

Sostenibilidad(es) del Estado del Bienestar

Luis Moreno Fernández

luis.moreno@cchs.csic.es

Francisco Javier Moreno Fuentes

javier.moreno@cchs.csic.es

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP)

CSIC

XI Congreso Español del Ciencia Política y de la Administración (AECPA)

GT 5.7 Reforma de las políticas sociales y los Estados del Bienestar en
tiempos de crisis: alcance, estrategias políticas e impactos

Borrador. No citar sin permiso de los autores.

Palabras clave: Estado de bienestar, sostenibilidad, redistribución, opinión ciudadana.

Resumen: Los problemas de sostenibilidad del Estado del Bienestar concentran su interés analítico en su viabilidad financiera. Con la maduración y universalización de grandes programas de gasto social (Ej. educación, pensiones o sanidad), y la extensión de prestaciones y servicios para dar cobertura a los ‘nuevos riegos sociales’, las dificultades para su pervivencia se han agudizado. Existen otras bases de legitimación del Estado del Bienestar abocadas igualmente a crisis de sostenibilidad, tales como el apoyo moral (solidaridad) y social (redistribución). La ponencia pasa revista al estado de la cuestión y desbroza conceptualmente las categorías que afectan al mantenimiento del Estado del Bienestar en la Unión Europea.

1. Introducción.

‘Capitalismo del bienestar’ ha sido la expresión acuñada para describir el modelo de crecimiento económico y cohesión social en el Viejo Continente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Tal modelo ha procurado la legitimación de un orden económico capitalista mediante la institucionalización del EB tras el fin de la IIª Guerra Mundial. Con anterioridad a esa fecha, otras estrategias y variantes de previsión y mutualismo sociales sentaron los cimientos de los modernos EB, constituyendo el caso paradigmático de dicha evolución en Europa los sistemas contributivos de aseguramiento social bismarckianos.¹ Con el paso del tiempo, y durante el período de desarrollo del *welfare* durante su Edad de Oro (1945-75), las plasmaciones institucionales de los sistemas de protección social pasaron a compartir unas bases económicas, morales y sociales similares en la mayoría de las democracias avanzadas occidentales, la cuales legitiman su sostenibilidad.

El análisis de la sostenibilidad futura del Estado del Bienestar (EB) ha sido tradicionalmente conceptualizado en torno a la cuestión de la viabilidad financiera de los programas de protección social. Con la maduración y universalización de grandes programas de gasto social (educación, pensiones o sanidad), y la extensión de prestaciones y servicios para dar cobertura a los ‘nuevos riegos sociales’ (cuidados personales o conciliación empleo-hogar), las dificultades económicas del EB para asegurar su mantenimiento son insistentemente proclamadas, en especial a partir del *crack* de 2007.² Las implicaciones de dichos argumentos son que el EB afronta un futuro incierto.

Pero el reduccionismo económico de la sostenibilidad del bienestar social es engañoso y, cuando menos, parcial. La dimensión fiscal es tan solo uno de los aspectos relevantes en dicho proceso de definición de los escenarios de futuro para el EB, y existen otras sostenibilidades configuradoras de la legitimación del EB igualmente relevantes que deben ser tomadas en consideración a la hora de certificar el supuesto estado de crisis terminal de los sistemas de redistribución y protección social. Entre dichas dimensiones alternativas pretendemos destacar las que atañen a la convicción moral (solidaridad) y al apoyo social (redistribución), elementos clave para determinar el apoyo social y político a los programas y esquemas incluidos bajo el paraguas del EB.

La presente ponencia pasa revista al estado de la cuestión y desbroza analíticamente las categorías que afectan la sostenibilidad del EB en los países de la Unión Europea. Así, en la siguiente sección se revisan los principales argumentos que se manejan a la hora de plantear la fragilidad de las bases económicas del EB en un contexto de crisis fiscal del estado y de creciente competencia a nivel global. A continuación se repasan las bases axiológicas sobre las que se basa la sostenibilidad social y política de las

1 En los Estados Unidos de Norteamérica, su híbrido del bienestar social auspiciado por las ayudas a veteranos, sus mares y viudas, de los fallecidos en la Guerra Civil (1861-65), recibió el impulso público del New Deal de Roosevelt. Con posterioridad se ha incentivado la provisión de servicios por las empresas y las organizaciones altruistas (Skockpol, 1992; Flora y Heidenheimer, 1976).

2 Suele considerarse el 15 de septiembre de 2008 como la fecha del inicio de la crisis en Estados Unidos, tras el anuncio oficial de bancarrota de Lehman Brothers, la venta de Merrill Lynch al Bank of America y el desplome del gigante de los seguros, American International Group. Parece más razonable retrotraer dicho comienzo al martes ‘negro’ de 27 de febrero de 2007, tras la quiebra de las hipotecas subprime estadounidenses y la fuerte caída de la bolsa de Nueva York.

expresiones institucionales del moderno EB. Ambos análisis sirven de preludeo conceptual para identificar las presiones y resistencias al bienestar social en la presente Edad de Bronce del *welfare* (2008- ¿?) Los comentarios finales indagan en los escenarios futuros de cambio y permanencia del EB.

