

## **Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea**

**Joan Subirats y Ricard Gomà**

En este trabajo presentamos una reflexión en torno a las principales dimensiones de cambio de las políticas sociales, en tanto que instrumentos renovados de generación de bienestar colectivo en plena sociedad posindustrial. A tal efecto, el documento se organiza en cuatro grandes apartados. En el primero, se construye un punto de partida conceptual y empírico: trazamos los perfiles básicos del Estado de bienestar keynesiano (EBK) y sus pautas de diversidad a escala europea. En el segundo, apuntamos los grandes cambios contextuales y la emergencia de nuevos escenarios, más allá de los parámetros de la sociedad industrial, así como las presiones que éstos ejercen sobre el Estado de bienestar. En el tercero, repasamos la praxis más reciente de la innovación social -la redefinición de los roles públicos en el bienestar- desde una perspectiva comparada. Finalmente, apuntamos algunos retos de futuro, de profundización de la agenda de innovación desde un compromiso con el fortalecimiento de los valores de igualdad y diversidad.

### **I. Estado de bienestar y políticas sociales: marco conceptual y pautas de diversidad empírica**

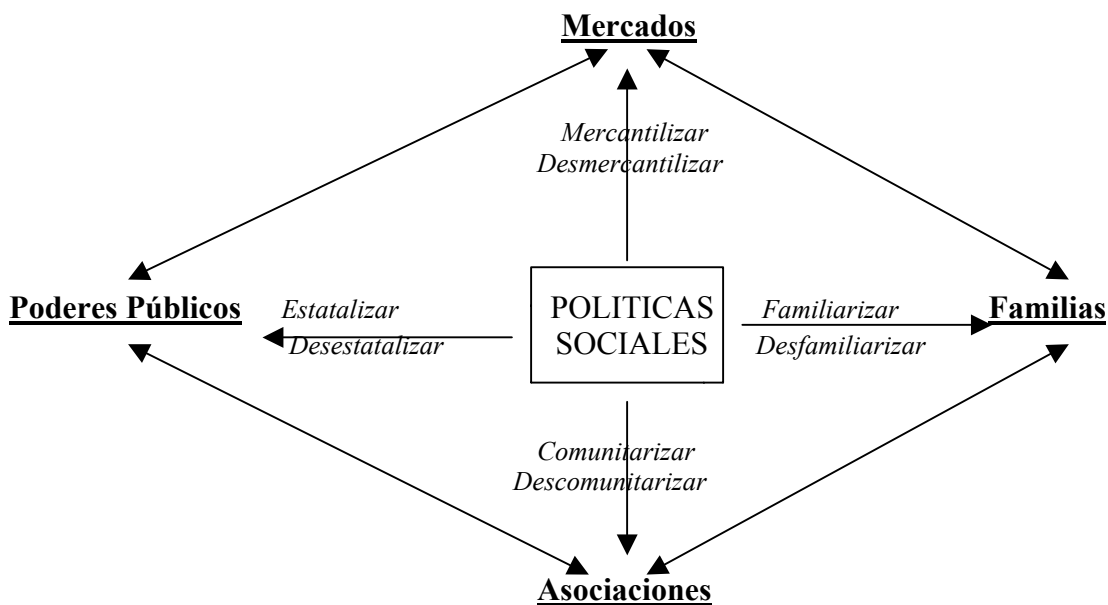
El Estado de bienestar implica el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública. El Estado de bienestar es un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimen intereses y se resuelven necesidades colectivas. En sentido estricto, el campo de las políticas sociales se extiende, por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y, por otro lado, sobre el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales.

Cabe destacar, de entrada, que las políticas sociales no se agotan en la interacción entre Estado y mercado, ni su impacto se ciñe a la mera corrección de desigualdades materiales.

En primer lugar, el mercado no es el único espacio generador de desigualdades, como no es tampoco la única esfera social más allá de los poderes públicos. El Estado de bienestar juega, de hecho, múltiples papeles en el *espacio complejo formado por las esferas pública, mercantil, familiar y asociativa*. Las políticas sociales pueden desmercantilizar ciertos procesos, como pueden también desplazar al ámbito del Estado actividades previamente realizadas por las familias o el tejido asociativo. O, en sentido inverso, el Estado de bienestar puede operar como factor de remercantilización, pero también de privatización familiarista o comunitaria de funciones de bienestar anteriormente absorbidas por la esfera pública.

En segundo lugar, el tipo de impacto de las políticas sociales no puede darse por establecido. Los estados de bienestar, por medio de su oferta de regulaciones y programas, operan como potentes factores de estructuración social: *articulan y desarticulan, alteran, intensifican, erosionan, construyen o erradican* fracturas y escisiones económicas, generacionales, étnicas o de género. Dicho de otro modo, su impacto es mucho más complejo y multidireccional de lo que puede parecer a simple vista.

Figura 1. Los múltiples papeles de las políticas del Estado de bienestar



Fuente: Adaptado de SAPS, 1998

En síntesis, las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de *los múltiples ejes de desigualdad* -de clase, de ciudadanía, de género, etc.- que surcan *las múltiples esferas* -pública, mercantil, asociativa, familiar- que presentan las sociedades avanzadas de principios del siglo XXI.

Tras establecer algunas bases conceptuales sobre el Estado de bienestar y su abanico de políticas sociales, se hace necesario trazar *ahora un punto de arranque empírico*. El despliegue generalizado del Estado de bienestar en Europa occidental no presenta una naturaleza estrictamente lineal. Queda más bien sujeto a una lógica evolutiva de fases diferenciadas:

**Despliegue y maduración del EBK (1945-1975).** Entre 1945 y principios de la década de los 60, se desarrolla la etapa de *fundamentación*, con el diseño y puesta en práctica de los grandes esquemas de política social. Entre 1960 y mediados de los años 70, se desata la fase *expansiva y de diversificación*, con la consolidación de potentes aparatos de regulación y protección social, fruto de correlaciones de fuerzas específicas a escala nacional-estatal.

**Crisis y reestructuración del EBK (1975-2000).** Entre 1975 y 1985, se trunca la expansión y se sustituye por una fase de *crisis*, muy marcada por el cambio de ciclo económico y el desconcierto en el terreno de las ideas y los valores. Finalmente, desde finales de la década de los ochenta hasta la actualidad, los estados de bienestar se mueven por un escenario de *reestructuración permanente*, de tipo mucho más cualitativo y estratégico.

Retomaremos en detalle más adelante los procesos de crisis y, sobre todo, de reestructuración. Sin embargo, para comprender adecuadamente las múltiples trayectorias actuales de redefinición de las políticas sociales, se hace indispensable una cierta recapitulación.

La fase de **fundamentación** (1945-1960) establece los trazos básicos del EBK: (A) *una agenda social* con una estructura básica de políticas (pensiones, sanidad, educación, empleo, asistencia social, vivienda, familia) que se va reproduciendo en cada una de las democracias europeas avanzadas; (B) *un conjunto de variables contextuales* que propician el despliegue de tales políticas: esquema de producción y consumo fordista, estructura social de base clasista con expresión en el sistema de

partidos, amplio consenso normativo en torno a la coalición socialista/cristiana y funcionamiento sostenido de la ecuación keynesiana; (C) *un triple objetivo estratégico*: altas tasas de ocupación masculina estable, la reproducción social masiva de la fuerza de trabajo (sanidad, educación...) y el mantenimiento relativo de rentas de los segmentos excluidos de la relación salarial (pensiones y cobertura del desempleo); (D) *un modelo administrativo* socio-burocrático, monopolista y rígido, en el cual, los soportes orgánicos de raíz weberiana se ajustan, mal que bien, a las nuevas lógicas operativas de orientación taylorista.

La fase de **diversificación** (1960-75) asienta los tres grandes modelos del EBK europeo. En efecto, el Estado social-keynesiano europeo ciñe sus elementos comunes al conjunto de rasgos antes mencionados. Más allá de ese sustrato, el estudio de la praxis concreta de las políticas sociales arroja un escenario plural, complejo, cargado de matices, variedades y opciones. En una aportación pionera por su calidad y época de publicación, Titmuss (1974) había abierto ya el camino hacia la consideración de tres modelos diferenciados de protección social en el capitalismo avanzado. Tras más de quince años, Esping Andersen (1990) retoma la propuesta titmussiana y construye una muy influyente tipología tripolar. Distingue, en concreto, un modelo *nórdico o socialista* (con Suecia de paradigma), un modelo *continental o democristiano* (con Alemania, como caso más ilustrativo), y un modelo *anglosajón o liberal* (el del Reino Unido). Dicha tipología se proyecta sobre cuatro dimensiones de variación:

- **Tres referentes normativos globales**, que funcionan como bases de legitimación simbólica. Para el modelo liberal, el EBK representa el espacio colectivo de *la asistencia*, frente a la quiebra puntual del eje familia-mercado; para el socialdemócrata, el espacio colectivo de *la redistribución*, ante la asignación desigual de rentas mercantiles; para el democristiano, el espacio colectivo de *la seguridad*, ante los riesgos de enfermedad, invalidez o vejez.

