

2010
19

Documento de trabajo

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS (IPP)

**REFORMAS DE LAS
POLÍTICAS DE BIENESTAR:
CONTEXTO Y NUEVOS
RIESGOS SOCIALES**

LUIS MORENO

**CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS
(CSIC)**

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS (IPP)

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS CCHS-CSIC

Copyright ©2010. Moreno, L. All Rights reserved.
Do not quote or cite without permission from the author.

Instituto de Políticas y Bienes Públicos
Centro de Ciencias Humanas y Sociales
Consejo Superior de Investigaciones Científicas
C/ Albasanz, 26-28.
28037 Madrid (España)

Tel: +34 91 602 2300
Fax: +34 91 304 5710

<http://www.ipp.csic.es/>

The working papers are produced by Spanish National Research Council – Institute of Public Goods and Policies and are to be circulated for discussion purposes only. Their contents should be considered to be preliminary. The papers are expected to be published in due course, in a revised form and should not be quoted without the authors' permission.

How to quote or cite this document:

Moreno, L.(2010). Reformas de las Políticas de bienestar: Contexto y nuevos Riesgos sociales. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS-CSIC, Documento de trabajo, Número 19. <http://hdl.handle.net/10261/28912>

REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR: CONTEXTO Y NUEVOS RIESGOS SOCIALES

LUIS MORENO¹

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC)

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS (IPP-CCHS)

LUIS.MORENO@CCHS.CSIC.ES

Publicado en el libro “Economía, Empleo y Sociedad” (2ª edición) (2010). Sevilla: Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)

RESUMEN

Después de la crisis financiera desencadenada en 2008, los Estados del Bienestar europeos encaran el reto de renovar el pacto entre bienestar social y progreso económico, responsable de la satisfacción vital de los europeos y la cohesión de sus sociedades. La resistencia del EB español frente a las presiones a favor del recorte de las políticas sociales, características del paradigma capitalista anglosajón, es dudosa. En este capítulo se examinan conceptualmente el significado y el alcance de las reformas de las políticas sociales mediante el recurso a la tríada analítica de las tres íes: ideas, instituciones, intereses. Tras revisar la emergencia de los denominados “nuevos riesgos sociales” (NRS) y sus previsibles efectos en el EB español, las reflexiones finales subrayan el carácter acumulativo de las políticas de bienestar en España. Hay dos retos identificados como los más importantes de cara a la evolución futura: el primero, de carácter exógeno y europeo, concierne a la viabilidad del welfare state en el contexto de la mundialización económica; el segundo, de índole endógena, enfatiza los efectos de la incorporación laboral femenina en la provisión de prestaciones y servicios sociales.

1 Profesor de Investigación, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC) (luis.moreno@cchs.csic.es, www.ipp.csic.es). Para la elaboración de este documento, el autor se ha beneficiado de otras publicaciones previas, en particular las relativas a Europa social, bienestar en España y la “malla de seguridad” (2007) y *Reformas de las políticas de bienestar en España* (2009). Agradezco los comentarios de Francisco Javier Moreno Fuentes, Olga Salido y Amparo Serrano respecto a este u otros textos relacionados. La responsabilidad última de los puntos de vista y análisis efectuados es exclusivamente del autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS REFORMAS.....	5
NUEVOS RIESGOS SOCIALES	12
ACUMULATIVIDAD, CRISIS ECONÓMICA Y PROSPECTIVA	16
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	21

INTRODUCCIÓN

Existe en España un sistema de protección social relativamente extenso en cobertura (sanidad, pensiones y protección al desempleo y, en una medida mucho menor, protección a la familia y servicios sociales personales), pero de baja intensidad protectora, con una relativa tendencia a la privatización y al desplazamiento hacia la familia y el ciudadano de los costes del bienestar. Se han aplicado nuevas políticas de cohesión territorial en materia sanitaria y de consolidación y reforma permanente del sistema público de pensiones, así como un esfuerzo creciente respecto a los servicios sociales y la protección social a las personas en situación de dependencia. Desde 1990 el desarrollo del Estado de Bienestar se ha caracterizado por contención del gasto y reformas de viabilidad, descentralización territorial y cesión de la provisión hacia la sociedad civil mercantil y no lucrativa. El tardío EB español es, por tanto, un sistema universal incompleto, relativamente fragmentado en distintos niveles de protección social, y con insuficiente inclusión de personas que acumulan déficits sociales (Moreno y Rodríguez Cabrero, 2007).

El conjunto de instituciones estatales que constituyen el EB es responsable de la provisión de políticas sociales y del bienestar. Éstas políticas consisten en intervenciones de los poderes públicos en la vida de las personas, mediaciones que afectan a la distribución de sus oportunidades vitales y están dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Si bien casi todas las políticas públicas inciden, en algún sentido, en este tipo de objetivos, son las áreas de la seguridad social, de la salud, de la educación, del empleo, de la vivienda, y de las transferencias fiscales las que concentran el campo específico de actuación de las políticas sociales (Adelantado, 2000; Navarro, 2004; Rodríguez Cabrero, 2004). La importancia de las políticas sociales en la España actual se evidencia en razón a su peso presupuestario en el gasto público total –alrededor de la mitad del monto total– (González Temprano, 2003; Rodríguez Cabrero, 2010). Además, los efectos de las políticas sociales en la consolidación de una ciudadanía participativa y en el desarrollo de prácticas de calidad democrática resultan fundamentales para la legitimación de una sociedad industrial avanzada como la española (Espina, 2007).

Tras la grave crisis financiera desatada en 2008, el modelo social de la Unión Europea ha confrontado el desafío de renovar el pacto entre bienestar social y progreso económico que ha coadyuvado a la satisfacción vital de los europeos y a la cohesión de sus sociedades. Tal pacto social ya estaba implícito en la sociogénesis del EB –al fin y al cabo, una “invención” europea–, el cual se había implantado con altas cotas de legitimidad y prosperidad desde la Segunda Guerra Mundial. Durante los años de transición al tercer milenio, las políticas sociales han estado sometidas a un fuerte cuestionamiento por parte de la ideología neoliberal y de los políticos neoconservadores. Con la irrupción de la crisis financiera –especialmente en las democracias avanzadas del bienestar–, el modelo del capitalismo anglosajón ha sido fuertemente criticado en el “Viejo Continente” como principal responsable de los excesos financieros. Empero, las

reticencias nacionales de los estados miembros de la UE han lastrado una respuesta coordinada europea y han abierto interrogantes sobre los desarrollos futuros respecto a la sostenibilidad social y económica de los EB europeos.

En la siguiente sección se examinan conceptualmente el significado y alcance de las reformas de las políticas sociales mediante el recurso a la tríada analítica de las tres *íes*: ideas, instituciones, intereses. Se revisa, subsiguientemente, la emergencia de los denominados “nuevos riesgos sociales” (NRS) y sus previsibles efectos en el EB español tras 2008. Las reflexiones finales subrayan el carácter acumulativo de las políticas de bienestar en España y singularizan la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral formal como un desafío de gran incidencia en los escenarios futuros del EB español.

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS REFORMAS

Como ha sucedido en buena parte de los países desarrollados de la OCDE, se ha asistido en España al “contagio” de una ofensiva ideológica de amplia ascendencia en el mundo anglosajón y países adláteres (Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido, principalmente). Tales propuestas neoliberales han estado asociadas a un cambio de paradigma en la formulación e implementación de políticas públicas, basado, entre otras propuestas, en: (a) mercados laborales desregulados y polarización salarial; (b) individualización de las expectativas vitales; (c) control financiero de la actividad productiva; (d) irrestricto movimiento de capitales especulativos.

