

Luis MORENO (ed.)
Reformas de las políticas del bienestar en España
 Madrid: Siglo XXI, 2009

Es siempre motivo de satisfacción tener entre manos los resultados publicados de los proyectos de investigación en ciencias sociales financiados con fondos públicos. Esto contribuye, en principio, a disipar las frecuentes dudas, dentro incluso de la propia comunidad académica, acerca de la utilidad práctica de dicha inversión pública. Sin embargo, resulta aún más satisfactorio comprobar que dichas investigaciones pueden alcanzar resultados relevantes para la comprensión del fenómeno que estudian y, además, ser socialmente aplicables gracias precisamente a su difusión pública y al sometimiento a la crítica de la comunidad política y científica. Esto es precisamente lo que ocurre con los resultados de investigación del proyecto de I+D+I NURSOPOB (*Nuevos riesgos sociales y trayectorias de las políticas del bienestar*), coordinado por Luis Moreno, reunidos en un fecundo trabajo colectivo en el que se desmenuzan y analizan las principales transformaciones, en los últimos veinticinco años, de las políticas del bienestar en España: sin menoscabo del exigible rigor científico-social, el proyecto ha dado lugar a una herramienta eminentemente divulgativa y pedagógica.

El equipo de investigación de NURSOPOB, coordinado desde el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC, se plantea en este libro repasar y analizar el desarrollo de las políticas del bienestar en España frente a lo que los autores denominan "nuevos riesgos sociales" y frente a las tendencias contemporáneas, en el ámbito de las políticas públicas, hacia la privatización y reducción de los sistemas de bienestar. Se

estudian aquí las políticas de sanidad, protección por desempleo, pensiones, servicios sociales, atención a la dependencia, familia y juventud, haciendo de cada sector de política pública un estudio de caso guiado por un esquema común de análisis. Sin embargo, quedan fuera del esfuerzo comprensivo de la investigación las políticas de educación, reconocidas ciertamente como uno de los pilares de los sistemas de bienestar. Esta carencia en el intento de comprensión global de las políticas del bienestar en España, se ve, no obstante, atenuada por la utilidad analítica y práctica del modelo de análisis propuesto: es precisamente éste, y no tanto los sectores de política estudiados, el que podemos considerar como principal aportación del presente trabajo colectivo. Tal como reconocen los autores, siguiendo dicho esquema analítico, las políticas de educación podrían constituir el objeto de toda una investigación diferente de la actual, lo que justificaría su exclusión de los resultados finales del proyecto.

Los dos primeros capítulos del libro sirven de marco teórico, conceptual y analítico al desarrollo posterior de cada uno de los estudios de caso. En el primer capítulo, Luis Moreno nos introduce en el programa de investigación, exponiendo los principales elementos del esquema de análisis que se aplicará posteriormente a cada sector de política pública. Tras un conciso recorrido histórico por la construcción del Estado de Bienestar en España y tras la categorización inicial del mismo, el autor presenta la base teórica interdisciplinar que guía la investigación: por una parte, la triada "ideas, institucio-

nes e intereses”, asentada en el análisis de políticas públicas, en la que se concentrarán los distintos análisis de la reforma de cada uno de los sectores estudiados; por otra parte, la noción de “nuevos riesgos sociales”, que se sustancia en cuatro transformaciones fundamentales: la mayor participación femenina en el mercado de trabajo, que ha dado lugar a crecientes demandas de igualdad entre los sexos en distintos ámbitos; los cambios en los hogares, con más personas mayores dependientes y más jóvenes que dependen de las familias, acompañados de la diversificación de las formas de familia y del crecimiento de los hogares monoparentales; la creciente precarización laboral; y la expansión de los servicios privados seguida de la creciente desregulación de los servicios públicos. Dichas transformaciones, afirma Moreno, habrían dado lugar a nuevas necesidades a resolver: el equilibrio entre trabajo remunerado y responsabilidades familiares, las carencias de formación para un empleo seguro, y la creciente expansión de servicios privados o desregulados no fiables o inadecuados.