- **Tres modos dispares de estructurar la protección social**. El modelo nórdico articula su oferta de servicios y transferencias sobre la base de los derechos sociales de ciudadanía, diseña políticas universales y las apoya en un régimen de fiscalidad directa y progresiva. El modelo continental vertebra su agenda social en torno a la vinculación directa de las personas al mercado de trabajo. En consecuencia, la esfera laboral se convierte en el mecanismo central de realización de la ciudadanía social; las políticas pueden ofrecer niveles intensivos de protección *per cápita*, pero su lógica de cobertura es selectiva, conectada al mecanismo de cotización laboral; el modelo fiscal se apoya pues, en buena parte, en el régimen de cotizaciones. El modelo liberal basa su oferta de políticas en el criterio de necesidad social; ofrece servicios y transferencias selectivas ligadas a la comprobación de recursos, es decir, a la exigencia de situarse por debajo de un umbral de ingresos personales o familiares, y combina un régimen de fiscalidad débil con la cofinanciación del bienestar público por parte de los usuarios de servicios.

- **Tres esquemas de relaciones de empleo**. El modelo nórdico se caracteriza por una elevada tasa de cobertura de los convenios colectivos, articulada a una estructura de concertación social muy centralizada y coordinada, y a unos altos índices de afiliación sindical. Todo ello, en cambio, se contrapone a un modelo de poca intensidad regulativa pública del mercado de trabajo. Las condiciones individuales de inserción/exclusión laboral se sujetan también a las capacidades de negociación de los agentes sociales. El régimen de relaciones laborales continental presenta el nivel medio más elevado de cobertura contractual colectiva, sin embargo, ello se da en un marco territorial y sectorial de negociaciones algo más complejo y, sobre todo, en un contexto de menor sindicalización. La incidencia estatal sobre el mercado de trabajo es muy alta. Así pues, el balance entre negociación colectiva y política pública se decanta aquí, a diferencia del modelo nórdico, hacia la intervención pública. El régimen de empleo anglosajón presenta una lógica interna diferente. Las tasas de afiliación sindical se sitúan sólo por detrás de las nórdicas, pero marcan muy directamente el espacio de cobertura de la negociación colectiva, la cual se produce en un escenario mucho más complejo, con predominio de los convenios de empresa por encima de los de sector o los territoriales. También el régimen regulativo del mercado de trabajo es débil: sin legislación de salario mínimo y con muy pocos límites a la organización del tiempo de trabajo y la

duración de la jornada.

- **Tres tipos de impactos sociales.** Las políticas del modelo liberal inciden como elementos generadores de procesos de polarización. Consagran, por ejemplo, la división social del bienestar entre sectores de rentas medias (solventes en mercados privados de calidad) y de rentas bajas (empujadas hacia servicios de mínimos). Las políticas del modelo cristiano impactan en clave de reproducción de las diferencias tradicionales de *status*, intercategoriales y de género. Reservan tratamientos desiguales en la seguridad social a asalariados públicos o privados, a hombres o mujeres. Por último, las del modelo socialdemócrata operan como motor de igualación sobre la estructura de rentas y las jerarquías tradicionales.

La figura 2 pretende mostrar de forma esquemática las características definitorias de cada tipo transnacional de bienestar keynesiano. Características que se estructuran a partir de las dimensiones de variación hasta ahora expuestas.

Figura 2. **Una tipología multidimensional de regímenes del EBK**

	RB NÓRDICO (SOCIALISTA)	RB CONTINENTAL (CRISTIANO)	RB ANGLOSAJON (LIBERAL)
Referente normativo predominante	Igualdad	Seguridad	Asistencia
Nivel de gasto social (GS/PIB)	Alto	Alto	Bajo
Tasa de desmercantilización	Elevada	Media	Débil
Estructura de financiación	Impositiva	Contributiva	Impositiva/tasas
Tipo de cobertura poblacional	Universal	Selectiva	Selectiva
Criterio de acceso a prestaciones	Derecho (ciudadanía)	Inserción laboral	Necesidad
Densidad regulativa del mercado laboral	Media	Alta	Baja
Estructura de la negociación colectiva (NC)	Muy centralizada y coordinada	Menos centralizada y sectorializada	Descentralizada y fragmentada
Tasa de cobertura de la NC	Alta	Muy alta	Media/Alta
Densidad sindical	Muy alta	Media	Alta
Principio estratificador	Igualitario	Reproductor	Dualizador

Fuente: elaboración propia

De forma sistemática, la literatura sobre estados de bienestar ha ido excluyendo los países de la Europa del Sur (España, Grecia, Portugal y, en parte, Italia). A partir de las transiciones democráticas en tales países, y la consolidación de *politeyas* homologables a las vecinas del Norte, se produce la lenta incorporación del Sur al universo de comparación de los estados de bienestar.

Para algunos autores, como Castles (1995), el modelo de la Europa del Sur se define, sobre todo, por los bajos niveles de gasto social -correspondientes a una industrialización y modernización tardía- en el marco de unas estructuras políticas de bienestar de tipo claramente continental. Estaríamos, pues, ante un *régimen de protección social y empleo democristiano, de desarrollo todavía embrionario*. Otros autores, en cambio, sostienen la existencia de aspectos propios del Sur (Sarasa, Moreno, 1995; Rhodes, 1997), que no tenderían a desaparecer arrastrados por la dinámica de modernización y convergencia con el Norte continental. Al contrario, la expansión de los gastos sociales -expresión de las nuevas correlaciones de fuerza originadas por la democratización- se daría *en el marco de unas estructuras políticas del bienestar*

*específicas y tendentes a reforzar sus rasgos distintivos.* De acuerdo con este último enfoque, pueden resumirse las notas definitorias del Estado de bienestar latino-mediterráneo:

- Casi-superposición histórica de los procesos de construcción y reestructuración del pacto social-keynesiano. Las transiciones, a grandes rasgos en la década 1975-1985, ponen los cimientos del modelo; su desarrollo, a diferencia del resto de la UE, tiene lugar en un contexto de cambios estructurales de fondo.
- Centralidad del sistema de seguridad social contributivo y de reparto, muy fragmentado en cuanto a categorías de beneficiarios, con intensidades de protección altas centradas en grupos reducidos de trabajadores, coexistiendo con amplias capas excluidas; generando, por tanto, la superposición de fragmentación con dualismo.
- Asunción de modelos universales de salud y educación financiados por la vía impositiva, con niveles de gasto *per cápita* por debajo de la media comunitaria y en coexistencia con sectores privados más amplios que en el resto de la Unión Europea.
- Mantenimiento del esquema familiarista de asistencia, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de la puesta en pie de nuevas redes públicas de servicios sociales y, de forma parcial y fragmentada, de programas de rentas mínimas.
- Puesta en pie de modelos de relaciones laborales con tasas altas de cobertura por negociación colectiva, pero con densidades sindicales muy bajas. El desencaje entre ambos indicadores es más alto que en los sistemas continentales. La alta cobertura se explica como conquista sindical a cambio de la reconducción del conflicto social hacia escenarios de pacto por arriba, en momentos de transición y fragilidad democrática.
- Impacto muy relevante, en términos comparados, de las políticas sociales y de cohesión de la Unión Europea en cada uno de los países, tanto desde una perspectiva cuantitativa (gasto social financiado por fondos estructurales) como cualitativa (ajuste de las políticas estatales a los diseños comunitarios).
- Pervivencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar, sobre la base de unos aparatos administrativos de lógica, muchas veces, más pre-weberiana que racional-burocrática, y de modelos de liderazgo político todavía apegados a la concepción patrimonial del Estado.

## II. Los nuevos escenarios de la sociedad posindustrial

En las dos últimas décadas, tiene lugar la transición desde los tipos del modelo clásico de bienestar a un conjunto de nuevas variantes, profundamente redefinidas, de política social. El ciclo de reestructuración, desde 1985, y mucho más intensamente durante los años 90, se presenta como un proceso complejo y multidimensional. Los múltiples cambios estructurales de fondo, sitúan al elenco de políticas sociales -más allá de la desorientación inicial- bajo ineludibles imperativos de redefinición estratégica. Los resultados, sin embargo, no vendrán determinados; serán la expresión de intensas mediaciones político-ideológicas y de cambiantes correlaciones de fuerzas en múltiples niveles territoriales.

Desde diferentes ópticas teóricas y disciplinarias, muchos autores han coincidido en caracterizar este ciclo de reestructuración como una fase de cambio de paradigma social, de alcance similar al que representó la transición del antiguo régimen al Estado liberal-industrial, o de éste al Estado social-keynesiano bajo condiciones fordistas: estaríamos, pues, ante una tercera ruptura histórica contemporánea de gran magnitud. Estamos de acuerdo con este planteamiento, pero no vamos a seguir ninguno de los esquemas argumentales de pretensiones holísticas que se han ido construyendo. Más modestamente, se repasarán las varias dimensiones del cambio estructural, se perfilarán los escenarios emergentes y se delinearán los ejes de impacto político, principalmente sobre el abanico de políticas de bienestar.