El discurso neoliberal ya había enfatizado los efectos que los procesos de globalización y mundialización de la economía provocarían en los mercados laborales nacionales y en las transformaciones industriales, y apuntaba normativamente a la puesta en práctica de políticas de recorte del gasto social (*welfare retrenchment*) e, incluso, de desmantelamiento del EB (Rodríguez Cabrero, 1992). Sin embargo, después de la Edad de Oro del bienestar correspondiente al período 1945-1975 (*Golden Age*), se dio paso a una renovada Edad de Plata (*Silver Age*), la cual, pese a las dificultades económicas desatadas por las crisis del petróleo de 1973 y 1978, había dado señales de una gran adaptabilidad a la nueva situación (Taylor-Gooby, 2002).

La resistencia del EB frente a las presiones a favor del recorte de las políticas sociales ha sido subrayada por los estudiosos e investigadores del bienestar social en los últimos decenios. Desde los enfoques del institucionalismo histórico, la “dependencia de la senda” (*path dependency*) y la “teoría de la evitación de la culpa” (*blame avoidance*), los análisis se han concentrado mayormente en explicar esta resistencia de las políticas del bienestar a los recortes y cuáles eran los factores obstaculizadores de tales intentos, así como en analizar sus mecanismos de funcionamiento. Estos últimos, de naturaleza institucional, parecían conducir a la estabilidad

y no al cambio. Sin embargo, y a pesar de la resistencia demostrada por el EB, una preocupación por la “recalibración” y la contención del gasto público (*cost containment*) –que no siempre se ha traducido linealmente en retrocesos (*retrenchment*)– ha pasado en los últimos lustros a constituirse en objetivo prioritario de gobiernos occidentales de distinta coloración política y en motivo analítico principal de los trabajos de científicos sociales y de investigadores de las políticas sociales (del Pino y Colino, 2006). Empero, las preguntas principales de investigación mantienen su vigencia: si han cambiado las políticas, ¿cómo lo han hecho y en qué medida?; y, ¿cuáles son los útiles teóricos más adecuados para examinar el alcance de los cambios?

A fin de comprender mejor el significado y el alcance de las reformas de las políticas públicas en general, bajo estas líneas se pasa revista a escuelas de pensamiento, enfoques y aproximaciones, utilizando la tríada analítica de las tres *íes*: ideas, instituciones e intereses (Moreno, 2009). En términos generales se asume que las ideas (ideologías) se confrontan con los intereses a través de la mediación de las instituciones, públicas y privadas. El examen de los agentes sociales –sus demandas, movilizaciones y reivindicaciones– es, por tanto, de capital importancia en el armazón analítico de las tres *íes*, el cual tuvo una primera formulación desde la economía política, y fue posteriormente adaptado en el análisis de las políticas públicas (*policy analysis*).

En sentido amplio cabe definir a las ideas como aquéllas que los actores tienen para conseguir sus intereses, los cuales suelen manifestarse en situaciones “ganadoras” y “perdedoras” tras los cambios de las políticas (*policy shifts*). Las instituciones, por su parte, son tomadas en consideración especialmente en cuanto al establecimiento de las reglas de juego, a los procedimientos de conflicto y negociación que estructuran los juegos de *intereses* de los actores y a las posibles consecuencias de las reformas de las políticas (Hall, 1986).

Los análisis que han tratado de explicar el cambio de las políticas a menudo han interpretado las transformaciones desde una visión estática. Así, por ejemplo, el hecho de que los *shocks* económicos de carácter exógeno (ej. crisis de los sistemas financieros internacionales) o las batallas domésticas en los conflictos distributivos (ej. políticas de ortodoxia financiera o expansión presupuestaria) puedan desestabilizar el equilibrio institucional, no implica necesariamente la creación de un nuevo equilibrio, como se ha interpretado –hasta el momento de redactar este capítulo– de los efectos de la crisis financiera iniciada en 2008. Ciertamente la fijación del nuevo equilibrio es el correlato de su definición, discusión e implementación, tras la pugna de los actores (y de sus ideas, intereses e instituciones en liza), y no la respuesta a la exigencia funcional de unas determinadas condiciones estructurales “fijas”.

Ideas

El enfoque de los “recursos de poder” (*power resources approach*) subraya el valor autónomo de la política como instrumento de cambio y cuestiona la idea de que la política social refleja

simplemente las necesidades sistémicas de las sociedades capitalistas e industrializadas (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985). Desarrollando el paradigma analítico de los “recursos del poder”, Gøsta Esping-Andersen (1990) ha teorizado sobre los tres mundos del bienestar capitalista asumiendo implícitamente planteamientos socialdemócratas “a la escandinava”, es decir, de orientación estatista (*state-centred approach*), según los cuales la acción del estado central es la gran variable independiente que determina la producción de bienestar. Según esta perspectiva, las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía, que las hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de provisión social.

Desde dicha perspectiva, los recursos de poder de los actores colectivos son fundamentales en la formación y acción posterior de las coaliciones de poder. Éstas, a su vez, son responsables de la implantación de estructuras de protección social. También se toma en cuenta el legado histórico, o “dependencia de la senda” (*path dependency*)² de las instituciones estatales como elementos principales en la consolidación de los distintos regímenes de bienestar, aunque cabe criticar el paradigma de los “recursos de poder”, precisamente porque a menudo pasa por alto el simple hecho de que el Estado del Bienestar “(...)ha hecho concordantes con la modernidad muchas funciones previamente desarrolladas por la familia, la iglesia, el gremio y la comunidad local” (Flora y Heidenheimer, 1981: 6).

Existe una dimensión cultural y axiológica en el desarrollo de los sistemas de bienestar, generalmente despreciada en los análisis comparativos, cuya evidencia es complejo sintetizar estadísticamente, pero cuya importancia es equivalente, cuando no mayor, a otros elementos objetivables y medibles³. La autopercepción de necesidades, estilos de vida y niveles de satisfacción⁴ influye sobremanera en la configuración de las opciones estratégicas de los principales actores o coaliciones de actores favorecedoras del desarrollo del bienestar social (pongamos por caso familias, gobiernos, asociaciones civiles, sindicatos o corporaciones lucrativas). Tales elementos no son siempre reducibles a variables numéricas o representaciones interpuestas (*proxies*). Empero, en numerosas ocasiones son constitutivos de rasgos comunes (*commonalities*) entre países en el seno de civilizaciones culturales transnacionales, como puede ser el caso de los países escandinavos o mediterráneos.

2 Es éste un concepto profusamente empleado por los estudiosos de la economía institucional y evolucionista. Las expresiones acuñadas tales como *path dependency*, *innovation change* (cambio innovador) o *feedbacks* (retroalimentaciones o, simplemente, realimentaciones) deben considerarse en el marco más amplio de los sistemas evolutivos complejos y dinámicos. Sistemas que se caracterizan por tres fases: estabilidad, caos y bifurcación y nueva senda estable. Para determinar en esta última fase las dependencias inerciales creadas o la emergencia de nuevas estructuras, los análisis históricos y estocásticos son fundamentales (Pitruzzello, 2004).

3 Aspectos culturales y valorativos que con frecuencia no son tenidos en cuenta por los científicos sociales que utilizan técnicas comparativas cuantitativas, especialmente en el área de la política económica (*QCPE-quantitative comparative political economy*).

4 De los grandes países europeos, y según la autopercepción expresada por los encuestados, España era el primer país en la clasificación de “Años de Vida Feliz” (período 2000-09). Dicho estudio combinaba datos de expectativa y de vida y satisfacción vital (“how long and happy people live”) (Veenhoven, 2009).

Cabe criticar también la escuela de los “recursos de poder” y el enfoque de los regímenes por sus implicaciones para con “el género” (Orloff, 1993). Se aduce que tales aproximaciones no sólo suelen “ignorar” el rol de las mujeres como productoras de satisfacción vital (*well-being*), sino que el concepto de desmercantilización (*de-commodification*)⁵ no considera cabalmente la importancia del trabajo no remunerado en los hogares (Lewis, 1992, 1997). Las mujeres han desarrollado actividades fundamentales como trabajadoras domésticas y cuidadoras no remuneradas en las familias/hogares, una realidad de carácter socialmente estructurante en un Estado del Bienestar de corte “familista” como el español⁶.