2. Bases económicas del Estado de bienestar.

El EB es concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica. Además de perseguir objetivos generales, tales como la protección a los pobres o de la implantación de políticas con el objetivo del pleno empleo o de la extensión de la salud pública y la instrucción a toda la ciudadanía, el EB ha intervenido en la promoción del progreso económico. Así, ha tratado de promover mecanismos de regulación de la vida productiva en beneficio del interés público, ajustando ciclos económicos, apoyando industrias ‘estratégicas’ o favoreciendo la estabilidad de los salarios y de la disciplina laboral. Sin embargo, la relación entre ingresos fiscales y gasto social ha sido uno de los temas más controvertidos en relación a las reformas de los EB europeos en los últimos decenios y, particularmente, tras el *crack* financiero de 2007.

Recuérdese que durante el período 1965-2007 (Tabla 1), los países de la OCDE habían incrementado sensiblemente sus recursos financieros por ingresos fiscales. Los países europeos aumentaron sustancialmente sus recursos impositivos durante ese período, sobresaliendo países como España e Italia con incrementos situados en torno a 20 puntos de su PIB.

Tabla 1. Ingresos fiscales totales % PIB.

	1965	1975	1985	1995	2004	2007
Alemania	31,6	35,3	37,2	37,2	34,7	36,2
Brasil	-----	-----	----	29,3	-----	
Chile	-----	-----	----	18,0	19,8	
España	14,7	18,4	27,2	32,1	34,8	37,2
Francia	34,5	35,5	42,4	42,9	43,4	43,5
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	41,1	43,5
México	-----	-----	17,0	16,7	19,0	18,0
Reino Unido	30,4	35,3	37,7	35,0	36,0	36,1
Suecia	35,0	41,6	47,8	48,1	50,4	48,3
USA	24,7	25,6	25,6	27,9	25,5	28,3
UE-15	27,9	32,4	37,7	39,2	39,7	39,7
OCDE (total)	25,8	29,7	32,9	35,1	35,9	35,8

Fuente: Revenue Statistics 1965-2004, OECD (www.oecdwash.org/DATA/STATS/taxrevenue.pdf); www.oecd.org/dataoecd/8/4/37504406.pdf) y UPAN para Brasil y Chile (www.unpan.org/).

La noción de que las políticas públicas (y en particular las políticas sociales responsables de aproximadamente el 50% del gasto público total en los países europeos) deberían financiarse de manera ordinaria y, preferentemente, mediante impuestos, sin recurrir por tanto a deuda (que debería ser utilizada fundamentalmente para financiar

políticas y programas expansivos de carácter ‘extraordinario’) es generalmente aceptada en Europa (Lindbeck, 2006). Sin embargo, con frecuencia resulta difícil establecer criterios nítidos de financiación respecto a programas cuya maduración puede superar ampliamente las previsiones iniciales (o en ocasiones la carencia de ellas) de los *policy-makers* (Ej. caso de la pensiones en Italia).³ En el desarrollo de los programas intervienen con frecuencia factores de ineficiencia programática, o intereses puntuales de carácter clientelar, que desbordan las previsiones iniciales e inciden en una espiral de gasto público difícilmente controlable con el paso del tiempo. Resulta por ello crucial para la pervivencia de los EB la adecuación de las políticas fiscales a fin de limitar la discrecionalidad de los gobiernos a través de reglas que impliquen que la deuda pública sea sostenible y no se comporte de forma necesariamente pro-cíclica (Díaz Pulido, Loscos Fernández y Ruiz-Huerta Carbonell, 2013).

Los objetivos fiscales del Tratado de Maastricht de 1992 para el establecimiento de la moneda del Euro ya apuntaban en la dirección anteriormente señalada. Así, los criterios fijados por este Tratado incluían un tope del endeudamiento público correspondiente al 60% de los PIB nacionales⁴. Empero, en los años posteriores al *crack* financiero de 2007 todos los países europeos habían superado dichos niveles. Debe señalarse igualmente que la evasión fiscal condiciona las capacidades tributarias de los Estados, restando disponibilidad de financiación⁵.

Desde sus inicios, una de las principales características de la crisis financiera y económica que se inició en EE.UU. en 2007 fue su capacidad para adquirir diferentes formas, para mutar y adaptarse a las particularidades de cada país, dejando al descubierto las debilidades de cada sector económico específico, entorno institucional político y social, a medida que avanzaba hacia Europa occidental en los meses que siguieron. En los EE.UU., la crisis puso de manifiesto la naturaleza irracional de la banca especulativa y prácticas financieras desarrolladas durante las décadas anteriores (facilitada por la desregulación de los mercados financieros, así como por la política monetaria laxa de la Reserva Federal), que dio lugar a la creación de grandes burbujas financieras e inmobiliarias. También se explicita la situación insostenible de una serie de importantes parámetros macroeconómicos de la economía de EE.UU. (disminución de la competitividad de los bienes y servicios de este país en los mercados mundiales, crecientes déficits comerciales, acumulación de deuda pública y privada, etc.). En la UE, por el contrario, esta crisis señaló no sólo la pérdida de importancia de los países de Europa en la economía mundial, sino también los enormes desequilibrios entre los

³ Lo limitado de las reformas del sistema de pensiones de 1992 (reforma Amato), de 1995 (ley Dini) o de 2004 (ley Maroni) puede ser achacado a la fuerte presión de los sindicatos, canalizadores de los intereses de los asalariados *insiders*, y al poco convencimiento de una “casta” política que es la más envejecida y privilegiada en toda la UE (Rizzo y Stella, 2007). A finales de 2011, y dada la crisis de la deuda soberana, el gobierno “técnico” de Mario Monti implementó una drástica reforma de las pensiones para controlar la progresión del gasto futuro. Recuérdese que en los años 1960 se habían introducido fórmulas de cálculo de pensiones no ajustadas, mediante las cuales los trabajadores jubilados financiaban con sus propias cotizaciones (aportadas a lo largo de su vida laboral) apenas la mitad del montante desembolsado para sus pensiones (Ferrera y Gualmini, 2004).