Se ha optado por destacar cinco dimensiones de cambio (Figura 3).

La primera implica a *la lógica de estratificación social* y supone, de forma muy esquemática, el paso de una sociedad de clases a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad; con más altos niveles de riqueza agregada, pero también con nuevos espacios de exclusión social. Todo ello se transmite al ámbito político por medio de dos impactos principales: la reestructuración de los regímenes de protección social, con cambios en los sistemas públicos de salud y de pensiones; y la emergencia de un espacio político de acción contra la exclusión, por medio de programas de lucha contra el paro juvenil y de larga duración, de políticas de rentas mínimas y servicios sociales, y de políticas urbanas orientadas hacia la vivienda social y la regeneración de barrios multidegradados.

La segunda dimensión de cambio se proyecta sobre *la esfera económico-laboral* e implica la transición desde la crisis del antiguo régimen fordista a una economía terciarizada, con procesos de

globalización galopantes y, de forma simultánea, revalorizadora del ámbito local, muy intensiva en capital y conocimiento, y mucho más flexible en sus aspectos productivos y laborales. Todo ello impacta en el ámbito de las políticas de empleo, generando procesos de reestructuración en un mínimo de cuatro aspectos: nuevas lógicas de interacción entre el régimen de protección social (RPS) y la inserción laboral (redefinición de las prestaciones por desempleo), nuevos regímenes regulativos del mercado de trabajo - desde políticas precarizadoras hasta políticas de reparto y 35 horas-, nuevos modelos de relaciones laborales y extensión de las políticas activas hacia los nuevos yacimientos de empleo.

La tercera dimensión de cambio se ubica en *la esfera familiar y en las relaciones de género*. El predominio de la familia nuclear, con esquemas rígidos y estables de relación entre los ámbitos doméstico y profesional, sobre la base de relaciones patriarcales de género, deja paso a una pluralidad de nuevas formas de convivencia, con altos índices de monoparentalidad, y a nuevas lógicas de relación empleo-familia a partir del cuestionamiento de los roles tradicionales por sexo (el “*male breadwinner model*”). Todo ello implica la emergencia de un espacio político de género. En él se articulan políticas con raíces en el modelo de doble asalarización (el “*dual breadwinner model*”): programas de igualdad en el empleo y servicios a las familias (educación infantil, residencias de ancianos...), con políticas novísimas, inscritas en la crisis del “*dual breadwinner*”: asalarización parcial compartida, programas de igualdad en la esfera reproductiva, etc.

Las tres dimensiones anteriores de cambio se han transferido a la esfera política, en clave de impactos sobre programas sectoriales del EB: una doble reestructuración, de políticas de protección social y empleo, más un doble surgimiento, de espacios públicos de acción contra la exclusión y por la igualdad de género. Las dos dimensiones restantes de cambio presentan otra naturaleza e impactos políticos de otro tipo.

Por un lado, *en el campo simbólico-cultural* emergen, en amplias capas sociales, valores e identidades desligadas de la lógica clasista, así como nuevas y diversas formas de acción colectiva, más allá de los partidos y sindicatos clásicos. Todo ello genera ejes de impacto político transversales, que cruzan el conjunto de políticas públicas. En concreto, las presiones hacia nuevos espacios deliberativos y participativos en el sistema democrático y las presiones hacia modelos de gestión pública posburocrática.

Finalmente, *la dimensión territorial* aparece, quizás, como la más envolvente. Las conformaciones políticas, sociales, económicas y culturales, tanto del Estado liberal como del EBK, habían tenido en el Estado-nación su casi único anclaje y referente territorial. En la actualidad, los antiguos monopolios regulativos y simbólicos estatal-nacionales abren paso a nuevas articulaciones de gobierno multinivel, donde los ejes y las redes de tipo local-global cobran fuerza. Las agencias socio-económicas globales - FMI, Banco Mundial-, la europeización del Estado de bienestar o la descentralización de base regional y local de muchos programas sociales, son buena muestra de ello.

En síntesis, *los cuatro grandes cambios sectoriales antes considerados -protección, empleo, género y exclusión- están ya operando, por una parte, en marcos políticos de gobierno multinivel y reticular, y, por la otra, bajo presiones hacia procesos democráticos más participativos y menos burocratizados.*

Figura 3. **La reestructuración del EB: un marco de análisis**

DIMENSIONES DE CAMBIO	NUEVOS ESCENARIOS	AMBITOS DE IMPACTO POLITICO	TIPO DE IMPACTO PREDOMINANTE
SOCIO-ESTRUCTURAL	Sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad y nuevos espacios de exclusión social	<b>Regímenes de Protección Social</b> (RPS): -Pensiones -Sanidad	<b>Reestructuración</b> de políticas públicas
		<b>Políticas contra la exclusión:</b> -Desempleo -Rentas mínimas -Servicios sociales -Vivienda -Regeneración urbana	<b>Emergencia</b> de políticas públicas
ECONÓMICO-LABORAL	Economía posindustrial, globalizada, flexible, intensiva en capital y conocimiento	<b>Políticas laborales:</b> -Interacción entre RPS y Empleo -Mercado de trabajo -Relaciones laborales -Políticas activas: formación y yacimientos	<b>Reestructuración</b> de políticas públicas
FAMILIAR Y DE GÉNERO	Pluralidad de formas de convivencia. Nuevas relaciones empleo-familia, y entre los roles de hombres y mujeres	<b>Políticas de género:</b> -Igualdad laboral -Servicios a las familias -Igualdad en la esfera reproductiva	<b>Emergencia</b> de políticas públicas
SIMBÓLICO-CULTURAL	Valores e identidades posmaterialistas. Nuevas y diversas formas de acción colectiva	-Democracia participativa -Movimientos sociales -Posburocracia	<b>Reestructuración</b> de procesos políticos y administrativos
TERRITORIAL	Nuevas articulaciones de tipo local-global	-Europa social -Federalismo de bienestar	<b>Emergencia</b> de niveles territoriales de gobierno

Fuente: elaboración propia

### III. Nuevos espacios de debate y práctica política: hacia una agenda de la innovación social

Resultaría excesivamente ambicioso intentar analizar las dinámicas de cambio estratégico en todas las políticas sociales, desde una perspectiva comparada, y a todos los niveles territoriales. De forma selectiva, los siguientes apartados tratarán aspectos clave de (1) los nuevos ámbitos territoriales del bienestar, (2) la reestructuración de los regímenes de protección social y empleo y (3) la emergencia de políticas de género y contra la exclusión. Creemos que estos tres aspectos captan bien lo más relevante del proceso actual de innovación de los papeles sociales del Estado.

#### 1. Los nuevos escenarios: la UE como esfera emergente de política social supranacional

La Unión Europea empieza a configurar un espacio relativamente potente de regulación social de forma muy tardía. Lo hace, además, en el marco de unas reglas formales de juego que tienen poco en común con la institucionalidad estatal. La resultante de ambos factores es una anatomía de políticas sociales específica, diferente en muchos aspectos a la de los estados nacionales de bienestar que se integran en la Unión. En concreto, ambas notas (institucionalidad posnacional y desarrollo tardío de la

agenda social) presentan impactos negativos y positivos. Entre los negativos, cabe destacar la *débil fundamentación fiscal* de la política social europea, hecho que la desplaza sistemáticamente hacia el predominio del campo regulativo. Así como el *débil desarrollo a escala europea del núcleo duro* de la agenda pública del Estado de bienestar keynesiano (EBK): el conglomerado de pensiones, desempleo, sanidad y educación. Entre los positivos, cabe destacar la presencia de la *vertiente social de la política de cohesión*, directamente conectada al proceso de integración supranacional. Así como el predominio actual en la agenda social de la UE, de los ámbitos de *empleo, exclusión y género*, directamente conectados a las tres dimensiones sectoriales de reestructuración del Estado nacional de bienestar. A partir de esta reflexión, trazaremos los perfiles de las políticas europeas de empleo y de las políticas sociales de la cohesión; es decir, del *núcleo duro* de la dimensión social europea a finales del siglo XX.