Instituciones

El neoinstitucionalismo es otra influyente corriente de revitalización conceptual y analítica, en esta ocasión proveniente de Norteamérica. En sus tres variantes más características (histórica, sociológica y de elección racional), dicha escuela de pensamiento señala que las instituciones moldean las preferencias y objetivos de los actores en los procesos de toma de decisiones. Además, mediante el establecimiento de las “reglas del juego” de poder e influencia, se condicionan igualmente los resultados de dichos procesos (Koelble, 1995; Hall y Taylor, 1996).

El nuevo institucionalismo de corte histórico ha tenido en los últimos años un protagonismo especial en los estudios y análisis comparados (Steinmo *et al.*, 1992). El tipo de configuración de las instituciones constitucionales, en concreto la naturaleza y número de los llamados puntos de veto (*veto points*), puede facilitar o dificultar la reforma del EB. La tendencia de los gobiernos a tratar de evitar ser culpados de las políticas impopulares (*blame avoidance*) puede llegar a impedir o frenar la reforma (Weaver, 1986; Pierson, 1996, Bonoli 2001). En el caso de que el gobierno decida seguir adelante con ella, se arriesga a ser castigado electoralmente o a que el cambio carezca de legitimidad, lo que finalmente puede producir problemas de aceptación ciudadana y, en último término, entorpecer el funcionamiento de las nuevas medidas una vez implantadas.

Existen solapamientos del neoinstitucionalismo histórico con conceptos como el de “sedimentación”, característico del institucionalismo sociológico (Tolbert y Zucker, 1996). Este último enfoque se desarrolló dentro del campo académico de la teoría de las organizaciones y entiende que las decisiones individuales son el producto no sólo de entramados institucionales sino de marcos de referencia de mayor amplitud social. Los individuos se encuentran “encajados”

5 El cual hace referencia al nivel de derechos sociales, mediante prestaciones y servicios, que permitirían a los ciudadanos cubrir sus necesidades vitales al margen del mercado laboral. Richard Titmuss, representante de la corriente socialdemócrata tradicional, ya consideraba a las políticas sociales como medios para no depender del salario como única forma de emancipación y satisfacción de necesidades vitales.

6 En análoga forma al de “des-mercantilización” se ha propuesto el controvertido término de “des-familización” que mediría el grado en que el bienestar social permitiría a las mujeres desarrollar sus planes de vida independientemente de las responsabilidades familiares (Esping-Andersen, 1999). Otros autores prefieren el término ‘externalización’ de cuidados familiares (Moreno, 2002).

(*embedded*) en contextos culturales y organizativos que prefiguran los propios conceptos de autointerés y utilidad. El concepto de “*embeddedness*” subraya los decisivos roles que la cultura, las relaciones sociales, la identidad grupal y la actividad económica juegan en la conformación de los intereses de las personas y en el cariz estructurante o contingencial de su conducta política. Así, la tan repetida “crisis” del Estado del Bienestar podría ser interpretada como un colapso de la cultura del bienestar (Rosanvallon, 1995). El énfasis, por tanto, está en los sistemas simbólicos, los sesgos cognitivos y las plantillas morales, facilitados por los “marcos de significados” (*frames of meaning*) que guían las acciones humanas (Powell y DiMaggio, 1991; Hall y Taylor, 1996).

La variante neoinstitucionalista de elección racional remarca que los actores implicados disponen de un conjunto fijado de preferencias, generalmente en línea con el denominado “principio de la transitividad” (si “a” es mejor que “b”, y “b” mejor que “c”, entonces “a” es necesariamente mejor que “c”; y a la inversa), y que, consecuentemente, se comportan de manera instrumental para maximizar el logro de sus preferencias. Esta escuela de pensamiento se aproxima a la política y políticas públicas en términos de dilemas de acción colectiva. En lo que respecta a nuestra discusión, se aduce que lo que suele condicionar a los actores a que tomen acciones colectivas de orden superior es la ausencia de encajes institucionales que garanticen una conducta complementaria por parte de otros actores (ejemplos clásicos son el “dilema del prisionero” o la “tragedia de los comunes”, Ostrom, 1990). Quizá una de las contribuciones más relevantes del neoinstitucionalismo de elección racional haya sido el énfasis que éste ha dado al rol de las interacciones estratégicas en la determinación de los resultados de las políticas. De acuerdo con este enfoque, resulta más probable que las conductas de los actores estén motivadas no por fuerzas impersonales de carácter histórico, sino por un cálculo estratégico; un cálculo que está considerablemente condicionado por las expectativas de los actores acerca de la probable conducta interesada de otros actores.

Cabe señalar que si bien la perspectiva neoinstitucionalista se muestra eficaz y plausible a la hora de analizar las resistencias del Estado del Bienestar a las presiones para recortar prestaciones y servicios, encuentra más dificultades a la hora de valorar correctamente el peso de las instituciones políticas cuando la variable dependiente —el posible recorte— está siendo definida de formas distintas por los diferentes investigadores (Kitschelt, 2001; Pierson, 2001; Green-Pedersen, 2004).

Intereses

El concepto de “intereses” es grupal y se relaciona íntimamente con el de “creencias” y “deseos” (Sartori, 1984). Sin embargo, la estabilidad grupal del concepto no puede darse por sentada ya que, si los intereses pueden considerarse como una función de las “creencias” y los “deseos”, cuando éstos últimos son inestables también los son aquéllos. En situaciones de incertidumbre

los límites del procesamiento cognitivo de los actores auspician que sus intereses se dirijan generalmente a la satisfacción, y no tanto a la maximización, de sus conductas (North, 1990; Simon *et al.*, 1992)

Cuando la información es procesada por los agentes de manera diversa, o la distribución de la información se realiza asimétricamente, los intereses pueden conducir a situaciones de riesgo moral (*moral hazard*). En realidad, sucede a menudo en los procesos de elaboración de políticas públicas que los agentes no saben cómo encauzar sus intereses en la pugna con los de otros actores (principales) y sus agentes. La mejora de la información en situaciones de incertidumbre ayuda en escasa medida a resolver la ambigüedad estratégica, ya que los agentes se muestran inseguros respecto a cuáles son sus auténticos intereses.

Relevantes en nuestro marco de referencia son las “redes programáticas” (*policy networks*) y las “coaliciones de apoyo” (*advocacy coalitions*). Las primeras están constituidas por un conjunto de relaciones relativamente estables, no jerarquizadas y de naturaleza interdependiente y ligadas a una variedad de actores, los cuales comparten intereses comunes respecto a una política e intercambian recursos con el fin de lograr los intereses compartidos asumiendo que la cooperación es la mejor manera de conseguirlos (Peterson, 2004).

Existe un continuo variopinto de tipos de “redes”: desde las muy inclusivas comunidades de políticas (con alta interdependencia, relaciones estables, afiliación limitada e independencia respecto a otras “redes”), a otras integradas de manera laxa (con limitada interdependencia, afiliación abierta, relaciones menos estables y menos aisladas de otras “redes”). Naturalmente las “redes” descritas en primera instancia son generalmente más capaces de condicionar los resultados de las políticas (*policy outcomes*) que las descritas en segundo lugar. Las “coaliciones de apoyo” (*advocacy coalitions*) suelen ser grupos de actores de organizaciones públicas y privadas que comparten creencias y persiguen la consecución de objetivos comunes (Sabatier, 1986). La premisa principal en la conformación de “coaliciones de apoyo” es que la elaboración de políticas (*polycymaking*) se produce en un subsistema de políticas en el que coexisten otras “coaliciones” que compiten entre sí a fin de influenciar los programas o políticas de acuerdo a sus propias creencias, lo que refuerza la cohesión de cada “coalicción” (Sabatier, 1998).