El segundo capítulo de Eloísa del Pino completa el marco analítico y conceptual. La autora repasa los modelos, ya clásicos, del Estado de Bienestar propuestos por Gøsta Esping-Andersen, constatando la dificultad de encajar en ellos al sistema español de bienestar, lo que justificaría precisamente la necesidad de abordar los procesos de reforma como un método para caracterizar la especificidad de un “modelo español” con rasgos diferenciados. En este sentido, Del Pino insiste en el interés analítico del estudio dinámico de las políticas del bienestar en España, a través de las reformas o los cambios en aquéllas, sacando a la luz las

decisiones de política pública, y los distintos actores que en ellas intervienen, que sirven para caracterizar efectivamente al sistema español de bienestar. Del Pino identifica tres grupos de factores para el cambio que, como programa de análisis, cada uno de los estudios de caso deberá analizar: la ideología del partido gobernante, que permita identificar las “reformas ideológicamente deseables”; el contexto institucional, que designa las “reformas institucionalmente posibles”; y los elementos coyunturales o “externos”, como la opinión pública o la estrategia política, que revelan la condición de las “reformas coyunturalmente aconsejables”. En realidad, la autora, más que un marco conceptual, nos está señalando aquí el marco político, institucional y coyuntural de los cambios efectivamente producidos en el Estado de Bienestar español en el último cuarto de siglo. Identifica, de este modo, varias etapas: la llegada del PSOE al poder y el lanzamiento del gasto social; la crisis de finales de los años 1980 y la ruptura del “diálogo social”; el relanzamiento del diálogo que desemboca en el llamado Pacto de Toledo; cambios políticos que, aunque mantienen el modelo de diálogo social, se reflejan en el denominado “decretazo” del año 2002; y, finalmente en términos generales, un cambio social generalizado que se refleja, por ejemplo, en cambios de valores o en la transformación del papel de los distintos actores sociales en las políticas del bienestar. Los factores de cambio de las políticas son, por un lado, de carácter sociodemográfico: envejecimiento, inmigración, cambios en las formas de familia, entre otros. Por otro lado, se trata de transformaciones de carácter institucional: en este sentido, destaca Del Pino la importancia de la asunción de competencias, en algunos

casos exclusivas, por parte de las Comunidades Autónomas, dando lugar a “modelos” diversos de política del bienestar, entre las comunidades y el Estado o entre aquéllas en continua competencia.

Antes de dar paso a los distintos estudios de caso, Eloísa del Pino avanza en este segundo capítulo algunas hipótesis de la investigación. Afirma así que, tal como el lector tendrá inmediatamente ocasión de comprobar, el “modelo” español no sigue un esquema rígido o cerrado, sino que las reformas del Estado de Bienestar son posibles siempre que cuenten con una opinión pública favorable a las políticas de bienestar y con las limitaciones de los mandatos políticos. Esta afirmación sitúa en el primer plano los factores coyunturales, por delante del marco institucional y de la ideología. Así, se comprueba, especialmente en algunos casos, el riesgo que conlleva la puesta en marcha de reformas controvertidas (por ejemplo, de carácter marcadamente neoliberal) en el momento en que se acercan períodos electorales: se trata de un riesgo que, en general, pocos gobiernos se han atrevido a asumir en los últimos veinticinco años.

El libro se concentra acto seguido en el análisis de las diferentes políticas. Cada uno de los estudios de caso sigue una metodología común: por una parte, la obtención de la información ha contado principalmente con entrevistas en profundidad a actores clave de las decisiones, como son políticos en activo durante los últimos veinticinco años, altos funcionarios de las administraciones estatal y autonómica, dirigentes sindicales, actores de lo que viene en llamarse “sociedad civil” que hayan podido influir en determinadas políticas, entre otros. Por otra parte, los casos siguen un esquema común de análisis:

descripción densa de las transformaciones de la política estudiada, identificación de los actores implicados y examen de la triada de ideas, instituciones e intereses.

Siguiendo dicho plan de trabajo, el capítulo de Eloísa del Pino y Juan Antonio Ramos sobre la reforma de la política de pensiones se concentra en tres momentos de cambio: Ley de 1985, Pacto de Toledo (1997) y reforma de 2007. Hay dos cuestiones que caracterizan este caso: por un lado, los autores constatan la importancia en el proceso de la opinión pública, más desfavorable que en otros ámbitos ante reformas de carácter restrictivo. Por otro lado, en lo que se refiere a los actores de la reforma, los autores constatan que, a pesar de que las pensiones son objeto privilegiado del “diálogo social”, aparece un actor “no esperado” al revelarse la importancia del papel jugado por los técnicos de la Administración del Estado en el éxito o fracaso de los procesos de reforma.

En el segundo caso analizado, Javier Moreno estudia las transformaciones del sistema sanitario y de salud. El autor emplea la noción de “ventanas de oportunidad” para analizar los factores de cambio, concentrándose en la transformación de las viejas prestaciones sanitarias de la seguridad social en un Sistema Nacional de Salud descentralizado, proceso iniciado en 1980 con la cesión de competencias a la Generalitat de Cataluña y que únicamente se completa a finales de la década de 1990. Moreno señala así la centralidad de los factores institucionales dentro de un proceso más amplio de descentralización, de tal manera que son las Comunidades Autónomas las que se erigen en protagonistas de sus propios sistemas de salud con modelos diferenciados de gestión y organización. El conflicto se sitúa, de este

modo, en las dificultades de coordinación de los mecanismos existentes, manteniéndose, en el ámbito estatal, un consenso generalizado en materia legislativa.