#### **a. La dimensión laboral de la agenda social europea: mercado de trabajo, relaciones laborales y políticas activas**

Desde las fases más tempranas del proceso de integración, el diseño de un régimen regulativo europeo sobre el mercado de trabajo ha sido percibido como la prueba de fuego de la voluntad política de articular una verdadera esfera supranacional de derechos laborales. La tarea no ha sido fácil y la prueba, en muchos aspectos, no ha sido aún superada. Tanto desde la apelación a la variedad de modelos nacionales como desde la invocación de criterios desregulacionistas, múltiples e intensos intereses se han alzado contra las *iniciativas de integración positiva y regulada* de los mercados de trabajo. Sin embargo, se han dado algunos pasos relevantes en la articulación de un marco propiamente comunitario de derechos laborales de las personas (Addison y Stewart, 1997). A lo largo de todo el período pre-Maastricht, en un contexto aún de madurez de los mercados nacionales de trabajo estables, rígidos y poco segmentados, el núcleo duro de la regulación laboral comunitaria viene conformado por un paquete legislativo orientado a *proteger a los trabajadores en caso de terminación de la relación contractual*. La directiva sobre despidos colectivos, de 1992, marca el punto álgido de dicha estrategia. Tras Maastricht, el cambio ya generalizado de contexto hacia mercados nacionales de trabajo flexibles y generadores de empleo precario y desprotegido, fuerza la rápida reorientación del núcleo de la regulación europea hacia aspectos de nuevo tipo: *la organización de la jornada y la protección de las formas atípicas de trabajo*. En esta línea, pueden destacarse la directiva de 1993 sobre organización del tiempo de trabajo y la directiva de 1997 reguladora del empleo a tiempo parcial. Más allá, no puede pasarse por alto la progresiva definición de una política europea de salud laboral, jalonada por las dos directivas-marco de 1980 y 1989 y todo un elenco de directivas específicas de desarrollo.

Si desplazamos la atención del mercado de trabajo a las *relaciones laborales*, el escenario comunitario se vuelve aún más complejo. En el campo de la *regulación europea sobre derechos colectivos de los trabajadores*, cabe destacar una única directiva, la de Comités de Empresa Europeos de finales de 1994. Única legislación laboral *stricto sensu* aprobada bajo el paraguas del Acuerdo de Política Social de Maastricht y cuyos contenidos distan de alcanzar los derechos de representación conquistados por los trabajadores en muchas legislaciones estatales. En la actualidad, la Comisión tiene diseñadas tres propuestas de directiva que profundizan el espacio europeo de derechos laborales colectivos, si bien todas ellas encuentran resistencias en el Consejo. En el campo de la *mediación de intereses entre las organizaciones sindicales y patronales de la UE*, se hace preciso deslindar, por una parte, las negociaciones entre los agentes sociales tendentes a proponer desarrollos legislativos; y por la otra, el diálogo social tendente a regular la esfera laboral por medio de convenios colectivos a escala europea. En el primer caso, los marcos jurídicos de Maastricht y Amsterdam ofrecen a los agentes sociales la posibilidad de jugar roles muy relevantes. En la práctica, la directiva sobre empleo a tiempo parcial es expresión directa del acuerdo alcanzado entre sindicatos y patronales. Actualmente, los agentes sociales negocian sobre una posible futura directiva reguladora del empleo temporal a escala europea. Por lo que respecta a la negociación colectiva, la enorme debilidad es el rasgo clave. Los rendimientos del proceso de diálogo iniciado en 1985 en Val Duchesse, bajo el impulso de Jacques Delors, se han limitado a un



abanico de opiniones conjuntas y un único convenio colectivo europeo firmado en 1990 en los sectores del transporte ferroviario y la distribución de energía.

Finalmente, las *políticas activas de empleo* de la Unión Europea han girado en torno a tres ejes: la formación ocupacional, el impulso al empleo de base local/regional mediante estrategias de desarrollo endógeno y la promoción directa de empleo por medio de políticas concertadas con los estados miembros y las redes de gobiernos territoriales. De hecho, las políticas activas de ocupación de la UE han pivotado desde los años 80, principalmente sobre el eje formativo. Los programas COMETT, EUROTENET, PETRA y FORCE, todos ellos diseñados en la etapa pre-Maastricht, sientan las bases del actual programa LEONARDO DA VINCI, vigente en el periodo 1995-2000, y entendido desde la UE como el embrión de una verdadera política común de formación ocupacional. Junto a ello, la UE ha jugado un papel catalizador muy relevante en el terreno de las estrategias locales de empleo. Durante los 90, los programas LEDA, SPEC y LDEI suponen una clara consolidación. A partir de 1996, se produce un salto cualitativo con el diseño de la política comunitaria de Pactos Territoriales por el Empleo, entendidos como redes de actores de base local que interaccionan para promover un tipo de desarrollo intensivo en empleo, con el apoyo técnico y financiero de la UE. Por último, la crisis del empleo post-Maastricht, fuerza a la UE a activar un campo de intervención pública a escala europea dirigido a incentivar y estructurar las políticas estatales de promoción directa de ocupación. Los avances en la constitucionalización del empleo, reflejados en el Tratado de Amsterdam, la cumbre de Luxemburgo en 1997 y las primeras directrices sobre una política común de empleo aprobadas por el Consejo en 1998, jalonan el camino recientemente recorrido por la UE en materia ocupacional. Al igual que en las políticas de mercado de trabajo, las políticas europeas de promoción del empleo constituyen hoy un espacio de fuerte conflictualidad entre quienes apuestan por la *europización y la responsabilidad pública* y quienes se mantienen en posiciones *euroescépticas y neoliberales*, tendentes a desdeñar cualquier tipo de rol activo de la UE.

## **b. La dimensión social de la política de cohesión**

El Acta Unica Europea de 1986 supone la inflexión entre la *prehistoria*, reactiva y acumulativa, de los fondos estructurales (FSE, FEOGA y FEDER) y la *historia*, mucho más articulada y estratégica, de la política de cohesión como terreno clave de acción comunitaria. El Acta Unica define la cohesión como un espacio de decisiones públicas comunitarias, vertebrado por tres tipos de políticas (regionales, sociales y agrarias), como factor de corrección de los efectos negativos del mercado único y apoyado en las dotaciones financieras plurianuales de los fondos estructurales preexistentes. Cabe señalar que en 1993, el Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca (IFOP) se añade como cuarto fondo estructural. Y que el TUE establece el Fondo de Cohesión, como nuevo paquete de recursos destinados al desarrollo ambiental e infraestructural de los cuatro estados con renta inferior al 90% de la media comunitaria. Avancemos algunos elementos de profundización y análisis en relación, sobre todo, con la dimensión social: políticas contra la exclusión laboral, de igualdad entre hombres y mujeres, y de formación ocupacional. Políticas que se despliegan a cargo del Fondo Social Europeo (Amin y Tomaney, 1995).

Entre 1994 y 1999, la estrategia de cohesión implica un gasto comunitario cercano a los 150.000 millones de ecus (unos 25 billones de pesetas), lo que supone hacia el 36% del presupuesto de la UE. Volumen que representa en torno al 1% del gasto público agregado de los estados (o lo que es lo mismo, hacia el 0,46% del PIB de la Unión). De ese paquete presupuestario, alrededor de 130.000 millones de ecus, un 86%, se destina a financiar iniciativas de desarrollo diseñadas por los estados, en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo. Sólo 15.000 millones de ecus, un 10%, se inyecta en programas regionales, sociales y rurales elaborados en clave estrictamente comunitaria.

En el marco de las iniciativas nacionales (IN), el gasto en política social (lucha contra el paro, igualdad de género y formación) se sitúa en los 47.116 millones de ecus (unos 7,8 billones de pesetas), lo que supone un 36,6% del gasto *nacionalmente programable* de cohesión; por debajo de las políticas regionales (69.348 millones de ecus), pero claramente por encima de los programas de desarrollo rural (12.246 millones de ecus). En el marco de las iniciativas comunitarias (IC), los programas sociales se

llevan 4.276,9 millones de ecus (unos 710.000 millones de pesetas), lo que implica un 30,3% del total. En ambos casos, la distribución territorial del gasto social de la cohesión, por grandes bloques de estados de bienestar, sigue unas pautas similares: los países del arco latino-mediterráneo, concentran el 50% de los fondos de programación estatal y el 45% de los recursos de programación comunitaria. En total, el gasto europeo en programas sociales de cohesión, en los países del sur, asciende a 25.508 millones de ecus (4,2 billones de pesetas).

Todos los recursos destinados a las políticas sociales de la cohesión se gestionan vía Fondo Social Europeo. En el marco de las IN, un 56% de los recursos del FSE se acumula en territorios de objetivo 1 y 2; en el paquete social de programación comunitaria, las regiones de objetivo 1 y 2 se llevan el 47% de los recursos. Así pues, las zonas de menor renta de la Unión y las golpeadas por crisis industriales, acumulan 28.395 millones de ecus (unos 4,7 billones de pesetas) para financiar programas sociales de cohesión. En síntesis, tanto si se toma la distribución territorial por bloques de estados de bienestar, como si se adopta la distribución que deriva de niveles de renta regionales, se llega a la conclusión que las políticas sociales de la cohesión *incorporan una fuerte dimensión de focalización territorial*: se tornan selectivas no sólo por la vía de colectivos de atención prioritaria, sino también por la vía de territorios de atención prioritaria. Este hecho, junto a su naturaleza fiscal, las distingue claramente del resto de las políticas sociales de la UE.