Con carácter general se arguye que los análisis de “redes programáticas” son más apropiados para explicar la continuidad y estabilidad de las políticas que para analizar el cambio, si bien algunos autores los han utilizado en este segundo supuesto (Marsh, 1998; Smith, 1993). Los estudios de las “coaliciones de apoyo” se desarrollaron con objeto de examinar los cambios de las políticas en un período prolongado de tiempo. A su vez, mientras los análisis de “redes programáticas” enfatizan el papel de los recursos en la estructuración del acceso de los actores a los procesos de elaboración de las políticas (*policy-making*), los estudios de las “coaliciones de apoyo” subrayan la importancia de los sistemas de valores, así como el aprendizaje orientado hacia dichas políticas.

España ofrece un peculiar contexto de análisis por su estructura institucional y su descentralizada organización estatal, ya que el gobierno central no siempre es, en última instancia, el actor decisivo del “orden y mando” (*command-and-control*). Como se ha puesto en evidencia en muchos de los últimos análisis sobre reformas políticas del bienestar, la pretensión gubernamental de cambiar, por ejemplo, aspectos relativos a cómo gestionar los programas de pensiones o desempleo, aun no suponiendo una modificación de los derechos ciudadanos pueden ser suficientes para desencadenar la actuación de redes de actores o instituciones con intereses en juego (Natali y Rhodes, 2004).

Alcance de los cambios

Con carácter general cabe distinguir tres tipos de cambios en las políticas públicas, incluidas las del bienestar. Los de primer orden consisten en una utilización distinta de los instrumentos de política, aunque sus principales objetivos y sus instrumentos sigan siendo los mismos. Los segundos reflejan una modificación de dichos instrumentos de política aunque sus objetivos no varíen. Los cambios de tercer orden implican la modificación tanto de los instrumentos como de los objetivos de la política. Mientras que los cambios de primer y segundo orden se pueden considerar como parte de la actividad normal en la elaboración de las políticas, los de tercer orden implican un cambio radical (Hall, 1993).

Durante el período 1984-2008, y utilizando como referencia el caso analítico español, se han detectado diversos cambios en las políticas del bienestar (del Pino y Ramos, 2009). Los cambios de primer orden consistieron en una utilización más amplia de los instrumentos de política existentes. Los de segundo orden se refirieron a una modificación de tales instrumentos que, sin embargo, no suponía un cambio en la naturaleza del régimen de bienestar. Los cambios de tercer orden fueron consecuencia de reformas que trataban de responder a presiones más poderosas modificando los instrumentos de política e introduciendo una nueva lógica del bienestar. Conviene resaltar que, independientemente de que los cambios puedan ser de primer y segundo orden (*path dependent changes*) o de tercer orden (*innovative changes*), su impacto puede ser radical o incremental, lo que puede tener consecuencias en cuanto a su aceptación.

En los últimos lustros se ha asistido a una significativa transformación paradigmática en la comprensión del Estado del Bienestar europeo, y que se relaciona con los cambios en las políticas económicas (principalmente del Keynesianismo de corte socialdemócrata al Monetarismo de matriz neoliberal). ¿Supone ello que el desarrollo del bienestar ha evolucionado como un mero sucedáneo de las ideas, instituciones e intereses “fuertes” en el “Viejo Continente” en línea con los postulados del hegemónico capitalismo anglosajón? Se ha argumentado, al respecto, que existiendo un creciente número de presiones y “nuevos riesgos sociales” la evolución de las políticas parecería convalidar la derivación hacia un modelo post-Estado del Bienestar (Loughlin, 2004).

NUEVOS RIESGOS SOCIALES

Con el tránsito al Tercer Milenio, los Estados europeos han confrontado un período intenso de reformas en sus fronteras funcionales y territoriales de protección social, lo cual ha reflejado tensiones recurrentes entre expansión y recorte del gasto social (Ferrera y Rhodes, 2000; Kuhnle, 2000; Huber y Stephens, 2001; Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen y Palier, 2010).

Ya en la década de los 90, las políticas europeas se implementaron primordialmente con la finalidad de lograr una mayor integración económica en el seno de la Unión Europea, tras la implantación del Mercado Único y la posterior introducción de la moneda única. En paralelo, las instituciones de la UE salvaguardaron y promovieron la competencia en el “mercado abierto” interno. Los países de la UE adoptaron profundos cambios en sus concepciones de política económica y aceptaron la limitación de su deuda nacional, a la par que “saneaban” sus finanzas públicas. Además, los niveles de inflación se mantuvieron bajos, lo que implicó la moderación salarial y una estabilización de las cotizaciones a los sistemas públicos de seguridad social. Más allá de alegar la necesidad de cambios en las economías europeas, el discurso de la globalización fue instrumentalizado también a fin de intentar modificar los pactos de solidaridad del bienestar en los ámbitos internos de los estados miembros (Palier y Sykes, 2001; Moreno y Palier, 2005; Guillén y Gutiérrez, 2008).

El alejamiento de las tradicionales políticas económicas de corte keynesiano fue desplegado por los gobiernos de estados miembros de la UE con el fin de favorecer el consumo y el crecimiento económico. En medio de agudas crisis fiscales, la erosión del macro-consenso ideológico establecido tras la Segunda Guerra Mundial⁷ dio paso a un compromiso de índole neocorporatista –y progresivamente inestable– entre las lógicas del capitalismo y la solidaridad del bienestar⁸. A pesar de su diversidad, las “variedades del capitalismo” (*varieties of capitalism*) del bienestar pasaron a compartir unos mismos objetivos estratégicos y una misma preocupación por la optimización del capital humano en el seno de los mercados nacionales para tratar de conseguir con ello posiciones de ventaja comparativa en el mercado global⁹.

7 “El Compromiso de Mitad de Siglo” (*Mid-century Compromise*) fue un acuerdo implícito alcanzado entre la propiedad privada y los derechos sociales (o entre capital y trabajo) en los países industriales avanzados del capitalismo del bienestar. Mediante concesiones mutuas se hizo posible la institucionalización de conflictos latentes entre las desigualdades inherentes al capitalismo y las igualdades derivadas de la ciudadanía de masas (Crouch, 1999).

8 Según el “cuento de O’Goffe” (*O’Goffe’s tale*), el cual hace referencia a las tesis de O’Connor (1973), Gough (1979) y Offe (1984), existe una insuperable contradicción para el mantenimiento del bienestar solidario. Ello es debido a los enfrentados procesos de legitimación social del sistema liberal y a la preservación de los mecanismos de acumulación capitalista (Moreno, 2000).

9 El enfoque de las “variedades del capitalismo” considera a los sistemas de bienestar como sistemas de regulación del mercado de trabajo de acuerdo a específicos encajes políticos y económicos. La principal diferencia se produce entre las economías anglosajonas, liberales y tendencialmente desreguladas (EE.UU. y Reino Unido), las del modelo “renano” continental, y las del modelo nórdico donde imperan negociaciones y acuerdos entre empresarios, sindicatos, instituciones financieras e instancias públicas (Soskice, 1999; Hall y Soskice, 2001). Asociado a la teoría política liberal, el término “capitalismo anglosajón” ha sido popularizado por Michael Albert (1993) relacionándolo con la variante liberal del capitalismo contemporáneo.

El nuevo paradigma económico asumió las pautas del estado activador –o “capacitador” (*enabling*)– schumpeteriano con el establecimiento de la prioridad por la “libertad del mercado” como condición *sine qua non* para el éxito económico. La finalidad no ha sido otra que la de fortalecer la competitividad de las economías nacionales subordinando las políticas de bienestar a las demandas de flexibilidad e incentivando la autorresponsabilización de los ciudadanos de su propio bienestar (Jessop, 1994; Moreno y Serrano, 2007). Los cambios y las reformas de las políticas fueron justificados por la mayoría de los gobiernos como requisitos ineludibles a fin de cumplir con los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht. De esta forma, las dinámicas económica, política y social pasaron a constituirse en un “todo” integrado del discurso político y de la elaboración y provisión de políticas públicas sociales y del bienestar. A resultas de ello, las reformas se consideraron como inevitables en el proceso de Europeización (Scharpf, 1996; Moreno y Serrano, 2009).