⁴ A mediados de 2013, algunos países como Grecia (161%) e Italia (130%) había experimentado un aumento significativo de su deuda pública con relación a sus respectivos. La deuda pública española alcanzaba el 88% del PIB europeo, aún por debajo del promedio europeo del 92,2% del PIB.

⁵ Se estimaba que en España el 22,5% de la economía sumergida suponía una pérdida para la hacienda pública de ochenta millardos de euros (Taz Justice Network, 2011).

países de la zona Euro, consecuencia de los defectos en el diseño de una incompleta unión monetaria (inadecuada coordinación de las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros, inexistencia de un sistema para mantener controladas las heterogeneidades económicas internas).

En un contexto de creciente preocupación por el papel de las economías occidentales en un sistema económico cada vez más globalizado, esta crisis cuestiona algunos de los fundamentos institucionales básicos de estas sociedades. Una de las primeras víctimas de la crisis fue la visión positiva de la globalización que, en general, había prevalecido hasta esa fecha. La idea de que la apertura de los mercados mundiales a la libre circulación de bienes, servicios y capitales (la libre circulación de personas nunca estuvo realmente en la agenda política) funciona como un juego de suma positiva (beneficiando tanto a los países en desarrollo y el mundo desarrollado) ha sido gradualmente sustituida por la percepción de que el sistema económico mundial funciona, de hecho, como una construcción socio-económica de suma cero en la que las sociedades occidentales tienen que competir con los países en desarrollo, tanto por los mercados, como por el acceso a los escasos recursos (energía, minerales, alimentos, etc.). En un ambiente crecientemente neo-maltusiano (caracterizado por una aguda percepción de escasez de recursos naturales, crisis energética, riesgos de colapso medio-ambiental, etc.), el crecimiento del paro en los países desarrollados reforzó la noción de que los puestos de trabajo constituyen también un recurso escaso, y que esta crisis es, de hecho, un reflejo de la transformación de las estructuras de producción y distribución de la riqueza a nivel global. El traslado de un número cada vez mayor de actividades (inicialmente empleos en la manufactura de baja calificación, pero cada vez más también otras tareas de mayor valor agregado en el proceso de producción) a los países con menores costes laborales (caracterizados por los bajos salarios, la falta de regulación laboral y medio-ambiental, así como por los bajos niveles de protección social garantizados a sus trabajadores y ciudadanos), ha contribuido a generalizar la idea de que los programas de bienestar de las sociedades occidentales constituyen un ‘lujo’ que mina la competitividad de las economías de estos países.

Junto con la noción del carácter inevitable de la competencia de los países emergentes, y la percepción de las externalidades negativas que éstos introducen en la economía global, el cuestionamiento ideológico de la intervención estatal en la economía volvió con toda su fuerza. Esta rápida oscilación del péndulo ideológico resulta particularmente sorprendente si tenemos en cuenta que el neoliberalismo (y sus recetas para la desregulación financiera y económica) había sido considerado responsable de la aparición de la crisis en las primeras etapas de la misma. La narrativa acerca del surgimiento y desarrollo de la crisis evolucionó rápidamente, trasladando el foco desde las acciones de un grupo de operadores financieros sin escrúpulos ni regulación adecuada, hacia una serie de factores más o menos interconectados que van desde el supuesto despilfarro de los estados, hasta los excesos en el consumo de unas sociedades que han vivido por encima de sus posibilidades. El hecho de que una gran parte de los déficits y las deudas públicas acumuladas por la mayoría de los estados han surgido como resultado de las políticas destinadas a rescatar a los bancos (en gran parte responsables de facilitar la acumulación de deuda privada que alimentó las burbujas inmobiliarias, así como de provocar el caos financiero con el uso de derivados y otros instrumentos financieros de carácter puramente especulativo), para reducir los efectos de la ‘crisis de crédito’ en la ‘economía real’, y para minimizar el impacto de la crisis mediante la aplicación de los instrumentos keynesianos básicos (la mayoría de ellos

operando como ‘estabilizadores automáticos’ –prestaciones por desempleo, etc.-), no impidió el surgimiento de un discurso político que hace hincapié en la necesidad de reducir el gasto público para expiar los excesos de consumo e inversión del pasado (equiparados a ‘pecados’) a través de la aplicación de estrictas medidas de austeridad (‘virtuosa’). Las primeras propuestas para una ‘reformulación’ política y ética del capitalismo fueron así pronto olvidadas, y se transformaron en discursos moralizantes que proponen la austeridad presupuestaria y la reducción del papel del Estado, en particular en todo lo relacionado con el EB. Mientras, las bajadas de impuestos (especialmente para los rendimientos del capital y las clases altas) han sido nuevamente elogiadas por ser supuestamente beneficiosos para la promoción del crecimiento económico. El estado ha sido acusado de la gravedad de la situación económica, al tiempo que la deuda y los déficits públicos son acusados de desplazar recursos desde el sector privado (supuestamente más eficiente). Los ‘riesgos morales’ supuestamente asociados al EB han de ser eliminados a través de una radical reformulación de los sistemas sociales y económicos occidentales.

