

Álvaro Espina Montero*

ESTADO DEL BIENESTAR Y TEOREMA DE LA IMPOSIBILIDAD

El debate sociológico sobre la existencia o inexistencia de un «régimen mediterráneo de bienestar» caracterizado por una asistencia social mínima garantizada está siendo cuestionado por los hechos. En el presente trabajo se analiza el modelo demográfico a largo plazo en toda Europa, y especialmente en la Europa del Sur, realizándose, asimismo, un ejercicio de simulación del proceso de decisión social sobre la reforma del Estado del Bienestar siguiendo la pauta del Teorema de la Imposibilidad, de Kenneth Arrow. El autor propone en sus conclusiones abrir un espacio de deliberación acerca de las grandes orientaciones de reforma de los sistemas de bienestar europeos.

Palabras clave: demografía, fecundidad, nupcialidad, mercado de trabajo, Estado del Bienestar, Europa.
Clasificación JEL: D60, J12, J13.

1. Introducción

Ulrich Beck (1986) define la sociedad actual en función del riesgo que es capaz de soportar con vistas a conseguir un mayor grado de libertad negativa y, alternativamente, de la seguridad que exige para sobrevivir, en orden a aumentar la libertad positiva. No hay forma de maximizar ambas a la vez, ya que esta última se encuentra asociada a un mayor o menor grado de dependencia; a lo más que se puede aspirar es a una opción *maximin*: minimizar la dependencia, una vez definido el grado de seguridad deseado, o maximizar la seguridad

alcanzada, dado el grado requerido de libertad negativa. En este tipo de sociedad la forma en que familia, Estado y mercado se reparten el riesgo social aparece como una cuestión sociológica fundamental. Además, una proporción creciente de lo que pasadas formas de organización social consideraban forzoso u obligado —sometido a restricciones a la acción, más o menos naturales— venía determinado por un conjunto de circunstancias y percepciones de los agentes que eran propias de la primera fase de industrialización y modernización, pero que la sociedad reflexiva actual considera reconfigurables y su legitimación permanentemente cuestionable (página 243).

El obrero de producción fordista, con trayectoria vital ordenada y estandarizada fue el destinatario del sistema de bienestar de la posguerra, tal como lo define Gösta Esping-Andersen (1999). Cubrir su riesgo «de clase», resolviendo la «cuestión obrera» pudo hacerse convirtiendo a los trabajadores en ciudadanos sociales. Con una estructura familiar encabezada por un susten-

* D.G. Política Económica, Ministerio de Economía y Departamento de Sociología I (Cambio social) UCM.

Versión preliminar y sintética de la monografía titulada «Un problema de elección social: la reforma del Estado del Bienestar en Europa», publicada por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, documento de trabajo WP 27/2004 (17-5-2004).
Edición electrónica disponible en Internet:
<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114.asp>.

tador principal y un ama de casa, el riesgo principal era que el varón perdiera el empleo, de modo que la principal política de bienestar fue la política keynesiana de pleno empleo. En 1950 la esperanza de vida media era 8 ó 10 años menor que la actual, lo que permitía al trabajador-tipo realizar 45 años de cotización, disfrutar de siete u ocho años de jubilación, siendo sobrevivido por su viuda otros 4 ó 5 años. Cubrir estos riesgos «de trayectoria vital» con seguros de desempleo y pensiones de incapacidad, jubilación, orfandad y viudedad no fue actuarialmente demasiado problemático. Además, el denominado riesgo «intergeneracional» se diluía en la expectativa generalizada de que «a cada generación le iría mejor que a la anterior».

Las tres modalidades, o mundos, del capitalismo del bienestar (Esping-Andersen, 1990) resolvieron y repartieron institucionalmente la cobertura de estos riesgos de forma diferente. En el sistema de bienestar liberal-anglosajón el Estado cubre sólo los riesgos inaceptables para una sociedad decente, definidos con carácter restrictivo y concedidos tras comprobar los medios de vida e ingresos del beneficiario. El capitalismo del bienestar conservador-corporatista, o europeo continental, parte del principio de subsidiariedad y el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo (las «corporaciones» a que pertenece y la familia). En el capitalismo del bienestar socialdemócrata-nórdico, en cambio, fue el Estado quien cubrió todos los riesgos bajo el principio de universalización de las prestaciones, transformando incluso los sistemas de asistencia social tradicionales en derechos *erga omnes* y adoptando amplios programas de servicios sociales y de sostenimiento de ingresos para las mujeres trabajadoras.