De gran importancia para las reformas de las políticas públicas sociales y del bienestar en la Unión Europea han sido las transiciones socioeconómicas en las denominadas sociedades post-industriales –o sociedades industriales avanzadas– que han dado lugar a la aparición de “nuevos riesgos sociales” (NRS). Éstos están relacionados principalmente con las transformaciones en el mercado laboral, con la conciliación entre vida laboral y familiar y con las consecuencias de las reformas introducidas en los Estados del Bienestar respecto a los “viejos riesgos sociales” (tales como la atención sanitaria o las pensiones).

En términos generales y sintéticos, los NRS se asocian a cuatro desarrollos principales:

- (1) Cambios en los roles de las mujeres manifestados en la mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo. Asimismo, se han intensificado las demandas en favor de la igualdad de género en la educación y formación, y las condiciones salariales y de empleo.
- (2) Transformaciones en los hogares y las familias, que se reflejan en el incremento del número de personas mayores dependientes, así como en el aumento de las necesidades de atención y cuidados para niños y jóvenes, y del mayor número de hogares monoparentales y unipersonales.
- (3) Cambios en el mercado laboral con una extensión de la exclusión social entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo y con empleos “atípicos”, con bajos salarios y menores derechos laborales. Una concentración del desempleo en grupos con baja cualificación profesional y sujetos a procesos de deslocalización, subcontratación o tercerización (*outsourcing*).
- (4) La expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos. La maduración de los sistemas de pensiones y sus mayores costes suelen traducirse en una menor intensidad de las prestaciones. Los efectos de “expulsión” (*crowding out*) de las políticas de bienestar relativas a los “viejos riesgos sociales”, pueden reflejarse en la desinversión productiva, la prevalencia (*pre-empting*) del empleo cualificado o la desincentivación del trabajo remunerado.

A resultas de todo ello, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas necesidades en situaciones tales como: (a) Equilibrar trabajo remunerado y responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) Carecer de habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) Utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados (Esping-Andersen *et al*, 2002; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005).

El impacto de los NRS se hace sentir, en gran medida, en el ámbito de actuación tradicional de las familias y ponen a prueba a éstas últimas como eficaces “amortiguadores sociales”, de manera especial en un régimen del bienestar familista como el español. Recuérdese que en los países meridionales de la Unión Europea, las estrategias informales de combinación de trabajos remunerados en el mercado laboral formal, y no remunerados en los hogares, son cruciales en los encajes del bienestar entre poderes públicos, familias y mercados (Moreno, 2007).

Considérese, igualmente, que los mayores incrementos de los últimos años en la participación laboral de las mujeres en la Unión Europea se han producido en los países mediterráneos y, concretamente, en España (Cuadro 1). Además, la extensión de las familias con “doble sueldo” (*dual earner families*) y la preferencia de las madres trabajadoras españolas por la jornada laboral completa fuera de casa –que contrasta con la situación en otros países europeos–, propician cambios no sólo en la organización interna de las familias y hogares, sino en el modo en el cual el régimen de bienestar familista ha caracterizado su funcionamiento.

Edades	1976	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2006	2009	(1976-2009)	% total población grupos edad en 2009
16-19	48,57	39,97	31,97	30,25	21,77	20,78	18,4	23,73	16,09	-32,48	4,49%
20-24	53,49	54,71	54,53	61,2	57,95	57,27	56,36	62,89	62,2	8,71	6,57%
25- 54	29,07	30,4	35,62	47,87	56,47	63,5	66,01	72,21	77,38	48,31	53,81%
55	13,84	11,24	10,05	8,99	8,46	8,8	9,68	12,42	14,97	1,13	35,13%
Total	28,53	27,77	28,96	34,56	37,86	41,73	43,15	48,56	51,7	23,17	100%

Notas : Datos anuales obtenido en el 4º trimestre excepto para 2003 (3er trimestre).
Fuente : Encuesta de la Población Activa (EPA), INE.

La transición de un modelo familiar tradicional de “varón sustentador” (*male breadwinner model*)¹⁰ a otro de “solidaridad familiar y de parentela” (Naldini, 2003), junto con el incremento de los hogares monoparentales,¹¹ ha caracterizado la evolución en la España postfranquista.

10 En España el modelo *male breadwinner*, en base al cual se expansionó la Edad de Oro del capitalismo del bienestar (1945-75), ha sido considerado como “inaceptable” por 2 de cada 3 mujeres españolas (CIS, 1995).

11 Según datos del Instituto de la Mujer (www.inmujer.migualdad.es/) el número las familias formadas por un sólo progenitor y uno o más hijos menores de 18 años había pasado de unas trescientas mil en 2002, a más de medio millón a finales de 2009.

Como consecuencia, se ha constatado una transferencia de responsabilidades de cuidado y atención de los jóvenes progenitores a los abuelos o parientes, lo cual ha reforzado coyunturalmente las bases culturales del régimen del bienestar mediterráneo. Sin embargo, tales estrategias y prácticas de microsolidaridad familiar mediterránea conllevan un efecto perverso: una limitada intervención pública, generalmente pasiva y exigua para con las familias y hogares (Flaquer, 2000).

De “puertas adentro”, la igualdad de género y las políticas a favor de las mujeres (*women-friendly*) atañen a la redefinición cultural de los hogares y al reparto de las tareas domésticas (Salido y Moreno, 2007). Este aspecto suele no tenerse en cuenta en las propuestas de activación laboral y provisión de servicios sociales, pero es de la máxima importancia ya que condiciona cualquier escenario de futuro en el desarrollo del régimen mediterráneo de bienestar.¹²

La externalización de los servicios de atención personal provistos por la familia ha tomado un giro particular en España. Tales servicios, que habían sido realizados *gratis et amore* por las amas de casa en el seno de familias y hogares, son crecientemente “comprados” a bajo coste y realizados en buena parte por cuidadores inmigrantes (en buen número de casos en la denominada “economía sumergida”). Este proceso ha sido reciente y rápido, y muestra en los países del Sur unas preferencias por soluciones contingentes muy alejadas de las reformas estructurales institucionalizadas (Ranci, 1999). En España, los tres niveles de gobierno (central, regional y local) han observado la expansión de tal mercado privado emergente con cautela, pero también con no poco alivio ya que pueden “ahorrar” dineros públicos y destinarlos a otras intervenciones y políticas no siempre del área del bienestar y lo social. De esta manera, la remercantilización (*de-commodification*) del cuidado familiar y de los servicios personales puede considerarse como una respuesta específica y contingencial a los procesos de reformas del bienestar. Tal remercantilización muestra rasgos particulares, como por ejemplo, la combinación de soluciones laborales y de vivienda con la prestación de los cuidados a las familias.¹³

En las situaciones en las que la protección social depende en gran medida del estatus ocupacional, como es el caso de España, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social. Como ya hemos reiterado, el recurso privado tradicional para superar dichas situaciones ha sido el de contar con la generosa microsolidaridad familiar.

12 Los cambios en la división sexual del trabajo en los hogares españoles, por ejemplo, han sido muy lentos: en 1996 las españolas trabajaban un promedio de 4 horas y 30 minutos más que los hombres en las tareas domésticas; en 2001 la diferencia se había reducido en 17 minutos. Según esta cadencia, se necesitarían 80 años para que españolas y españoles compartiesen de manera equitativa las labores domésticas (MTAS, 2003). Considérese, asimismo, que el 75% del trabajo doméstico en 2004 era realizado por las mujeres; de igual modo, el 96,38 % de excedencias por cuidado de hijos recaía en las mujeres y el 98,46 % de los permisos de maternidad/paternidad correspondían a mujeres (www.fecyt.es/).