Cabe destacar, finalmente, que la distribución temática interna de la dimensión social de la cohesión presenta un cierto equilibrio. Un 49,2% de los recursos se destinan a financiar programas contra la exclusión laboral y el desempleo. En este campo operan los programas comunitarios HORIZON, INTEGRA y YOUTHSTART, dirigidos a la inserción laboral de desempleados de larga duración, de personas con minusvalías y de colectivos de jóvenes con déficits formativos. Un 47,7% de los fondos se dirige a políticas activas de empleo (formación, asistencia técnica, apoyo a la estabilidad, etc.). En este campo opera el programa comunitario ADAPT. Finalmente, sólo un 3,1% de los recursos se asigna a programas específicos de igualdad de género en el mercado de trabajo. Buena parte de ellos, vehiculados por el programa NOW. Sin embargo, bajo la lógica del *mainstreaming*, que avanza en la UE, tanto las políticas contra la exclusión laboral como las activas de empleo, deben ir incorporando también una lectura en clave de superación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

## **2. Dinámicas de cambio en los regímenes de protección social y empleo**

Los principales impactos políticos de carácter reestructurador se proyectan sobre los ámbitos más clásicos del EBK: la protección social y el empleo.

### **a. La reestructuración de los regímenes de protección social (RPS)**

En primer lugar, si se atiende a la variable de gasto global en protección social, se observa que, lejos de una hipotética espiral de recortes, el gasto agregado se expande en casi 4 puntos; hecho que implica un crecimiento medio, para el período 1986-96, del 15,37% sobre los niveles de 1986. Dicho crecimiento se distribuye de forma desigual. La mayor expansión cuantitativa del RPS se da en los países escandinavos; la menor, en los del arco latino; *las desigualdades de protección, pues, tienden a acentuarse* (Cuadro 1).

En segundo lugar, dentro del RPS, las políticas sanitarias muestran una tendencia global a la estabilidad en el gasto; ligeramente al alza si se relacionan con el PIB; ligeramente a la baja si se relacionan con el gasto en sanidad privada, la cual, por otra parte, sigue manteniendo una presencia minoritaria en toda la UE. Sin embargo, estas variables numéricas no reflejan algunos cambios recientes y relevantes en los modelos sanitarios europeos. Podemos destacar dos en concreto: (a) la *convergencia institucional* entre los modelos sanitarios anglo-escandinavos y los latino-mediterráneos, ambos conformados como servicios nacionales de salud en contraposición al mantenimiento del esquema asegurador médico de los países continentales; (b) las reformas en los modelos de gestión sanitaria, que han tendido a romper el monopolismo clásico hacia *la simulación de condiciones internas de mercado*, bien por el lado de la oferta (los cuasi-mercados británicos), bien por el lado de los usuarios (el modelo sueco de demanda competitiva).

Por último, desplazando la atención hacia la vertiente de garantía de rentas del RPS, el cuadro 1 muestra el resultado de decisiones políticas de fondo tanto en el vector de la cobertura como en el de la intensidad de protección. Centrados en los programas de prestaciones por desempleo, se observa que, en 1996, las diferencias de cobertura son muy amplias entre bloques de países y, además, correlacionan directamente con la desigualdad en las tasas de sustitución de ingresos. Así, los estados de bienestar nórdicos presentan las mayores coberturas e intensidades protectoras; los países continentales y anglosajones se encuentran en la zona media y los del sur por detrás. Una nota de diversidad relevante deriva de observar *la dinámica* en la tasa de reposición de ingresos. Así, en los modelos continental y anglosajón, ésta cae en picada tras el primer año de percepción, lo que tiende a generar bolsas de excluidos laborales de larga duración, débilmente cubiertos por subsidios asistenciales; hecho que no sucede en el modelo escandinavo, el cual presenta intensidades de protección *más sostenidas*. Los países del Sur, finalmente, presentan tasas de sustitución de ingresos cercanas a los niveles continentales, pero en el marco de una amplia desprotección del desempleo, factor crucial en países con tasas de paro por encima de la media europea, como Italia y España.

Cuadro 1. **Dinámicas de reestructuración en los regímenes de protección social**

	Gasto Protección Social (% PIB)		GP Sanidad (% PIB) GP Sanidad (% GTS)		Tasa de Reposición Transferencias (96)		Tasa Cobertura Desempleo
	1986	1996	1986	1996	1er mes	2º año	1996
<i>EB Nórdicos</i>	27,9	34,5	6,7 (85,8)	6,1 (80,9)	87,5	69,5	79,1 %
<i>EB Continentales</i>	27,5	31,0	6,2 (73,7)	7,3 (76,1)	80,5	48,4	56,4 %
<i>EB Anglosajones</i>	22,8	27,2	5,1 (84,3)	5,8 (83,5)	69,2	26,7	57,7 %
<i>EB Latino-Med</i>	22,0	23,3	5,4 (78,7)	5,4 (72,4)	67,3	54,5	20,3 %

Fuente: OCDE, 1999

Si el régimen de protección social representa la dimensión *más intensiva en gasto* del Estado de bienestar, no podemos dejar al margen las pautas evolutivas de los modelos fiscales orientados en buena parte a la financiación de dicho gasto. En términos *de presión fiscal sobre el PIB*, lejos también de la plasmación del discurso desfiscalizador, se observa una estabilidad al alza en el conjunto de la UE, con reproducción de diferencias entre modelos de bienestar: mientras, en un extremo, los países nórdicos mantienen la presión fiscal por encima del 50% de su PIB, en el otro, los anglosajones se mantienen algo por encima del 30%. El mismo patrón se vislumbra si se atiende al *tipo marginal máximo* del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el cual se sitúa en el 58,1% como media del bloque nórdico, descendiendo hasta el 48% en el arco latino-mediterráneo y el 44% en los países anglosajones. Finalmente, *la estructura de la fiscalidad* sigue presentando la escisión clásica entre los países anglo-escandinavos y los continental-mediterráneos. En los primeros, la participación de los impuestos multiplica por 4,7 la de las contribuciones sociales en el conjunto del modelo fiscal (35% a 7,5% sobre PIB); en los segundos, los impuestos escasamente doblan la aportación de las contribuciones (28,5% a 15% / PIB).

## b. La reestructuración de los regímenes de empleo

Desde el núcleo de regulaciones y relaciones laborales propias del modelo social europeo bajo condiciones fordistas, la esfera ocupacional de los estados de bienestar, en todas sus variantes, se ha visto sometida también, en la última década, a fuertes presiones de cambio estratégico. La reestructuración de los regímenes de empleo, al igual que la protección social, no se ha producido ni de forma simple ni unidireccional; más bien al contrario, la complejidad y la diversidad ganan terreno en muchos aspectos. Podemos considerar, en síntesis, que el cambio en las políticas de empleo ha transitado por dos grandes ejes:

(a) *Las nuevas lógicas de relación entre el empleo y la protección social*. Las políticas públicas del modelo keynesiano tendieron a segregar ambas esferas. La creación de empleo tendió a vehicularse por la vía genérica de las políticas económicas expansivas, sin programas específicos de promoción ocupacional;

la protección social se conformó como un mecanismo pasivo de garantía de rentas, al margen de sus posibles impactos sobre la oferta de empleo y sobre las estrategias personales de reinserción laboral. Durante los años noventa, los estados de bienestar de la UE tienden a confluir hacia un nuevo consenso básico: la vinculación conceptual e institucional de las nuevas políticas laborales con las estrategias de cambio en los sistemas de protección social. En el ámbito político, el nuevo consenso es liderado por la política neolaborista del “*welfare to work*”; en el ámbito académico, algunos autores la han considerado como el eje vertebrador del modelo social poskeynesiano, el “*workfare state*” (Jessop, 1994; Peck, 1996). Sin embargo, el nuevo consenso se reduce a los trazos hasta ahora expuestos. Su concreción ha dado lugar a fuertes diversidades. De manera esquemática, puede considerarse la existencia de dos modelos. Uno cercano a *valores liberales renovados*, que apuesta por la erosión de las tasas de cobertura y/o sustitución de ingresos de las prestaciones monetarias, y por la vinculación obligatoria, casi coactiva, del derecho de percepción a la búsqueda de empleo y a la aceptación de las ofertas disponibles. Todo ello articulado a políticas formativo-ocupacionales potentes, trabadas al sistema educativo, como garantía de empleabilidad. Las políticas de Tony Blair, las del último gobierno del PSOE (1993-96) o las que apunta el ejecutivo italiano de D'Alema, serían de algún modo ejemplo de ello. Un segundo modelo, cercano a *valores socialistas renovados*, conjuga la pérdida de centralidad de las políticas pasivas con el mantenimiento de su capacidad de garantía de rentas y, sobre todo, con su articulación no coactiva a programas de creación de empleo no precario en nuevos yacimientos de débil o nula expresión mercantil inicial. Las políticas de los gobiernos de la izquierda plural en Francia o Suecia pueden servir como ejemplo. Entre ambos polos, Holanda, Dinamarca o Alemania se situarían a medio camino, con fuertes connotaciones “*blairistas*”, pero con mayor presencia de estrategias de creación directa de empleo.

