación asistencial, como los relacionados con el copago, la prevalencia de prestaciones económicas sobre las prestaciones en servicios (cuando la Ley contempla todo lo contrario) o el dilatado e incumplido calendario de aplicación.

El capítulo octavo, redactado por Pérez, Arriba y Parrilla, está dedicado al análisis del itinerario de las políticas autonómicas de rentas mínimas y planes de inclusión, sin detenerse en episodios de cambio concretos. No obstante, se estudian de manera sistemática los casos de las comunidades autónomas de Navarra, Madrid y Asturias. Se destaca que los planes de inclusión y las RMI forman parte de un conjunto de políticas de bienestar nacidas en un contexto de cuestionamiento de los modelos de bienestar y de contención del gasto social. Son asistenciales, se focalizan en determinados grupos de población y están basadas en la responsabilidad individual.

El noveno capítulo está dedicado al sector de las políticas a favor de las mujeres y las políticas de familia. Salido y Moreno, después de presentar las características del familismo en el régimen de bienestar mediterráneo y los nuevos riesgos sociales asociados al cambio familiar, examinan dos hitos recientes, la Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, de 1999, y la Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de 2007.

En el décimo capítulo, Gentile y Mayer estudian la transición a la vida adulta y las políticas de juventud en España. En el escrito, se hace una buena presentación de la nueva condición juvenil (alrededor del colectivo de jóvenes y adultos) en el marco familista del bienestar, abordado también en el capítulo anterior. A continuación, se rastrea la trayectoria de las políticas de juventud desde la Constitución, para detenerse con más detalle en el Plan Interministerial de Juventud 2005-2008 y en el destacado papel de la agencia estatal INJUVE.

Finalmente, en el capítulo onceavo, Eloísa del Pino y Juan Antonio Ramos extraen como conclusiones principales sobre el alcance del cambio y la naturaleza de las reformas en el EB español las siguientes: los cambios han sido incrementales y la naturaleza de las reformas, reactiva; se sostiene que, en un marco de austeridad permanente y de medidas orientadas a la contención del gasto: *a*) se estimula la responsabilidad de los individuos para hacerse cargo de su propio bienestar mientras aumentan las condicionalidades para acceder a los recursos; *b*) los recortes en los derechos de acceso e intensidad protectora tienen lugar en las políticas orientadas al tratamiento de los viejos riesgos sociales (pensiones, desempleo, sanidad); *c*) se produce una mayor visibilidad y ampliación de políticas relacionadas con los nuevos riesgos sociales (dependencia, inclusión, servicios sociales, juventud, familia y género); *d*) se vislumbra una creciente remercantilización de las condiciones de vida, esto es, una mayor dependencia del mercado de trabajo asalariado para vivir, y *e*) se señala la creciente introducción de mecanismos inspirados en el mercado (como los que aplica la nueva gestión pública) y la consecuente subsidiariedad del papel del

Estado (que sólo actuaría para los más necesitados).

En conjunto, el libro presenta los resultados de una investigación cualitativa con muchos puntos fuertes y algunas debilidades. Como puntos fuertes, cabe destacar la claridad expositiva y la aplicación del modelo de análisis en la mayoría de capítulos, así como la bibliografía que los acompaña. También es importante el interés académico en el que se sitúa la pesquisa (los cambios de paradigma), y no carece de importancia política la investigación empírica (los nuevos riesgos sociales). El libro cubre una buena parte de las políticas dirigidas a los viejos riesgos sociales (pensiones, salud y desempleo), y es novedoso en la presentación de las políticas que tienen que ver con los nuevos riesgos sociales (servicios sociales, dependencia, inclusión social, familia, género y juventud). Hay que apuntar como un mérito la importancia causal otorgada a los actores y a las instituciones como factores de cambio, así como el énfasis político institucional asociado a los procesos de descentralización, tanto de las viejas políticas como de las nuevas. Sin embargo, habría sido interesante abordar la investigación desde una perspectiva más comparada con la Unión Europea, a fin de otorgar una mayor consideración a su influencia en la orientación, por lo menos discursiva, sobre las políticas en general. También habría sido conveniente escribir un capítulo sobre mercado de trabajo, así como sobre vivienda, educación o inmigración, pero dichos aspectos no los contemplaba el proyecto de investigación.

*José Adelantado*

Departamento de Sociología  
Universitat Autònoma de Barcelona  
jose.adelantado@uab.cat