13 Así, en Italia se ha producido un incremento de los denominados *badanti* –o cuidadores domésticos que se ocupan de los niños o de los mayores dependientes– que residen en las mismas viviendas de las personas a las que cuidan. En España el crecimiento de los inmigrantes –mayormente latinoamericanos– en la realización de las mismas tareas que los *badanti* ha sido exponencial en los últimos lustros, sobre todo en las grandes ciudades (Moreno Fuentes, 2009).

A resultados de los procesos analizados, la exclusión social en España ha cobrado mayor visibilidad social en tiempos recientes. A menudo se trata de personas que en el pasado se encontraban en situación de pobreza o de carencia material, pero que ahora han pasado a confrontar situaciones de vulnerabilidad económica y social. Al desaparecer hábitos y normas en los que se sustentaba la relación ocupacional de los asalariados y las relaciones familiares, la existencia de “mallas de seguridad” bien diseñadas y eficaces ha cobrado una importancia estratégica crucial en pos de la inclusión social. A la vista de tales tendencias, la asistencia social –el componente del estado de bienestar mejor conformado para hacer frente a éstos riesgos– adquiere una relevancia creciente (Saraceno, 2002).

ACUMULATIVIDAD, CRISIS ECONÓMICA Y PROSPECTIVA

Las reformas inducidas en los pilares del EB español (ver Cuadro 2) han sido acumulativas, graduales y, en la mayoría de los casos, yuxtapuestas. No han seguido, como en algunos países europeos, una lógica de construcción de “nueva planta”. Sin embargo, el carácter fragmentario y “parcheado” de buena parte de los programas sectoriales del bienestar en España no debe entenderse necesariamente como síntoma de un subdesarrollo de las instituciones y políticas sociales. Por ejemplo, el relativo desinterés por la implantación de una dimensión comprensiva por la lucha contra la pobreza y la exclusión social ha coincidido a menudo con medidas excepcionales de gasto social, como la producida en 2009 para los desempleados sin protección y con rentas inferiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional (prestación de los 420€ mensuales).

Cuadro 2: Los pilares del Estado del Bienestar en España		
POLÍTICAS SOCIALES	DERECHOS	HITOS INSTITUCIONALES
Educación	Derecho a una educación básica y obligatoria (6 a 16 años)	Ley Orgánica de Educación (1985) Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)
Sanidad	Acceso universal al Sistema Nacional de Salud	Ley General de Sanidad (Sistema Nacional de la Salud) (1986)
Transferencias de rentas	Ingresos por pensiones y desempleo Subsidios a personas sin medios y en situación de necesidad	Ley General de la Seguridad Social (1967) Ley de Pensiones no Contributivas (1990) (invalidez y jubilación) Leyes autonómicas de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs) (1989 - 95)
Servicios Sociales	Acceso universal y descentralizado a la red básica de prestaciones Derechos a cuidados de los dependientes y de promoción de la autonomía	Plan Concertado de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales (1987) Leyes Regionales de Servicios Sociales (1980s, primer período) Ley de Dependencia (2006)

La acumulatividad de las políticas de bienestar en España por un lado y la descentralización política y el gobierno multinivel por otro, se combinan en un amplio campo de intervención innovadora y complementaria. En el área de los servicios sociales, el protagonismo de la Comunidades Autónomas y de los entes locales es crucial, pudiéndose afirmar que la administración central de estado es subsidiaria de la acción de aquellos niveles subestatales. La progresiva e inductiva federalización española ha canalizado el “agravio comparativo” entre nacionalidades y regiones hacia un efecto de imitación – o “mímesis autonómica”– que se refleja en un deseo de igualarse entre ellas, semejante al que España ha venido manifestando respecto a los países europeos más avanzados (Moreno, 2008). Además, dicho efecto “demostración” ha servido no sólo para nivelar *ex post* rendimientos en la producción de políticas públicas, sino que ha estimulado *ex ante* la innovación de programas y la experimentación en el área del bienestar social.

El caso de la denominada “malla de seguridad” (*safety net*) ilustra cabalmente el carácter acumulativo de las políticas de bienestar en España (Moreno, 2000; Arriba, 2008). Ciertamente, la construcción en España de dicha “malla” o “última red” de protección social no ha seguido ningún plan preestablecido. Los diversos “materiales” empleados para su elaboración se han tejido de manera incremental, con una combinación de *inputs* por parte de los actores intervinientes. En la mayoría de los casos se ha procurado atender a colectivos previamente

identificados y sujetos a la intervención pública (pobres, pensionistas sin recursos, inválidos, desempleados de larga duración o madres inactivas con cargas familiares, pongamos por caso). Las prestaciones son de baja intensidad, pero su número en los diversos programas disponibles no puede considerarse pequeño: unos 4,5 millones recibían ayudas y subsidios de garantías de “mínimos” en 2009; es decir, alrededor de uno de cada diez residentes españoles (Moreno, 2007).

En los años venideros, además del campo general de la exclusión social, será tema prioritario en el análisis de políticas del bienestar sociales el relativo a la inmigración (que supera ya un 10% de la población española empadronada), sobre todo en lo referente a la integración social de la segunda generación de inmigrantes y a la accesibilidad a las prestaciones sociales del EB español. El envejecimiento de la población, en sus diferentes facetas, será igualmente un área destacada en la agenda futura de investigación. El destino de la política social española y la respuesta a los retos del envejecimiento, la inmigración y la exclusión social, no sólo dependerá de la alta legitimidad que los ciudadanos españoles sigan concediendo al Estado de Bienestar (Arriba *et al.*, 2006). De entre los varios retos a afrontar por el EB español de cara a los próximos años, dos pueden identificarse como determinantes respecto a las reformas de las políticas del bienestar. El primero, y como no podía ser menos, es de carácter exógeno y europeo, relativo a la viabilidad del *welfare state* en el contexto de la mundialización económica. El segundo es de índole endógena y concierne al rol de las mujeres en la provisión de bienestar y a su consideración, bien como un asunto de “puertas adentro” o bien de responsabilidad de la sociedad española en su conjunto. Breves reflexiones respecto a ambos retos se expresan a continuación.

La Europa social

Los EB europeos, como consecuencia en buena parte del discurso político del neoliberalismo y de la ofensiva de la variante del capitalismo anglosajón, siguen confrontando una pregunta recurrente: ¿cuál es el nivel de bienestar económicamente sostenible? La respuesta se condiciona al propio concepto de ‘sostenibilidad’ de los sistemas de protección social. La dimensión de los valores sociales compartidos cobra una decisiva importancia como guía para institucionalizar las políticas sociales y asegurar su financiación. Así, por ejemplo, la legitimidad de los sistemas fiscales progresivos pertenece al sistema de valores compartidos en las sociedades europeas. No sorprende que una versión de la conocida como “economía neoliberal del goteo” (*trickle down economics*)¹⁴ encuentre sus límites en el universo axiológico europeo.

14 Este enfoque característico de la denominada *Reaganomics* y las propuestas “neocon” ha postulado que el dinero que se facilite a los más ricos y a la alta clase empresarial (mediante el pago de menos impuestos) promocionará el crecimiento económico y ello revertirá en nuevas inversiones y prosperidad económica para el conjunto social. La crisis desatada en 2008 ha “falsado” tales prescripciones. Uno de sus iniciales partidarios, paso a criticar los resultados de tales políticas que agrandaban la desigualdad y el déficit fiscal que, a su vez, provocaban

Sin embargo, la respuesta por parte del capitalismo “coordinado” europeo frente a los efectos de la crisis inducida por capitalismo neoliberal anglosajón ha sido –hasta la fecha de redactar estas líneas– todo menos “coordinada”. En los últimos lustros, las recomendaciones de las instituciones de la UE habían insistido en la consolidación de redes nacionales de bienestar que favoreciesen la necesaria cohesión social. Ello posibilitaría no sólo el cambio sociotécnico de la sociedad de la información, sino que facilitaría una respuesta económica europea competitiva respecto al poderío multinacional de los EEUU y Japón y a la pujanza productiva de las emergentes China e India. Las respuestas se han producido mayormente en clave nacional por parte de los estados miembros, por la creencia de que así podrían preservar sus ventajas competitivas en los mercados globalizados y mantener sus sistemas de protección social. Sin embargo, la evolución de los flujos financieros parece indicar una predilección hacia el modelo de individualismo “re-mercantilizador”, característico del mundo anglosajón, o del *dumping* social asiático.