Eloísa del Pino y Juan Antonio Ramos analizan las políticas de protección por desempleo, destacando, esta vez sin matices, la centralidad del diálogo social. Los hitos en los que se concentran son tres: la época de expansión de los años 1980, la reforma restrictiva de 1992 y el llamado “decretazo” de 2002. El recurso fundamental al diálogo social, con un parlamento cuyo peso en las reformas es insignificante, ha tenido dos consecuencias fundamentales: por una parte, la presión a favor del diálogo ha condenado al fracaso las iniciativas unilaterales del Gobierno (la noción de “decretazo” es ilustrativa). Sin embargo, a pesar de las declaradas bondades del modelo de diálogo, en realidad, la necesidad de consenso entre los actores sociales ha impedido la realización de reformas de calado o incluso ha provocado que ni siquiera se hayan intentado.

El siguiente estudio de caso, los servicios sociales analizados por Manuel Aguilar, abandona en parte el esquema seguido hasta el momento. En este sentido, la dificultad política, aunque también analítica, estriba en definir qué han sido exactamente los servicios sociales en los últimos años. Así, el autor muestra cómo partimos de una noción de servicio social como beneficencia hasta alcanzar una definición esencialmente negativa: servicios sociales sería lo que “no es Seguridad Social”. Como tal, dicha política ha sido asumida por las Comunidades Autónomas y las entidades locales, dando lugar a mecanismos y medidas muy variadas, fragmentadas y de muy diversa naturaleza. Sin embargo, Aguilar deja una puerta abierta

al cambio, especialmente en los últimos años: los servicios sociales empiezan a aparecer en algunos casos como espacios de reconocimiento de derechos. La iniciativa de determinadas Comunidades Autónomas ha incitado a desarrollar dicha transformación en otras comunidades y entidades locales, reflejándose gradualmente en una mejor organización y, finalmente, en la creciente tendencia al reconocimiento en las leyes de los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos.

La que conocemos hoy como política de atención a la dependencia entraba, hasta hace muy poco tiempo, en el cajón de sastre de los servicios sociales. Por ello, Vicente Marbán en su estudio de caso sobre la llamada Ley de dependencia, insiste en que se trata de una política que, aunque se haya presentado como resultado de acciones “de nuevo cuño”, cuenta en realidad con numerosos antecedentes desde la aprobación de la Constitución de 1978. Lo más destacado de este caso es la manera en que el Estado se constituye en actor fundamental en un ámbito que, en principio, queda constitucionalmente en manos de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, situándose el conflicto entre actores en los aspectos institucionales de la descentralización del Estado. No obstante, Marbán matiza el conflicto al afirmar que, al tratarse de una legislación reciente, resulta necesario esperar a su completa ejecución para poder aportar conclusiones que contribuyan a una mejor evaluación del proceso.

Continúa el volumen con un capítulo referido a las “políticas autonómicas de inclusión”. Begoña Pérez, Ana Arriba y José Manuel Parrilla exploran aquí los mecanismos de inserción social desarrollados por

las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito competencial, con especial atención al Recurso Mínimo de Inserción (RMI), introducido en los años 1990 por las comunidades españolas a imagen y semejanza del modelo francés de inserción social, y a los posteriores intentos de “ir más allá”. Se analizan tres casos: los programas de inserción de Navarra, Madrid y Asturias. Al igual que en el caso de los servicios sociales, la transformación más destacada se sitúa en el paso de las “ayudas” de los años 1990 a los mecanismos que reconocen “derechos” en la década siguiente. Sin embargo, el cambio no se produce por presión social o por la presión de los “nuevos riesgos sociales”, sino más bien por la influencia europea y la competencia entre Comunidades Autónomas para desarrollar mecanismos avanzados en el ámbito de la lucha contra la exclusión, en este caso, dirigidos claramente al reconocimiento de derechos.