(b) *Los nuevos regímenes del mercado de trabajo y las relaciones laborales*, proyectados tanto sobre la *dimensión flexibilidad* como sobre la *dimensión regulación*. La flexibilización de los procesos productivos abre la puerta, casi empuja, a la superación de las rigideces en el mercado de trabajo. Sin embargo, el modelo concreto de flexibilidad laboral no viene determinado; se construye a partir de decisiones políticas y de correlaciones de fuerzas entre agentes sociales. Más aún, la supuesta equivalencia entre flexibilidad y desregulación, de raíz neoliberal, viene refutada por los hechos. En efecto, ciertas estrategias flexibilizadoras pueden conllevar el desmontaje de los derechos laborales individuales y colectivos. Pero también es posible una flexibilidad negociada, de suma positiva, que atiende a nuevas necesidades de organización personalizada del tiempo de trabajo, sin que ello implique ningún desmantelamiento de derechos (Cuadros 2 y 3).

**Cuadro 2. La reestructuración de las políticas de empleo: la dimensión flexibilidad**

	Tasa de Temporalidad Juvenil		Tasa de Parcialidad		Distribución y Organización del Empleo		Estructura de las Relaciones Laborales		NIVELES DE FLEXIBILIDAD	
	1981	1996	1981	1996	1981	1996	1981	1996	1981	1996
<b><i>EB Nórdicos</i></b>	37,3	40,5	18,8	19,8	F	F	3/2	1/2	Alto	Muy Alto
<b><i>EB Continentales</i></b>	21,3	36,4	10,8	16,9	R	F	2	1/2	Bajo	Medio
<b><i>EB Anglosajones</i></b>	12,9	18,1	13,5	19,1	F	MF	1/2	2	Medio	Alto
<b><i>EB Latino-Med</i></b>	29,0	35,2	5,6	8,3	MR	R	2	2/3	Bajo	Bajo

Fuente: OCDE, 1999

\* MF: muy flexible; F: flexible; R: rígido; MR: muy rígido

\* Estructura RRL: 1: Descentralizada/descoordinada; 2: sectorializada; 3: centralizada/coordinada

**Cuadro 3. La reestructuración de las políticas de empleo: la dimensión regulación**

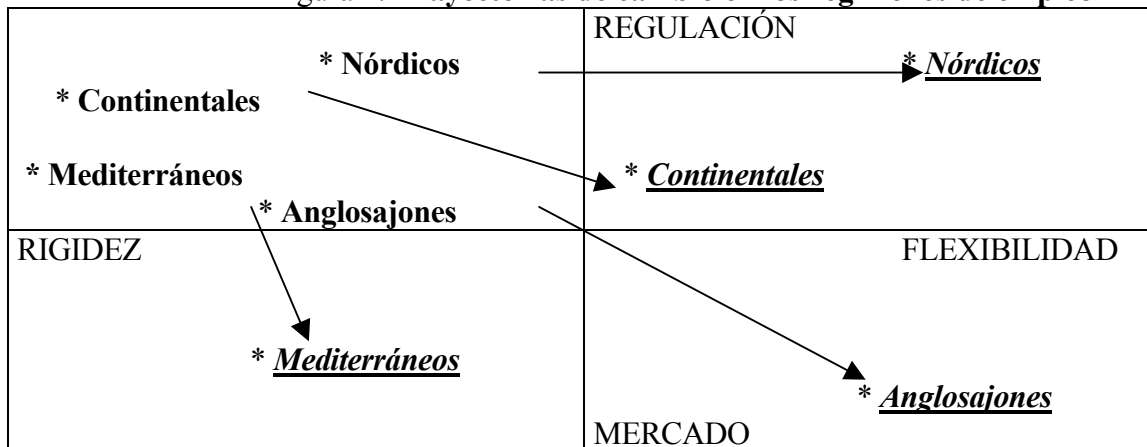
	Densidad Regulatoria: jornada, vacaciones, SMI y protección ante el despido		Gasto Público en Políticas Activas (% PIB)		Tasa Cobertura Negociación Colectiva		NIVELES DE REGULACION	
	1981	1996	1981	1996	1981	1996	1981	1996
<b>EB Nórdicos</b>	Elevada	Elevada	2,2	2,1	82%	84%	Alto	Alto
<b>EB Continentales</b>	M. Elevada	Elevada	0,9	1,0	86%	91%	M. Alto	Alto
<b>EB Anglosajones</b>	Media	Baja	0,9	1,0	70%	47%	Medio	Bajo
<b>EB Latino-Med</b>	Elevada	Media	0,5	0,6	74%	76%	Alto	Medio

Fuente: OCDE, 1999

Observamos, en primer lugar, que tanto los estados de bienestar nórdicos como los continentales y los anglosajones, han incrementado sus niveles de flexibilidad (Cuadro 2). En general, las tasas de temporalidad juvenil se han disparado y las de trabajo temporal, aunque más desigualmente, también. Se ha avanzado, por otra parte, en nuevas estrategias de distribución y organización del empleo, y la estructura de la negociación colectiva ha tendido a descentralizarse y a descoordinarse. Sólo los países latino-mediterráneos parecen haber quedado al margen de esta flexibilización multidimensional. Se perfila en ellos, un modelo más unidimensional, que descansa sobre altas tasas de temporalidad, sobre todo en España, pero que avanza muy lentamente en todas las demás variables.

Cuando se relacionan las políticas de flexibilidad con los cambios en el esquema de derechos laborales (Cuadro 3), la diversidad aparece en toda su extensión. En los países anglosajones, el modelo desregulador se impone en todas sus dimensiones; se observa, incluso, una fuerte caída en la tasa de población asalariada cubierta por la negociación colectiva. En los países del sur, la desregulación es más selectiva: se desprotegen ciertas contrataciones, se segmenta el salario mínimo, se facilitan las condiciones de despido, pero se mantiene un esquema potente de relaciones laborales, con altas tasas de cobertura por convenio, y con avances en los niveles de sindicalización. Todo ello contrasta con las pautas de cambio en los estados continentales y, sobre todo, nórdicos: en ellos, la citada flexibilidad multidimensional logra articularse al mantenimiento, incluso avance, en los niveles de protección laboral. La intensidad de las políticas activas, por ejemplo, expresa bien las desigualdades laborales sustantivas: el gasto sobre PIB en los países escandinavos multiplica por cuatro al de los países del sur, y por dos al de los estados continentales y anglosajones.

**Figura 4. Trayectorias de cambio en los regímenes de empleo**



Fuente: elaboración propia

La figura 4 muestra de forma gráfica las trayectorias de transición resultantes, derivadas de los cambios que cada modelo experimenta en cada una de las dos dimensiones tratadas. Los nórdicos se

mueven mucho más en la dimensión flexibilizadora que en la de regulación; los mediterráneos trazan la lógica contraria: desregulan aunque flexibilizan poco, o lo hacen de forma unidimensional, vía precarización; los anglosajones transitan con bastante intensidad en ambas dimensiones; y los continentales muestran, por lo general, más inmovilismo

### **3. Los nuevos yacimientos del Estado de bienestar: políticas contra la exclusión social y relaciones de género**

Junto a la reestructuración de los regímenes de protección social y empleo, un segundo tipo de impacto, derivado de los cambios de contexto, se concreta en la doble emergencia de políticas públicas de respuesta a las nuevas dinámicas de exclusión social y a las nuevas necesidades conectadas al cambio en las relaciones de género. Así pues, podemos hablar de nuevos yacimientos de política social, es decir, de nuevos espacios de desigualdad en proceso de politización, y de traslación de contradicciones y problemas a la esfera pública.

#### **a. La emergencia de políticas públicas contra la exclusión social**

Cuando los parámetros de la sociedad industrial y de su modelo nacional-keynesiano empiezan a tambalearse, las sociedades europeas avanzadas redescubren la pobreza. Definida ésta en términos relativos y en clave de carencia de recursos económicos, los estados de bienestar de la UE transitan por los años 80 con capas minoritarias, pero no residuales, de la población en situación de pobreza. Durante los años 90, y a caballo de la maduración de los grandes cambios estructurales, el concepto de pobreza va siendo reemplazado por el de exclusión social. Esta engloba a la pobreza pero va más allá; la exclusión se define también por *la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección* (Room, 1995). La existencia de sectores socialmente excluidos de las nuevas configuraciones político-económicas de la UE de fin de siglo, es hoy una realidad extensamente asumida. Se pueden destacar cuatro mecanismos que operan como determinantes primarios de la magnitud y la estructura de la exclusión social en los países de la UE:

(a) El impacto sobre el empleo de la conjunción de recesiones cíclicas con la transición hacia el modelo posindustrial-global, y su concreción en forma de paro juvenil de nuevo tipo, estructural y adulto de larga duración;

(b) La complejización de la estructura social en, por lo menos, los siguientes planos: heterogeneización étnica derivada de emigraciones de los países más pobres, diversificación de formas familiares con incremento de la monoparentalidad en capas medias y populares, y alteración de la pirámide de edades con incremento de las tasas de dependencia demográfica, a menudo ligadas a estados de dependencia física;

(c) La consolidación de fracturas de ciudadanía a partir del diseño concreto y, en ocasiones, del fracaso implementador de las principales políticas del EBK; por ejemplo, la exclusión de la seguridad social de grupos con insuficiente vinculación al mecanismo contributivo o la exclusión de sectores muy vulnerables al fracaso escolar en la enseñanza pública de masas;

(d) El funcionamiento excluyente de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública estructuralmente débil; por ejemplo, los mercados del suelo y la vivienda.