El desarrollo futuro del modelo social europeo, con una común matriz axiológica, estará a expensas de la prevalencia de los intereses nacionales de los estados miembros y de la pervivencia de las políticas sociales que: (a) se adapten a mercados de trabajo flexibles y abiertos; (b) racionalicen las políticas de gasto social mediante la contención del gasto; (c) transfieran selectivamente la provisión de servicios al sector privado; y (d) trasladen parte de la responsabilidad de la protección social a las esferas individual y familiar. Todo ello tendrá efectos determinantes en la configuración futura de las políticas del bienestar en España.

Mujeres, hogares y bienestar

Cabe singularizar el incremento espectacular de la tasa de actividad laboral femenina como el proceso interno de mayor incidencia en los desarrollos futuros de las políticas sociales en España. Como es bien sabido, la familia interpenetra todas las áreas de incidencia del EB en España. En el seno de las familias el generoso rol de las mujeres ha servido de amortiguador social de las carencias de las políticas públicas del bienestar. El contexto está cambiando decisivamente con la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral formal. Ello provocará reajustes profundos en las responsabilidades de prestaciones y servicios del bienestar. Valga como ilustración de tales desafíos el asunto relativo a la progresiva implantación de la Ley de Dependencia. La protección social a las personas dependientes, junto con el incremento de la esperanza de vida y de la población mayor de 80 años, así como el cambio en el tamaño y funciones de la familia española y la difícil conciliación hogar-trabajo de las mujeres españolas (que constituyen el 85% de la población cuidadora informal), hacen inviable a medio plazo el modelo tradicional de cuidados informales basado en el trabajo no remunerado de la mujer.

No es probable que la presente generación de madres trabajadoras españolas reproduzca en el

inflación, estancamiento y una menor prosperidad del conjunto social (Stockman, 1986).

futuro los mismos roles que sus propias madres o abuelas, buena parte de las cuales pertenecen a las generaciones de las denominadas “supermujeres”.¹⁵ Los sacrificios y actividades de este tipo de *mater familias* han sido cruciales para la cohesión social de las sociedades mediterráneas, para su crecimiento económico y para una mayor igualdad de género. Sin embargo, y a medida que la hiperactividad de las “supermujeres” disminuye gradualmente, y el “familismo ambivalente” se transforma, un creciente vacío en la provisión familiar de servicios sociales personales emerge, con repercusiones transversales para el EB español y su incierto desarrollo futuro^{16*}.

15 Por “supermujer” se hace referencia a un tipo de mujer que ha sido capaz de reconciliar su trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más exigentes actividades profesionales en el mercado laboral formal. Cohortes de los grupos de edad entre 45 y 66 años son representativas de dichas “supermujeres” (Moreno, 2002).

16 * Este capítulo se ha redactado durante el desarrollo de los proyectos de investigación, “Welfare Attitudes in a Changing Europe” (European Science Foundation, MICIIN, CSO2008-02874-E/SOCI) y “Política social y gobernanza multinivel: actores públicos y sinergias institucionales en España e Italia” (CSIC-CNR, 2008IT2009).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Adelantado, José (coord.)(2000), *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona: Icaria/Universitat Autònoma de Barcelona.
2. Albert, Michael (1993), *Capitalism vs. Capitalism: How America's Obsession with Individual Achievement and Short-Term Profit has led It to the Brink of Collapse*. Londres: Whurr.
3. Arriba, Ana (coord.) (2008), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: Fundación Foessa.
4. Arriba, Ana; Calzada, Inés y del Pino, Eloísa (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado del Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS (Opiniones y Actitudes).
5. Bonoli, Giuliano (2001), 'Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare States Adaptation', en Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 238-264.
6. -- (2005), 'The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare', *Policy & Politics*, 33 (3): 431-449.
7. Crouch, Colin (1999), *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
8. del Pino, Eloísa y Colino, César (2006), '¿Cómo y por qué se reforman los Estados de Bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual', en Pino, Eloísa del y Colino, César (coords.), *La reforma del Estado de Bienestar*, número monográfico *Zona Abierta* (114/115): 1-42.
9. del Pino, Eloísa y Ramos, Juan Antonio (2009), 'Las reformas de las políticas de bienestar en España: una visión de conjunto', en Moreno, Luis (ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI, 337-361.
10. Espina, Álvaro (2007), *Modernización y Estado del Bienestar en España*. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
11. Esping-Andersen, Gøsta (1985), *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
12. -- (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. [Ed. Castellano, 1993, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Burjassot: Ed. Alfons El Magnànim].
13. -- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. [Ed. Castellano, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología, 2000].
14. Esping-Andersen, Gøsta, con Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton y Myles, John (2002), *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
15. Esping-Andersen, Gøsta y Palier, Bruno (2010), *Los Tres Grandes Retos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
16. Ferrera, Maurizio y Rhodes, Martin (eds.) (2000), *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank Cass.
17. Flaquer, Luís (2000) *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Barcelona: Fundación 'la Caixa' (Estudios Sociales).
18. Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold (1981), 'The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States', en Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 17-34. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

19. González Temprano, Antonio (dir.) (2003), *La consolidación del Estado del Bienestar en España (1993-2000)*. Madrid: CES (Colección Estudios).
20. Gough, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: Macmillan.
21. Green-Pedersen, Christoffer (2004), 'The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare-State Retrenchment: Defining the problem and looking for solutions', *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6, 1, 3-14.
22. Guillén, Ana Marta y Gutiérrez, Rodolfo (2008), 'Treinta años de pactos sociales en España: un balance', *Cuadernos de Información Económica*, 203: 173-181.
23. Hall, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polity.
24. -- (1993), 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
25. Hall, Peter y Soskice, David (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
26. Hall, Peter y Taylor, Rosemary C.R. (1996), 'Political Science and the Three Institutionalism', MPIFG Discussion Paper 96/6, Colonia: Max-PlanckInstitut für Gesellschaftsforschung.
27. Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2001), *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
28. Jessop, Bob (1994), 'The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state', en Burrows, Roger y Loader, Brian (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, pp. 13-37. Londres: Routledge.
29. Kitschelt, Herbert (2001), 'Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: when do Politicians choose unpopular policies', en Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 265-302. Oxford: Oxford University Press,.
30. Koelble, Thomas (1995), 'The New Institutionalism in Political Science and Sociology', *Comparative Politics* (27) 2: 231-243.
31. Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
32. Kuhnle, Stein (ed.) (2000), *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge.
33. Lewis, Jane (1992), 'Gender and the Development of Welfare Regimes', *Journal of Social Policy* 18: 159-173.
34. -- (1997), 'Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts', *Social Politics*, 4(2): 160-177.
35. Loughlin, John (2004), 'The "Transformation" of Governance: New Directions in Policy and Politics', *Australian Journal of Politics and History*, 50 (1): 8-22.
36. Marsh, David (1998), 'The utility and future of policy network analysis', en Marsh, David (ed.), *Comparing Policy Networks*, pp.185-197. Milton Keynes: Open University Press.
37. Moreno, Luis (2000), *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel.
38. -- (2002), 'Bienestar mediterráneo y supermujeres', *Revista Española de Sociología*, 2: 41-57.
39. -- (2007), 'Europa social, bienestar en España y la «malla de seguridad»', en Espina, Álvaro (coord.), *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia Europea*, pp. 445-511. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.