El debate sobre la sostenibilidad económica del EB no es nuevo, ya que las discusiones acerca de en qué medida los derechos sociales y la legislación laboral deberían ser reducidos si Europa Occidental pretende competir en una economía cada vez más global, han estado presentes en la arena política europea al menos desde mediados de la década de 1970. Muchas contribuciones a este debate habían pronosticado (y/o recomendado directamente) el desmantelamiento de las instituciones de asistencia social como respuesta a la internacionalización de los flujos de capital, junto a la eliminación de las barreras comerciales que ‘inevitablemente’ han de traer una ‘competencia a la baja’ entre los regímenes de bienestar ‘autocomplacientes’ e ‘inflexibles’ de los países europeos. Un análisis cuidadoso de las realidades de las reformas de las políticas de bienestar en Europa Occidental en el último par de décadas muestra, sin embargo, una amplia variedad de respuestas dictadas, en gran medida, por los diferentes arreglos institucionales que rigen la política y la economía de los distintos países, con cierta reducción del bienestar, pero también con la expansión de determinados programas de protección social, así como la aplicación de una amplia gama de reformas encaminadas a aplicar un ‘ajuste fino’ del EB sin llegar a cuestionar verdaderamente su continuidad.

La crisis actual ha situado el tema de la sostenibilidad económica de las políticas de bienestar de nuevo en el centro del debate social y político. Así, la discusión sobre las reformas, y la potencial reducción de dicho ámbito de políticas, han vuelto a la primera línea del debate político, sobre todo en los países del sur de Europa, particularmente afectados por la crisis económica y financiera. Desde la creación del euro en la década de 2000, estos países se habían beneficiado de manera clara de la estabilidad financiera proporcionada por su participación en la moneda única (acceso fácil a financiación exterior, tipos de interés históricamente bajos, moneda fuerte), sus economías crecieron de manera bastante constante, y su convergencia con las sociedades más avanzadas del centro y norte de Europa dio un buen impulso en la mayoría de los indicadores socio-económicos (PIB per cápita, tasas de actividad, participación femenina en el mercado de trabajo, etc.). Sin embargo, detrás de la fachada de éxito económico, una serie de desequilibrios se fueron acumulando y debilitando los cimientos de su sistema económico. La ‘ilusión de riqueza’ de los años de bonanza resultó en estructuras de costes no competitivos derivadas de la existencia de un diferencial de inflación estructural respecto al resto de los países de la zona euro, al rápido crecimiento de su déficit de balanza comercial, al aumento sustancial de su deuda agregada (en distintas

combinaciones de deuda pública y privada en los diferentes países), al desarrollo de burbujas inmobiliarias, a la elevada inversión en infraestructuras (a veces sin el adecuado análisis de costo-beneficio, y/o la consideración de sus costes de mantenimiento futuro), y la llegada de importantes flujos de inmigración para ocupar los nichos del mercado de trabajo no deseados por los trabajadores autóctonos. Con la disminución de la productividad su posición competitiva en los mercados mundiales se deterioró significativamente, y sus equilibrios fiscales se vieron claramente comprometidos. Cuando la crisis financiera golpeó a Europa adoptó rápidamente la forma de una crisis de deuda soberana (con los inversores internacionales especulando sobre la capacidad de los 'PIGS' de devolver sus deudas, y apostando por la ruptura de la zona euro), y desde allí se extendió rápidamente a la 'economía real'. Los actores públicos y privados cambiaron sus estrategias de inversión y de consumo, la economía se desaceleró, las burbujas inmobiliarias explotaron, el desempleo se disparó, los ingresos fiscales se derrumbaron, y el déficit público aumentó vertiginosamente. El EB no fue responsable de ninguno de estos procesos, pero fue acusado de constituir un peso difícilmente asumible en un contexto recesivo marcado por el déficit público y la deuda creciente.

Así, el cuestionamiento de los programas de bienestar del sur de Europa se ha convertido en un tema de discusión política y pública, no sólo en el ámbito nacional, sino también a nivel internacional (particularmente en el seno de la UE). Los programas de la UE y el FMI para rescatar financieramente a los gobiernos de Grecia, Irlanda y Portugal han incluido explícitamente exigencias muy precisas sobre los recortes que debían ser aplicados en los programas de protección social (pensiones, transferencias sociales, educación, etc.). Los planes de austeridad firmados con el objetivo de enviar un mensaje claro a los 'mercados', y para reducir la presión sobre la deuda soberana de Italia, España (e incluso de países como Bélgica o Francia), han llegado con una 'recomendación' clara para introducir las reformas estructurales 'necesarias' (incluyendo la legislación laboral y los programas de protección social) que deberían facilitar el desarrollo de un crecimiento más 'virtuosos' en la zona euro.

Los desafíos para la transformación de los sistemas económicos de estos países son sin duda muy importantes (no pueden competir con los países en desarrollo para atraer y/o mantener puestos de trabajo en sectores intensivos en mano de obra y de bajos salarios, carecen de empresas multinacionales que puedan mantener puestos directivos o tareas de diseño especializado en el país, no les resulta fácil generar actividades de alto valor añadido que puedan crear puestos de trabajo cualificados, sus poblaciones tienen expectativas y habilidades que no coinciden con los puestos de trabajo que pueden ser creados en los sectores en los que continúan siendo relativamente competitivos – turismo-, etc.). Al mismo tiempo, y a pesar de que parece haber una 'ventana de oportunidad' para aquellos que propugnan el desmantelamiento de los sistemas de protección social creados en estos países en las últimas décadas, los programas de bienestar condicionarán fuertemente las reformas que se pueden introducir en el campo de los derechos y las políticas sociales. Mientras que un desmantelamiento sistemático del EB sigue siendo poco probable, puede existir un margen considerable para una profunda redefinición de las funciones desempeñadas por el Estado, el mercado y la sociedad civil (entre las que destacan no solo las familias, sino también las organizaciones del tercer sector social) en la regulación, el financiamiento y la provisión de los diferentes programas de asistencia social y las políticas de bienestar en Europa.