El debate sociológico sobre la existencia o inexistencia de un «régimen mediterráneo de bienestar» caracterizado por la ausencia de una cobertura específica del riesgo de exclusión —o de una asistencia social mínima garantizada—, se está viendo desmentido por los hechos: todavía a finales de los años ochenta España era uno de los principales candidatos a rellenar la casilla de

ese subtipo del Estado del Bienestar continental, caracterizado por descargar aquel riesgo exclusivamente sobre la familia y la beneficencia. En cambio, actualmente la densidad de la «última red» de protección social española puede considerarse situada en una posición intermedia entre las de Francia y el Reino Unido, consistiendo generalmente en rentas mínimas de inserción situadas en torno al 75 por 100 del SMI, junto a una red cada vez más tupida y en rápido desarrollo de servicios sociales suministrados por las Comunidades Autónomas, a las que el artículo 148.20 de la Constitución de 1978 atribuye las competencias de asistencia social, manteniendo el Estado un Plan de garantía de mínimos. Finalmente, los ayuntamientos complementan la malla de seguridad con ayudas de emergencia social «finalistas, no periódicas, discrecionales y flexibles» de carácter extraordinario, como protección complementaria, sustitutiva o con el carácter de puente hacia otras prestaciones (Moreno, 2000).

Por lo que se refiere a las creencias sobre la justicia y a las actitudes respecto al nivel de solidaridad, Arts y Gelissen (2001) atribuyen a la inmadurez del «régimen mediterráneo» y al bajo nivel cognitivo de la población su preferencia por garantizar un desmesurado nivel de solidaridad a través de las instituciones de bienestar, lo que resulta consistente con el superior valor atribuido a la igualdad respecto a la equidad. En el caso de España, el 73 por 100 de la población considera que es responsabilidad el gobierno reducir la diferencias salariales (frente al 11 por 100 que está en desacuerdo) y sólo el 31,6 por 100 considera que la iniciativa privada es la mejor forma de resolver los problemas de la economía, mientras un 31 por 100 está en desacuerdo (CIS-ISSP, 2000).

Los múltiples estudios realizados durante el último cuatrienio muestran, sin embargo, un considerable grado de convergencia entre los tres grandes regímenes de bienestar social: en el sistema continental se percibe una cierta tendencia a introducir programas de rentas mínimas y otras fórmulas de garantías sociales universalistas; el régimen anglosajón esta incorporando la se-

lectividad y otorgando un mayor protagonismo a la familia, y el sistema nórdico ha introducido también durante el último decenio la selectividad en un número creciente de programas, aunque ningún país de esta área haya dado entrada a la familia en la función de bienestar. Ha de tenerse en cuenta que en 2002 el 56 por 100 de los hijos suecos nacían fuera del matrimonio (frente al 21,4 por 100 en España, según el último *Informe de la Familia* del INE).

El aspecto evolutivo más sobresaliente en el área continental —y especialmente en la mediterránea— durante el último cuarto del siglo XX consiste en la consolidación de estrategias racionales de comportamiento de los hogares, orientadas por la preferencia creciente de las mujeres hacia el empleo remunerado. Éste es el principal factor impulsor del cambio en las políticas europeas de bienestar, ya que aquella opción ha resultado inconsistente con la asistencia social tradicional, realizada en el seno de la propia familia, aunque durante la etapa de transición una y otra funciones hayan sido asumidas por la «supermujer meridional» que se ha visto obligada —para hacerlo— a renunciar a la función reproductora, ya que el Estado sólo se hace cargo de una pequeña parte de los gastos anuales mínimos imputables a la crianza de hijos (en España, aproximadamente un 25 por 100).