40. -- (2008), *La federalización de España. Poder político y territorio* (1ª ed. 1997). Madrid: Siglo XXI.
41. -- (ed.) (2009), *Reformas de las políticas de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
42. Moreno, Luis y Palier, Bruno (2005), 'The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms', en Taylor-Gooby, Peter (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 145-175. Nueva York: Palgrave Macmillan.
43. Moreno, Luis y Rodríguez Cabrero, Gregorio (2007), 'Política social y Estado del Bienestar', en Pérez Yruela, Manuel (ed.), *Sociología en España*, pp. 645-666. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Federación Española de Sociología.
44. Moreno, Luis y Serrano, Amparo (2007), 'Europeización del Bienestar y activación', *Política y Sociedad*, 44 (2): 101-114.
45. -- (2009), 'Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional', *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
46. MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (2003), *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
47. Moreno Fuentes, Francisco Javier (2009), 'La gestión del bienestar y la inmigración en España', en Zapata Barrera, Ricard (ed.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona: Ariel, Barcelona: 73-92.
48. Manuela (2003), *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Londres: Frank Cass/Routledge.
49. Natali, David y M. Rhodes, Martin (2004), 'The "New Politics" of the "Bismarckian Welfare States: Pension Reform in Continental Europe', SPS Working Papers 10/2004. Florence: European University Institute
50. Navarro López, Viçenc (coord.) (2004), *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos / Universitat Pompeu Fabra
51. North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
52. O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St Martin's Press.
53. Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Londres: Hutchinson.
54. Orloff, Ann (1993), 'Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States', *American Sociological Review*, 58: 303-28
55. Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons*. Nueva York: Cambridge University Press.
56. Palier, Bruno y Sykes, Robert (2001), 'Challenges and changes: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalisation and the European Welfare States', en Sykes, Robert; Prior, Pauline y Palier, Bruno (eds.), *Globalisation and European Welfare States: Challenges and Changes*, pp.1-16. Basingstoke: Palgrave.
57. Peterson, John (2004), 'Policy Networks', en Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.) *European Integration Theory*, pp. 117-135. Oxford: Oxford University Press.
58. Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
59. -- (ed.) (1996), 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics* 48: 143-179.

60. -- (2001), 'Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies', en Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 410-456. Oxford, Oxford University Press.
61. Pitruzzello, Salvatore (2004), 'Trade Globalization, Economic Performance, and Social Protection: Nineteenth-Century British Laissez-Faire and Post-World War II U.S.-Embedded Liberalism', *International Organization* 58(4): 705-744.
62. Powell, Walter y DiMaggio, Paul (eds)(1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
63. Ranci, Costanzo (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*. Bologna: Il Mulino
64. Rodríguez Cabrero, Gregorio (1992), 'Fundamentos teóricos de la política social', en Moreno, Luis y Pérez-Yruela, Manuel (comps.), *Política Social y Estado del Bienestar*, pp. 21-44. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales (Colección Estudios).
65. -- (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, Desarrollo y Retos*. Madrid: Fundamentos.
66. -- (2010), 'Gasto público social', *Economistas*, 123: 193-201.
67. Rosanvallon, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale: Repenser l'État-providence*. París: Seuil.
68. Sabatier, Paul (1986), 'Top-Down and Bottom-up Approach to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis', *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21-48.
69. -- (1998), 'The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe',
70. *Journal of European Public Policy* 5: 98-130.
71. Salido, Olga y Moreno, Luis (2007), 'Bienestar y políticas familiares en España', *Política y Sociedad*, número monográfico 'Estado del Bienestar y Política Social', 44 (2): 31-44.
72. Saraceno, Chaira (2002), *Social assistance dynamics: national and local poverty regimes*. Bristol: Policy Press.
73. Sartori, Giovanni (ed.) (1984), *Social Science Concepts: a Systematic Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage.
74. Scharpf, Fritz (1996), 'Negative and positive integration in the political economy of European welfare states', in Marks, Gary, Scharpf, Fritz, Schmitter, Philippe y Streeck, Wolfgang, *Governance in the European Union*, pp. 15-39. Londres: Sage.
75. Simon, Herbert; Egidi, Massimo y Marris, Robin (eds.) (1992), *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*. Brookfield, VT: Edward Elgar.
76. Smith, Martin J. (1993), *Pressure, Power and Policy*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
77. Soskice, David (1999), 'Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s', en Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary and Stephens, John (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, pp.101-134. Cambridge: Cambridge University Press.
78. Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
79. Stockman, David (1986), *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, Nueva York: Harper & Row.
80. Taylor-Gooby, Peter (2002), 'The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience', *Journal of*

Social Policy, 31(4): 597-621.

81. -- (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
82. Tolbert, Pamela y Zucker, Lynne (1996), 'The Institutionalization of institutional theory.', en Clegg, Stewart, Hardy, Cynthia y Nord, Walter (eds), *Handbook of Organization Studies*, pp. 175-190. Thousand Oaks, CA: Sage.
83. Veenhoven. Ruut (2009), *Happy Life Years in 148 nations 2000-2009*. World Database of Happiness. Rank Report 2009-2d. Internet: worlddatabaseofhappiness.eur.nl
84. Weaver, R. Kent (1986), 'The Politics of Blame Avoidance', *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371-398.

DOCUMENTOS DE TRABAJO PUBLICADOS EN: INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS (IPP), 2010

1. **CRUZ CASTRO, L. y SANZ MENÉNDEZ, L.** Endogamia, Productividad y Carreras Académicas.
2. **CORROCHANO, D.** Guía Bibliográfica sobre Inmigración en España (1990-2009). Datos y Reflexiones sobre la Institucionalización de una Comunidad Académica.
3. **GOLOB, S.R.** Evolution or Revolution? Transitional Justice Culture Across Borders.
4. **ARIAS APARICIO, F.** Organización y Producción del Conocimiento Científico en los Organismos Públicos de Investigación Agraria: El Instituto Nacional de Investigación Agraria y Alimentaria (INIA).
5. **MORENO, L.** Welfare Mix, CSR and Social Citizenship.
6. **MARTÍNEZ, C. & RAMA, R.** The control and generation of technology in European food and beverage multinationals.
7. **DEL PINO, E. & COLINO, C.** National and Subnational Democracy in Spain: History, Models and Challenges.
8. **CLOSA, C.** Negotiating the Past: Claims for Recognition and Policies of Memory in the EU.
9. **MARTÍNEZ, C., CRUZ CASTRO, L. y SANZ MENÉNDEZ, L.** Convergencia y diversidad en los centros de I+D.
10. **OSUNA, C., CRUZ CASTRO, L. & SANZ MENÉNDEZ, L.** Knocking down some assumptions about the effects of evaluation systems on publications.
11. **PAVONE, V., GOVEN, J. & GUARINO, R.** From risk assessment to in-context trajectory evaluation: GMOs and their social implications.
12. **PAVONE, V. & ARIAS, F.** Pre-Implantation Genetic Testing in Spain: beyond the geneticization thesis.
13. **CHINCHILLA-RODRÍGUEZ, Z., CORERA-ÁLVAREZ, E., DE MOYA-ANEGÓN, F. y SANZ-MENÉNDEZ, L.**(2010). Indicadores bibliométricos de España en el mundo 2008
14. **JOENKERS, K. & CRUZ-CASTRO, L.** The internacionalisation of public sector research through international joint laboratories.
15. **ENCAOUA, D., GUELLEC, D. y MARTÍNEZ, C.** Sistemas de patentes para fomentar la innovación: lecciones de análisis económico.
16. **OVIDEO, J. L., CAMPOS, P. & CAPARRÓS, A.** Simulated Exchange Value method: applying green national accounting to forest public recreation.
17. **CAPARRÓS, A. & PÉREAU, J-C.** Coalition formation and bargaining power: Theory and application to international negotiations on public goods

**DOCUMENTOS DE TRABAJO PUBLICADOS EN:
INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS (IPP), 2010**

- 18. CAPARRÓS, A. & ZILBERMAN, D.** Optimal carbon sequestration path when different biological or physical sequestration functions are available
- 19. MORENO, L.** Reformas de las políticas de bienestar. Contexto y nuevos riesgos sociales.