Consecuencia de ello es un escenario en que todos los EB europeos (en diversos grados y de acuerdo a sus peculiares trayectorias históricas) han perseguido una recalibración de sus gastos sociales. Ello comporta medidas de contención de costes y recortes, si bien los programas característicos de cobertura de riesgos en Europa continúan siendo distinguibles en sus cuatro pilares fundamentales: educación, sanidad, transferencias de rentas (pensiones) y servicios sociales.

3. Bases axiológicas del Estado de bienestar.

Al considerar el contexto inaugurado tras el *crack* financiero de 2007, la dimensión de las bases morales y los valores sociales compartidos cobra una importancia crucial como guía para interpretar la institucionalización de las políticas sociales y la sostenibilidad del EB. El valor compartido de la progresividad fiscal⁶, por ejemplo, da cuenta del apoyo de los contribuyentes europeos al reparto de recursos públicos para el mantenimiento de los EB europeos, lo que contrasta con la disparidad explícitamente aceptada en otros modelos socioeconómicos respecto a la redistribución colectiva.⁷

Se ha narrado la causalidad moral del EB recurriendo a la parábola evangélica del ‘buen samaritano’, referida a aquel viajero en camino desde Jerusalén a Jericó, asaltado y robado por los ladrones, y socorrido por motivos de compasión y solidaridad por el ‘conciudadano’ anónimo. Trasluce de este episodio la idea de una trama de vinculaciones entre los seres humanos consecuencia de la naturaleza social de la condición humana que compromete a todos los ciudadanos con obligaciones cuya ignorancia no exime de su cumplimiento (Moreno, 2000).

En paralelo al imperativo moral de inspiración cristiana pueden citarse otras ‘narraciones causales’ de carácter secular ilustrativas de la mutua obligación cívica (Stone, 1989). El concepto sociológico de empatía, o proceso interactivo por el cual una persona se ‘identifica’ o se ‘poner en el lugar’ de otra, sirve para interiorizar actitudes, expectativas y percepciones mediante las cuales los riesgos de la vida se des-individualizan, o pasan a ser comprendidos y compartidos como deber ciudadano de unos respecto de otros. Así, por ejemplo, al empatizar con pobres y excluidos, incluso los ciudadanos en situación económica favorable circunstancial toman conciencia de su potencial precariedad y establecen lazos solidarios de reciprocidad (Gouldner, 1973).

Otros ejemplos seculares de justicia social conciernen a conceptos de contrato social, como son el ‘velo de la ignorancia’ y la ‘posición original’ (Rawls, 1971). La idea principal que subyace en ellos es que las personas concebidas como libres e iguales, más allá de sus aditamentos sociales y económicos personales, deben convenir en unos principios de justicia básicos que comporten necesariamente el bienestar mínimo e imparcial de la sociedad en su conjunto⁸. Tales asunciones legitiman la acción pública

⁶ Mediante el cual se establece que los ciudadanos con más rentas deben pagar un porcentaje mayor de impuestos.

⁷ Por ejemplo, y contrariamente a lo que sucede en el Viejo Continente, alrededor de la mitad de los encuestados en EE.UU. declara que los ricos y los pobres deberían pagar el mismo porcentaje de impuestos sobre la renta (Lewis-Beck et al. 2008).

⁸ Las tesis neocontractualistas apuntan a que las desigualdades sólo son equitativas si con ellos los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad resultan beneficiados. La legitimación de la desigualdad se

para la reconducción de impulsos de autointerés y egoísmo de los ciudadanos en otros de solidaridad y altruismo.

La vida de las personas es azarosa y comporta riesgos que poseen un carácter interdependiente que no cabe atomizar en el círculo íntimo de cada persona. Sin embargo, de una perspectiva liberal individualista se nos asegurará que el amor propio es una garantía de un comportamiento social virtuoso, ya que lo que no queramos para nosotros, tampoco lo querremos para los demás. Se produciría, de este modo, un límite natural a los excesos de un individualismo posesivo. Sucede, no obstante, que en la libre concurrencia de las personas por procurarse bienestar, el mercado no toma en cuenta las necesidades de aquellos individuos menos capacitados, los cuales quedan sujetos a riesgos individuales irreversibles que sólo la acción de una comunidad de ciudadanos corresponsables puede paliar.

Suele suceder, sin embargo que al asumir el Estado desde su legitimidad democrática una responsabilidad en la procura asistencia colectiva, los ciudadanos ‘olviden’ su propia obligación individual, disolviéndose vicariamente la solidaridad general en una acción estatalista por el bienestar común. Se corre el peligro de que la solidaridad del conjunto de la sociedad civil disminuya al generalizarse una solidaridad institucionalizada de tipo mecanicista. Especialmente en los EB de tipo universalista (Ej. escandinavo) el transvase de un gran número de responsabilidades al sector público, posibilitado mediante altas transferencias redistributivas fiscales, puede conllevar la extensión de un tipo de responsabilización anónima. Como resultados de dicho proceso los ciudadanos son susceptibles de ‘olvidarse’ de su sentido de obligación moral individual respecto al conjunto social (Rothstein, 1996).