Más allá del núcleo clásico de transferencias de la seguridad social, todos los países de la UE han puesto en pie nuevos regímenes anti-exclusión social, sobre la doble base de la red de servicios sociales y del esquema de transferencias asistenciales, en ningún caso de raíz contributiva. La red de servicios presenta unos perfiles extremadamente complejos, ya que se diseña y opera a escala regional y local. Es, por lo tanto, poco susceptible de agregación en indicadores cuantitativos relevantes. El modelo de transferencias asistenciales (MTA), en cambio, sí permite agregaciones y comparaciones. Desde una *perspectiva cualitativa*, el diseño de las políticas anti-exclusión varía sobre tres ejes (Cuadro 4):

*Su grado de normativización*, es decir, hasta qué punto las políticas se apoyan en procesos de

constitucionalización de derechos y no dependen en exclusiva de voluntades políticas puntuales y reversibles. Las diferencias son aquí amplias entre bloques de países: la expresión normativa del MTA en los estados continentales y mediterráneos es por lo general todavía baja.

*El tipo de transferencias predominantes.* Reaparece la heterogeneidad. En los estados de bienestar anglosajones se da la máxima complejidad de tipos: se conjugan, a un nivel similar, subsidios no categorizados y no finalistas (rentas mínimas), con otros no finalistas pero categorizados, “*group assistance*” (madres solas, personas con disminuciones...) y con los finalistas no categorizados (el relevante “*housing benefit*” británico). Los nórdicos descansan mucho más sobre las rentas mínimas de inserción, mientras los continentales y los países del sur siguen priorizando las transferencias categorizadas, aunque con avances relevantes de las rentas mínimas en países como Francia o España.

*El nivel territorial predominante.* A excepción del régimen de bienestar anglosajón, que sigue centralizando el diseño del MTA, los procesos de formulación multinivel de las políticas anti-exclusión predominan en todos los países. Con configuraciones, sin embargo, diferentes. El eje nacional-local funciona en los países nórdicos, mientras que en los continentales y en los del arco latino, los poderes locales tienden a ser relegados en beneficio de un esquema regional-nacional (Bélgica o España), o de uno mucho más complejo a tres niveles, como en Alemania o Austria.

**Cuadro 4. La emergencia de políticas anti-exclusión social**

	Prestaciones asistenciales Tasa de cobertura (% población)		Prestaciones asistenciales Tasa de protección Gasto (% PIB)		Modelo de Prestaciones Asistenciales <sup>1</sup>			Vivienda social Alquiler (% total viviendas)	
	1981	1996	1981	1996	Grado de Normati- vización	Estructura Subsidios	Nivel Territorial	1981	1996
<i>EB Nórdicos</i>	3,8	8,1	0,5	1,6	Alto	1 (3)	N/L	21,7	18
<i>EB Continentales</i>	2,9	4,0	1,1	1,4	Medio	2 (3)	N/R	18,1	18,5
<i>EB Anglosajones</i>	8,6	13,8	2,9	5,1	Alto	3 (1-2)	N	21,0	17,5
<i>EB Latino-Med.</i>	1,6	2,6	0,4	0,8	Bajo	2 (1)	N/R	5,7	3,6

Fuente: OCDE, 1999; Gough, 1997; Balchin, 1996

<sup>1</sup> Estructura de Subsidios: (1) predominio de rentas mínimas; (2) predominio de transferencias categorizadas; (3) rentas mínimas, categorizadas y finalistas. Nivel Territorial: N: nacional; R: regional; L: Local

Desde una *perspectiva más cuantificable*, se observa cómo todos los estados de la UE, sin excepción, han incrementado tanto las tasas de cobertura como el gasto relativo en el sistema asistencial. La variable gasto, como media, crece algo por encima de la variable cobertura (un 88% y un 68% respectivamente sobre los niveles de 1981), lo que indica que la extensión de los mecanismos se ha combinado con una mejora en las intensidades de protección. Finalmente, el Cuadro 4 incorpora datos sobre la evolución de las políticas de vivienda social. En este campo se observa un claro estancamiento generalizado, incluso a la baja, que coexiste con desigualdades enormes de política pública: en los países del sur, sólo un 3,6% de las viviendas forman parte de la oferta pública en alquiler, en contraposición al 18% de media de los otros tres bloques de estados.

La debilidad de las políticas sociales de vivienda, articuladas al paro, y la precarización del empleo juvenil, dibujan hoy la dura realidad de amplias capas de jóvenes europeos de origen popular, que episódicamente se expresa en forma de conflictos violentos en los barrios periféricos de las grandes ciudades. En general, puede sostenerse que la magnitud de la exclusión social sigue hoy desbordando el alcance de las políticas públicas de respuesta, y que, por lo tanto, los yacimientos de política anti-exclusión siguen abiertos como una de las grandes asignaturas pendientes en la UE del siglo XXI.

#### **b. La emergencia de políticas por la igualdad entre mujeres y hombres**

Hasta cierto punto, el EBK se construyó sin alterar las bases de la desigualdad de género en las democracias europeas avanzadas. Muchas políticas sociales asumieron de forma acrítica el esquema según

el cual el trabajo asalariado, mayoritariamente masculino, se apoya en un trabajo doméstico-familiar, en exclusiva femenina. En definitiva, el modelo patriarcal, de familiarización sesgada en clave de género de todas las funciones domésticas y de atención a personas dependientes, se inscribió en la arquitectura básica del modelo social-keynesiano europeo. En la medida que el cambio social, la acción colectiva y la elaboración teórica fueron aportando luz sobre la desigualdad de género, los regímenes de bienestar ya maduros de los años setenta van construyendo una incipiente agenda de la igualdad entre hombres y mujeres. El consenso básico consiste en transitar hacia políticas de apoyo a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones de igualdad formativa, retributiva y de protección. Ello presiona, a corto plazo, hacia el diseño de nuevas políticas públicas de servicios a las familias que permitan absorber, al menos en parte, las parcelas de trabajo reproductivo desfamiliarizadas (atención a niños/as en edad pre-escolar, a las personas mayores, etc.). Más allá de estos perfiles básicos, los diferentes modelos de bienestar desarrollan agendas de género con matices y diferencias.

El Cuadro 5 agrupa cinco variables fundamentales, relacionadas con las dos dimensiones del modelo de doble asalarización: las tres primeras tienen que ver con *la igualdad de género en la esfera productiva*; las dos últimas, con la *asunción pública de funciones de atención desfamiliarizadas*. Se observa, en primer lugar, una tendencia al estancamiento en los patrones de desigualdad laboral. Ningún bloque de países avanza, entre 1986 y 1996, de forma significativa: ni en la tasa de actividad femenina ni en el cierre del diferencial de salarios. Las diferencias entre regímenes de bienestar tienden, por tanto, a reproducirse. Los estados del sur y los anglosajones siguen presentando unos altos índices integrados de desigualdad laboral: en Gran Bretaña y España, por ejemplo, a igual trabajo, el salario femenino se sitúa en el 67% del masculino; en Italia, España o Irlanda, la tasa de actividad femenina sigue por debajo del 45%. En el otro extremo, los países nórdicos, Francia u Holanda presentan diferenciales de salario bastante menores (entre el 80 y el 90% del masculino), con tasas de actividad de las mujeres mucho mayores (entre el 60 y el 80%).

En relación con los servicios a las familias con más connotación de género, se observan en general tasas de cobertura pública bajas, aunque también con diferencias muy importantes. En el segmento de educación infantil de 0 a 3 años, sólo los países nórdicos presentan una cobertura significativa y en proceso de expansión (del 32 al 38% entre 1986 y 1996). Los países anglosajones o latinos doblan sus tasas, pero desde unos niveles absolutamente residuales: del 1 al 2% y del 3 al 6%, respectivamente. Los mismos patrones se hallan en las políticas públicas de atención residencial y domiciliaria a las personas de más de 65 años. Los estados nórdicos presentan tasas globales de cobertura en torno al 25%, crecientes y decantadas claramente hacia el modelo domiciliario. En el resto de los países, las tasas se sitúan siempre por debajo del 15%, generalmente estancadas y sin priorización clara hacia la domiciliación de la asistencia, con valores nuevamente residuales en los países anglosajones y del sur.