El capítulo de Olga Salido y Luis Moreno sobre las políticas de familia y género contribuye a ubicar las políticas del bienestar en España alrededor de un modelo de Estado de Bienestar “del sur” basado en el reconocimiento de la “autosuficiencia” de los hogares o, al menos, en la mitificación de dicha autosuficiencia. El efecto es la ausencia histórica de política pública en dicho ámbito y, como consecuencia, la sobreexplotación de los recursos familiares y, especialmente de las mujeres. Así, los autores destacan la manera en que el Estado de Bienestar español se ha construido en torno a la cobertura de contingencias del ciclo vital masculino, como en el caso del desempleo, los accidentes de trabajo y la jubilación, quedando tradicionalmente desatendidas las contingencias femeninas como el embarazo, la viudedad y los cuida-

dos a personas dependientes. Sin embargo, con el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, aparecen nuevas demandas que, evaluadas en los últimos años, han dado lugar a iniciativas fragmentarias y contingentes, como ocurre con las llamadas leyes de conciliación hasta llegar a la actual Ley de Igualdad: fragmentarias porque no acababan de aportar una visión global de la cuestión, y contingentes porque sencillamente se adaptaban a las demandas de determinados actores en determinados momentos en función de sus propios intereses.

Alessandro Gentile y Celia Mayer trabajan sobre las políticas de juventud. Al igual que en las políticas de servicios sociales y, en cierto modo, en la cuestión de las políticas de género, existe un problema inicial de definición y justificación, en la medida en que no acaba de quedar claro ni qué se entiende por políticas de juventud ni la razón que justifique la existencia de políticas especialmente destinadas a dicho colectivo. El cambio que analizan se produce precisamente en el tránsito desde los planes genéricos basados fundamentalmente en el apoyo al asociacionismo juvenil, sin alcanzar consensos de mayor calado en materia legislativa, hasta una nueva ola, muy actual, de políticas cada vez más concretas. En el ámbito estatal, la transformación pasa de la constitución de un marco institucional específico a las llamadas ayudas al alquiler. La reforma en el ámbito autonómico es similar: desde los planes genéricos sobre juventud de los años 1980 llegamos, en la década del 2000, a la aprobación y desarrollo, no sin conflictos, de programas de ayudas concretas. Sin embargo, contrariamente a otros ámbitos de política social, en el caso de la juventud queda

aún pendiente el salto hacia un hipotético reconocimiento de “derechos de los jóvenes”.

El libro culmina con una visión de conjunto, firmada por Eloísa del Pino y Juan Antonio Ramos, que permite sintetizar la mayoría de cuestiones avanzadas en los estudios de caso. Aunque la investigación establece una clara distinción entre las políticas “fuertes” y con más trayectoria (sanidad, pensiones y desempleo) frente a los “nuevos” ámbitos de actuación (mujer, juventud o dependencia), Del Pino y Ramos asumen la responsabilidad de identificar los principales factores de las reformas de las políticas del bienestar en España: los cambios sociodemográficos, la coyuntura económica y la introducción de nuevas ideas en torno a “nuevos” intereses se unen a la importancia de la organización territorial del Estado que da lugar a una fuerte competencia entre administraciones y a la centralidad del modelo de “diálogo social”, fundamental en el caso español. En cambio, a la vista de los resultados del proyecto, queda matizada la importancia de la opinión pública, especialmente en algunos sectores, y sobre todo la ideología de los gobiernos.

Al final del libro, el grupo de investigación se aventura en dejar abierta una sugerente agenda para el planteamiento de nuevos proyectos, a partir de cuestiones que han surgido especialmente en el estudio de alguna de las políticas: por ejemplo, se plantea la posibilidad de dotar de más importancia al papel de determinados actores, fuera del campo estrictamente político, en el diseño e implementación de las “nuevas” políticas del

bienestar. Introducen así el debate sobre el “rol crítico” de los *street-level bureaucrats*, es decir, tal como lo definió Michael Lipsky hace casi treinta años, la importancia del trabajo cotidiano de los agentes de la implementación de políticas públicas en el propio *policy-making*.

Sin duda, el trabajo colectivo coordinado por Luis Moreno aporta una muy completa visión de conjunto de la situación del Estado de Bienestar en España. Además, por su aportación metodológica y su perspectiva de análisis, “Reformas de las políticas del bienestar en España” puede pretender convertirse en un instrumento ampliamente utilizado al menos en dos ámbitos: por un lado, está llamado a ser una herramienta muy útil para el diseño de nuevos proyectos de investigación sobre políticas públicas. Por otro lado, el libro aparece como un material fundamental para la formación en dicho campo: además de comprobar que su esquema analítico resulta claramente eficaz para el estudio de casos, el libro puede llegar a ser un muy buen instrumento pedagógico para los estudiantes universitarios, por ejemplo, de ciencias políticas y sociología, interesados en el estudio del Estado de Bienestar y, en términos más generales, en el análisis de políticas públicas.

ALBERTO MARTÍN PÉREZ
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
CSIC