Convenida la responsabilidad individual ciudadana como imperativo moral por el bienestar social de sus conciudadanos, las actuaciones de los poderes públicos no son eximentes de la iniciativa social y ciudadana. El fundamento moral de la cooperación plasmado en la idea del ‘capital social’ aboga por el desarrollo de las plenas potencialidades físicas y mentales de los ciudadanos. A tal fin, a mayores niveles de capitalización social se correspondería una mayor participación efectiva de los ciudadanos partícipes en el progreso de la comunidad en su conjunto. Indudablemente, algunos ciudadanos se verán imposibilitados a contribuir activamente en la formación de ‘capital social’, al estar abocados a situaciones permanentes de precariedad (Ej. dependientes, discapacitados o pobres descualificados). Pero la legitimidad del EB viene determinada por su mayor o menor capacidad para ofrecer oportunidades a todos los ciudadanos para su integración en los circuitos normalizados de la sociedad.

Al considerar el contexto inaugurado tras el *crack* financiero de 2007, y el énfasis posterior en la sostenibilidad económica de los sistemas de protección social en Europa, la dimensión de los valores sociales compartidos cobra una importancia crucial como guía para interpretar la institucionalización de las políticas sociales y el EB. Ello se fundamenta en el apoyo ciudadano al bienestar social, analizado a continuación.

Según los postulados de la ‘lucha democrática de clases’ (Lipset, 1960), con el desarrollo del capitalismo del bienestar y la progresiva extensión de los derechos de ciudadanía social las pugnas de carácter consensual en las democracias postindustriales

basaría, además, en el principio de irrestrictividad de la movilidad social. Es decir, estatus y roles de preeminencia social deberían ser accesibles a todos los ciudadanos (Rawls, 1986).

reemplazarían a los tradicionales conflictos interclasistas. La meritocracia y una igualdad generalizada en las oportunidades vitales de los ciudadanos constituirían los elementos legitimadores y organizativos de las nuevas sociedades, los cuales sustituirían los privilegios heredados y las adscripciones de estatus y rango características de las primeras sociedades industriales.

El debate sobre las razones por las que las personas apoyan o rechazan la intervención del Estado en el ámbito del bienestar se ha estructurado tradicionalmente en torno a dos ejes básicos de análisis: (1) tomando en consideración los beneficios económicos que los ciudadanos pueden (o esperar) obtener de los programas de bienestar (interés), y (2) centrando el análisis en los criterios de justicia distributiva de los individuos (ideología). Los indicadores de clase social (ingresos, ocupación y/o nivel educativo) se utilizan generalmente para medir el “interés” que una persona tiene en el Estado de bienestar (Svallfors, 1995; Arriba, Calzada y Del Pino, 2006). En relación con la medida del factor de la “ideología”, dos líneas principales de investigación aparecen en la literatura. Por una parte se encuentran aquellos estudios que utilizan indicadores de ideología política tales como el auto-posicionamiento en la escala de izquierda a derecha (Fraile y Ferrer, 2005), o el comportamiento electoral (Lipsmeyer y Nordstrom, 2003). Por otra se encuentran aquellos que analizan las respuestas a preguntas relacionadas con el igualitarismo económico, tales como las preferencias por la redistribución de rentas por parte del Estado (Blekesaune y Quadagno, 2003).

La utilidad de ambos enfoques para entender las preferencias ciudadanas por las políticas de bienestar ha sido contrastada en numerosos estudios comparativos (Svallfors, 2003; Gelissen, 2002), pero su poder explicativo (o predictivo) resulta relativamente limitado. En el caso de los análisis del “interés”, resulta particularmente problemática la atribución de una preferencia subjetiva por dichos programas a partir de la posición objetiva de clase (estatus socioeconómico y/o grado de dependencia de las prestaciones sociales). El “interés” propio podría en realidad reflejar un cálculo que el individuo hace incorporando a otros en la ecuación (por ejemplo, otros miembros de su familia). En el caso de los análisis de la “ideología”, este concepto resulta más complejo de lo que generalmente se plantea, ya que otros valores al margen del igualitarismo podrían modular las preferencias por políticas de bienestar. Con frecuencia se asume que las ideologías se construyen sobre una base axiológica fundamental (Maio et al., 2003), pero los valores no sólo predisponen a los individuos para determinadas opciones políticas, sino que constituyen un amplio marco de creencias y formas de entender el mundo que van más allá de la política contingente.

Transcurridos 50 años, y con el énfasis tras el *crack* de 2007 en la sostenibilidad económica de los sistemas de protección social en Europa, la dimensión de los valores sociales compartidos cobra una importancia crucial como guía interpretativa de la (des) institucionalización de las políticas sociales y el EB. Debe resaltarse el apoyo generalizado de los contribuyentes europeos al reparto de recursos públicos para el mantenimiento de los EB continentales, lo que contrasta con la disparidad implícita en la conocida como economía neoliberal del empoderamiento individual (*personal empowerment*) ajeno a la redistribución colectiva.

Dos valores presentan un efecto positivo en el apoyo al EB en toda Europa, cuales son el *igualitarismo* y la empatía con los *mayores*.⁹ Ello sugiere que, independientemente del país europeo de que se trate, los ciudadanos esperan que el EB proteja a los individuos de las fuerzas ciegas del mercado (redistribución), así como de las aún más ciegas fuerzas naturales del paso del tiempo (protección de la vejez). En el caso de España se ha mantenido desde la transición democrática un altísimo nivel de apoyo a la procura asistencia y del bienestar de Estado (Tabla 2)

Tabla 2. Actitudes hacia el Estado y el bienestar según los españoles (1985-2008).