**Cuadro 5. Dinámica reciente del espacio político de género en la UE**

	Tasa actividad femenina		Diferencial de salarios		Desigualdad laboral	Cobertura pública 0-3		Cobertura pública + 65 años	
	1986	1996	1986	1996	1996	1986	1996	1986	1996
EB Nórdicos	63,6	67,0	82,3	84,0	0,73	31,6	37,6	6 (14)	8 (18)
<i>EB Continentales</i>	51,6	53,3	73,0	74,3	0,42	9,4	11,6	6 (6)	7 (7)
<i>EB Anglosajones</i>	52,0	54,0	66,0	67,5	0,27	1,3	2,0	5 (6)	6 (6)
<i>EB Latino-Med.</i>	47,0	47,2	73,5	74,0	0,38	3,3	6,0	2 (1)	2 (1,5)

Fuente: OCDE, 1999

- La variable desigualdad laboral está construida a partir de un índice integrado que incorpora medidas de diferencial de salarios, pero también de segregación ocupacional y otras (Perrons, 1995)
- En las dos últimas columnas, las cifras indican la cobertura residencial; los paréntesis, la cobertura domiciliaria.

Las cifras hasta ahora comentadas arrojan luz sobre la dinámica reciente y el grado de implantación real del modelo de doble asalarización, sobre bases de igualdad/desigualdad de género. De forma muy



reciente, el modelo en sí ha sido cuestionado a partir de dos ejes de crítica. En primer lugar, se ha asumido acríticamente la desfamiliarización de muchas tareas asistenciales y educativas. En segundo lugar, se reproduce la segregación de género en la esfera reproductiva, ahora trasladada al sector público (incluso se amplía en el sector mercantil). Como alternativa, han empezado a plantearse políticas de conciliación entre las esferas laboral y familiar, sobre bases de paridad sexual en ambas esferas: la incentivación del trabajo a tiempo parcial, los programas de incorporación de los hombres a los permisos laborales por hijo/a, o las políticas laborales de acción positiva hacia los hombres en los servicios públicos a las familias. Sin embargo, cuando se transita de la teoría a la práctica, se encienden todas las luces de alarma. Las tasas de trabajo a tiempo parcial entre las mujeres multiplican por tres las de los hombres en los países nórdicos, por cuatro en los continentales, por seis en los mediterráneos y por siete en los anglosajones. Ello indicaría que no estamos tanto en una crisis de superación del modelo de doble asalarización como, posiblemente, en una *dinámica de retroceso hacia un esquema familiar de salario y medio* -hoy ya bastante perceptible en los países latinos y anglosajones-, que reintroduce parcialmente el modelo patriarcal de división sexual entre esferas.

#### **IV. Elementos de conclusión y retos de futuro**

Tal como se ha intentado ilustrar en los apartados anteriores, los años noventa han supuesto una década de transformaciones profundas en la agenda y en los contenidos de los estados de bienestar. Lejos de las lecturas simplistas, y a menudo interesadas, sobre lo inevitable del retroceso de los roles públicos de bienestar en la era de la globalización, la realidad se nos muestra mucho más compleja y matizada. En la práctica, los aspectos centrales del modelo europeo de bienestar no han sido arrastrados por ningún tipo de vendaval ideológico neoliberal (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en América Latina). Sin embargo, las nuevas, y no tan nuevas, realidades sociales -exclusión, fracturas étnicas de ciudadanía, discriminaciones de género, desigualdades tecnológicas, riesgos socioambientales, etc.- derivadas en buena parte del predominio global de la lógica del mercado, requieren en las próximas décadas un nuevo salto adelante cualitativo en la capacidad de regulación e intervención pública.

Para ello es necesario impulsar un rearme ideológico en los valores clásicos de la igualdad y la ciudadanía social, pero también una decidida apertura hacia nuevos valores de diversidad, radicalización democrática y sostenibilidad, y una profunda innovación en los instrumentos y en las prácticas cotidianas de generación de bienestar colectivo.

En esta línea argumental, cerramos apuntando algunos retos de futuro -quizás ya de presente- en el proceso de innovación de los papeles públicos de bienestar. En primer lugar, el reto de una sociedad activa y cohesionada, capaz de generar y sostener empleo en nuevos yacimientos de alto valor social y ambiental, y con servicios públicos universales de alta calidad (educación y sanidad sí, pero también Internet y ciudades sostenibles). En segundo lugar, el reto de una sociedad inclusiva -intergeneracional, mestiza, intercultural-, pero al mismo tiempo valorizadora de todo tipo de diversidades (culturales, lingüísticas, nacionales, estéticas...). En tercer lugar, el reto de una sociedad paritaria, de mujeres y hombres, sin discriminaciones ni divisiones sociales por sexo. Con políticas decididas que impulsen nuevas relaciones de género en la familia, en el empleo y en el tiempo libre. En cuarto lugar, el reto de una sociedad participativa, con presencia cada vez mayor de las personas y de las asociaciones en el espacio público, en la asunción de responsabilidades y en la toma de decisiones colectivas conectadas al bienestar. Finalmente, el reto de articular la globalidad con la proximidad. Generar espacios de gobierno y política democrática a escala supranacional, capaces de impulsar el desarrollo humano, y de forma simultánea, fortalecer los espacios de poder local para que las comunidades puedan autogestionar su propio bienestar.

#### **Referencias Bibliográficas**

- AA.DD. (1997) Revista de Serveis Personals Locals, CIFA, Diputació de Barcelona.
- ABRAHAMSON, P. (1995) "Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas, ¿convergencia de solidaridades?", en Sarasa, S. y Moreno, L. (ed) (1995) El estado de bienestar

- en la Europa del Sur. CSIC, Madrid.
- ADDISON, J. y STEWART, W. (1997) Labour Markets in Europe. Dryden Press, Londres.
- AMIN, A. y TOMANEY, J. (1995) Behind the myth of European Union. Routledge, Londres.
- BALCHIN, P. (1996) Housing policy in Europe. Routledge, Londres.
- BECK, U. et al. (1997) Modernización reflexiva. Alianza Editorial, Madrid.
- CASTLES, F. (1995) "Welfare State development in Southern Europe", en West European Politics, vol. 18, nº 2.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) Los tres mundos del estado de bienestar. Ed. Alfons el Magnànim, Diputació de València.
- FONT, N. (1998) Democràcia i participació ciutadana. Fundació Bofill, Barcelona.
- GOMÀ, R. (1996) "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa", en Revista Internacional de Sociología, nº 15.
- \_\_\_\_\_ (1997) "Tendències de canvi en la producció local de bienestar: una perspectiva europea comparada", en Revista de Serveis Personals Locals, nº 2.
- GOMÀ, R. y BRUGUÉ, Q. (1994) "Nuevos modelos de organización y gestión pública", en Autonomies, nº 18.
- GOUGH, I et al (1997) "Social assistance in OECD countries", en Journal of European Social Policy, vol. 7 nº1.
- HANTRAIS, L. (1995) Social Policy in the European Union. Macmillan, Londres.
- HINE, D. y KASSIM, H. (1998) Beyond the market. Routledge, Londres.
- HOOGE, L. (1996) Cohesion policy and European integration. Clarendon Press, Oxford.
- IBARRA, P. y TEJERINA, B. (1998) Los movimientos sociales. Ed. Trotta, Madrid.
- INGLEHART, R. (1991) El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. CIS, Madrid.
- KORPI, W. (1980) The working class in welfare capitalism. Routledge, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1983) The democratic class struggle. Routledge, Londres.
- LARAÑA, E. (1999) La construcción de los movimientos sociales. Alianza Ed., Madrid.
- LEIBFRIED, S. (1993) "Towards an European welfare state", en Jones, C. (ed) New perspectives on the welfare state in Europe. Routledge, Londres.
- LEWIS, J. (1992) "Gender and the development of welfare regimes", en Journal of European Social Policy vol. 2, nº 3.
- MISHRA, R. (1981) Society and social policy. Humanities Press, Atlantic Highlands, NJ.
- OCDE (1999) Social expenditure database. OCDE, París.
- ORDOÑEZ, D. (1997) Fondos estructurales europeos. Marcial Pons, Madrid.
- PECK, J. (1996) Work Place. The Guilford Press, Londres.
- RHODES, M. (1997) Southern European Welfare States. Frank Cass, Londres.
- ROOM, G. (1995) Beyond the threshold. The Policy Press, Bristol.
- SAINSBURY, D. (1994) Gendering welfare states. Sage, Londres.
- SARASA, S. y MORENO, L. (ed) (1995) El estado de bienestar en la Europa del Sur. CSIC, Madrid.
- SUBIRATS, J y GOMÀ, R. (1998) Políticas públicas en España. Ariel, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1997) Gobierno y política social: potencial y límites de la Unión Europea, en Giner, S. y Sarasa, S. (ed) Buen gobierno y política social. Ariel, Barcelona.
- TITMUSS, R. (1974) Social Policy. Allen and Unwin, Londres.