	1985	1989	1993	1995	2005	2006	2008
El Estado es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	68	58	61	62	68	66	74
El Estado sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas.	---	21	18	15	23	21	15
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas	18	5	16	16	5	10	8
NS/ NC	13	16	5	8	4	3	3

Pregunta: ‘Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal’. En 2005 se preguntó si “El Estado deber ser responsable del bienestar de todos”, “El Estado sólo debe ser responsable de los más desfavorecidos”, o si “Los ciudadanos deben ser responsables de su bienestar”.

Nota: En 1985 no se incluyó la segunda opción

Fuente: Estudios 1.465 (1985), 1.849 (1989), 2.063 (1993), 2.154 y 2.187 (1.995), 2.594 (2005) y 2.644 (2006), Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es).

Aunque los europeos comparten un apoyo común sobre lo que el EB debe hacer no obstante difieren en sus expectativas concretas respecto al EB. De los valores expresados por los ciudadanos que lo apoyan se puede inferir la axiología que estos ciudadanos perciben como propias de sus sistemas públicos de protección social. Sobre la base de las correlaciones entre los valores sociales y las actitudes pro-bienestar, cabe identificar los siguientes perfiles axiológicos del bienestar europeo:

El Estado benevolente. El EB escandinavo y el de los Países Bajos responde a una aspiración de protección de los ciudadanos a título individual, no sólo respecto a los riesgos derivados del mercado, sino también de la tradición y de los prejuicios. Esta percepción resulta también observable, en menor medida, en los países de Europa continental. Sin embargo, en los países nórdicos el Estado benevolente también se relaciona fuertemente con los altos niveles de confianza interpersonal.

⁹ El conjunto de valores sociales utilizados en el estudio del proyecto “Actitudes hacia el Estado del Bienestar en una Europa en transformación” (2009-13) son nueve: religión, logro, igualitarismo, multiculturalismo, confianza, tradición, autoritarismo, empatía intergeneracional, equidad (progresividad fiscal) (Calzada et al., 2013).

El *Estado asegurador*. El EB en Europa continental presenta una axiología muy similar a la de los países nórdicos, con excepción de la asociación particular de este último con la confianza interpersonal. Los europeos continentales son más propensos a dar apoyo a un sistema clásico de aseguramiento social, que proteja a los ciudadanos de los riesgos sociales mediante mecanismos de previsión social y ahorro como son los sistemas contributivos bismarckianos.

El *Estado Robin Hood progresista*. La axiología del EB en el Sur de Europa puede ser etiquetada como la aspiración de un Robin Hood progresista, el cual trata de redistribuir recursos transfiriéndolos desde los ricos a los pobres, y cuya finalidad simultánea es la modernización de unas sociedades que mantienen una relación compleja y negativa con la tradición y el autoritarismo (como consecuencia de su pasado autoritarios y/o católico).

El *Estado Robin Hood tradicional*. La axiología del bienestar en los países del Centro y Este de Europa es similar a la de los países del Sur, con la salvedad de que aquí parece haber una asociación relativamente positiva con el tradicionalismo. La asociación positiva con el autoritarismo representar también una disposición favorable al estatismo de las políticas sociales derivada de su pasado comunista y dirigista.

A pesar del apoyo social generalizado en Europa al EB, las diferencias institucionales inciden en los distintos contenidos axiológicos característicos de cada régimen del bienestar. Así, los grupos de países nórdicos (socialdemócrata), continental (cristianodemócrata) y anglosajón (liberal) son percibidos como promotores no sólo de la igualdad económica, sino también del respeto a los derechos individuales. El régimen nórdico (socialdemócrata) también se asocia con la “confianza”, mientras que la axiología del bienestar en el sur y el Este de Europa se considera al EB como un instrumento fundamental para la redistribución económica y el mantenimiento del orden social (Calzada et al., 2013).

4. Presiones y resistencias en la Edad de Bronce del bienestar.

Durante la segunda mitad del siglo XX, y con altos grados de legitimidad, el Estado del Bienestar (EB) hizo posible la aspiración ciudadana por la mejora de las condiciones de vida en la Europa occidental. Cabe establecer, en retrospectiva, que a los *treinte glorieuses*, o período de la Edad de Oro¹⁰ del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975), le sucedió una Edad de Plata (1976-2007)¹¹ que mantuvo una encomiable resiliencia¹² ante los persistentes ajustes a fin de contener los gastos sociales (*cost*

¹⁰ Tal denominación evoca a las cuatro edades mitológicas del Oro, Plata, Bronce e Hierro narradas por el poeta romano Ovidio (43 a. C. – 17 d. C.), cada una de las cuales cabía ser interpretada como una corrupción de la anterior, según ya había señalado el poeta griego Hesíodo (siglo VII a. C.) en su celebrado poema, *Trabajos y días*.

¹¹ La expresión Edad de Plata, utilizada por Peter Taylor-Gooby (2002), pretende remarcar los rendimientos relativamente peores, aunque siempre notables, de éxito y legitimidad del EB durante ese período, en el que confrontó una situación de ‘austeridad permanente’ (Pierson, 1998, Ferrera, 2007).

¹² El concepto de *resiliencia*, proveniente de la ciencia física, pretende significar en el ámbito de las ciencias sociales la capacidad de instituciones y políticas de soportar las presiones para su cambio, transformación y/o eventual desaparición.

containment) y en evitación de retrocesos de las políticas del bienestar (*welfare retrenchment*).

Tras el *crack* económico de 2007, la cuestión a ponderar en los inicios del siglo XXI, es si la presente Edad de Bronce del *welfare* (2008- ¿?) podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados en la segunda mitad del siglo XX. Las Edades de Oro y Plata del bienestar fueron efectivas en la resolución de los ‘viejos riesgos sociales’ industriales (asistencia sanitaria, desempleo o pensiones de vejez, pongamos por caso). Empero, las limitaciones del EB se fueron evidenciando con la maduración de algunos programas públicos de bienestar sociales, la emergencia de ‘nuevos riesgos sociales’¹³ y con un asedio ideológico neoliberal en pos de su desmantelamiento. ¿Es aún el bronce que caracteriza la Edad del *welfare* actual un metal ganador en la pugna por preservar la ciudadanía social en la Unión Europea?, ¿o debería la historia social pasar la página del EB como un asunto pretérito sin más valor que su evocación retórica?

¹³ Conciernen éstos últimos, principalmente, a situaciones generadas por las transformaciones en el mercado laboral, a la conciliación entre vida laboral y familiar y a las consecuencias de las reformas introducidas en los propios EB respecto a los ‘viejos riesgos sociales’ (Ej. privatización de las pensiones y otros programas de seguridad social).

Bibliografía

ARRIBA, Ana, CALZADA, Ines., y DEL PINO, Eloisa (2006): Las actitudes de los españoles hacia el Estado del Bienestar. 1985-2005. CIS, Madrid.

BARNEA, M. y SCHWARTZ, S. (1998): “Values and voting”, *Political Psychology*, 19: 17–40.

BLEKESAUNE, M. y QUADAGNO, J. (2003): “Public Attitudes Toward Welfare State Policies”, *European Sociological Review* 19: 415 - 27.

CALZADA Inés; GÓMEZ-GARRIDO, María; MORENO, Luis y MORENO FUENTES, Francisco Javier (2013): Regímenes de bienestar y valores en Europa, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141, págs. 61-90.

DEACON, Bob (2000): “Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalisation”, *Journal of European Social Policy*, vol. 10,1 nº 2: págs.121-146.

DÍAZ PULIDO, José Manuel, LOSCOS FERNÁNDEZ, Francisco Javier y RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús (2013): “Evolución de la política fiscal y los sistemas fiscales: de la limitación del Estado a la financiación del bienestar”, en DEL PINO, Eloísa y RUBIO LARA, María Josefa (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos, págs. 339-372.

FERRERA, Maurizio y GUALMINI, Elisabetta (2004): *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

FLORA, Peter y HEIDENHEIMER, Arnold J. (eds.) (1976): *The development of welfare states in Europe and America*, Boston, Little, Brown & Co.

FRAILE, M. y FERRER, M. (2005): “Explaining the determinants of public support for cuts in unemployment benefits across OCDE countries”. *International Sociology*, 20: 459 - 81.

GELISSEN, J. (2002): “Popular support for institutionalised solidarity”, *International Journal of Social Welfare*, 9: 285 - 300.

GOULDNER, Alvin W. (1973): *For Sociology: renewal and critique in sociology today*. Londres, Lane Publishers.

LEWIS-BECK, Michael S.; NADEAU, Richard y ELIAS, Angelo (2008): “Economics, Party and the Vote: Causality Issues and Panel Data”, *American Journal of Political Science*, 52 (1): págs. 84-95.

LINDBECK, Assar (2006): “Sustainable social spending”, *International Tax and Public Finance*, 13 (4), págs.. 303-324.

LIPSMeyer, C. S. y NORDSTROM, T. (2003): "East Versus West: Comparing Political Attitudes and Welfare Preferences across European Societies", *Journal of European Public Policy*, 10: 339-64.

LIPSET, Seymour M. (1960): *Political Man: The Social Bases of Politics*. Nueva York, Anchor Books.

MORENO, Luis (2000): *Ciudadanos precarios*. Barcelona, Ariel Sociología.

-- (2012): *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*, Madrid, Península.

PETERSEN, J. H. (1988): *The Moral Foundation of the Welfare State versus the Mechanism*. Copenhagen, Centre for Welfare State Research.

POTUCEK, Martin (2008): "Metamorphoses of Welfare States in Central and Eastern Europe", en SEELEIB-KAISER, Martin (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Nueva York, Palgrave Macmillan, págs. 79-95.

RAWLS, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge (MA): Harvard University Press (edición castellana: 1979, *Teoría de la Justicia*. Madrid, Fondo de Cultura Económica).

-- (1986), *Justicia como equidad*. Madrid, Tecnos.

RIZZO, Sergio y STELLA, Gian Antonio (2007): *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*. Milán, Rizzoli.

ROTHSTEIN, Bo (1996), "The Moral Logic of the universal Welfare State", en ERIKSEN, Erik Oddvar. y LOFTAGER, Jørn (eds.), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo, Scandinavian University Press, págs. 98-119.

SKOCPOL, Theda R. (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge (Mass), Belknap Press of Harvard University Press.

SVALLFORS, S. (2003): "Welfare Regimes and Welfare Opinions: A Comparison of Eight Western Countries", *Social Indicators Research*, 64: 495-520.

-- (1995): "The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies", *Acta Sociologica*, 38, pp. 53-74.

STONE, Deborah A.(1989): "Casual Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly* 104 (2): págs. 281-300.

TAX JUSTICE NETWORK (2011): *A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide*. Accesible en : <http://www.tackletaxhavens.com/>.

TAYLOR-GOUBY, Peter (2002): "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", *Journal of Social Policy*, 31 (4): págs. 597-621.