El riesgo social se ha desplazado desde las edades superiores hacia las edades más tempranas de la clase adulta debido a la inestabilidad familiar y al proceso de envejecimiento de la población. Éste ha invertido la relación actuarial en que se basó el equilibrio de los sistemas de pensiones, diseñados bajo el sistema de reparto con prestaciones definidas (*pay-as-you-go, defined benefits*). Corregir el problema actuarial exige aumentar a medio plazo la tasa de actividad femenina y de los jóvenes, y prolongar la edad de jubilación de los adultos; a largo plazo, resulta imprescindible aumentar la fecundidad y los flujos migratorios, especialmente en el sur de Europa. Pero esta estrategia implica disminuir las barreras de salida de los ya instalados en el empleo (*insiders*), admitir una mayor descentralización de la nego-

ciación salarial y moderar los niveles de protección, para repartir de forma más equitativa la seguridad en el empleo y la protección entre los de dentro y los de fuera (*outsiders*).

Porque, al no estar dispuestas las familias a asumir por sí solas los costes —elevados y crecientes— de tener hijos, en ausencia de ayuda la fecundidad se estabilizará muy por debajo del umbral de reposición demográfica, comprometiendo gravemente a largo plazo la sostenibilidad del sistema de bienestar. Caben distintas fórmulas para que el Estado asuma colectivamente tales costes, pero lo que resulta incompatible con la minimización del riesgo de bienestar a medio y largo plazo es la pasividad.

La estrategia de reforma propuesta por Esping-Andersen consiste en desfamiliarizar rápidamente el régimen de bienestar continental y en desregular los mercados de trabajo nórdicos para permitir la aparición de un mercado de «servicios a las familias» a precios razonables. En cambio, el sociólogo danés se pronuncia radicalmente en contra de las estrategias de reparto del trabajo, ya que, si no se reparte paralelamente el salario, estas medidas resultarían económicamente inviables, y tampoco considera realista repartir el salario. Frente a estas propuestas, Esping-Andersen propugna minimizar el riesgo de exclusión social maximizando la capacidad de integración a través del empleo —bajo múltiples formas— aprovechando el potencial de puestos de trabajo derivado de una demanda creciente de servicios familiares, fuertemente impulsada por una política adecuada de subsidios; subvencionando los salarios de los trabajadores menos cualificados; aumentando la oferta pública de servicios sociales para los hijos y las familias, y fomentado la aparición de un mercado de este tipo de servicios, liberalizando la regulación laboral.

El trabajo se estructura en tres partes: la primera estudia el proceso de racionalización de las decisiones de fecundidad y su impacto sobre la evolución demográfica y de los mercados de trabajo a largo plazo en toda Europa, y especialmente en la Europa del Sur. La segunda analiza la relación entre la demanda de seguridad dirigi-

da hacia los sistemas de bienestar social y la demanda de certeza dirigida hacia el sistema de producción de conocimiento en la sociedad «reflexiva». Una y otra interactúan a la hora de diseñar la reforma del Estado del Bienestar y deliberar sobre ella, determinando un cierto proceso de convergencia, tanto en los modelos analíticos como en las políticas propuestas. En la tercera parte se realiza un ejercicio de simulación del proceso de decisión social sobre la reforma del Estado del Bienestar, siguiendo la pauta del teorema de la imposibilidad, de Kenneth Arrow. Finalmente, las conclusiones propugnan abrir un espacio de democracia deliberativa para minimizar las incertidumbres respecto a las grandes orientaciones de reforma de los sistemas de bienestar europeos.

2. Reflexividad y estrategias racionales de comportamiento de los hogares

Para Beck el proceso de modernización social ha atravesado dos fases: la de «modernización de la tradición» y la de «sociedad reflexiva». En el ámbito de la población y de la sociología del bienestar la primera fase permitió, por ejemplo, que fenómenos como la fecundidad y la mortalidad «naturales» que operaban anteriormente como consecuencias no queridas de la interacción entre pautas culturales de larga duración y cambios exógenos —del medio ambiente o del mercado—, pasaran a convertirse en decisiones sociales conscientes (racionales), a medida que el conocimiento de las causas que inciden sobre ellas permitió controlar, primero, la mortalidad mediante la acción pública —y la educación—, ampliando enseguida la capacidad de decisión de las parejas para ajustar la fecundidad a esa caída persistente de la mortalidad, en orden a conseguir el número deseado de hijos supervivientes.

Este proceso, conocido como la teoría de la transición demográfica, fue explicado por Richard Easterlin (1985) en términos estrictos de oferta y demanda familiar: en el mundo moderno los hijos dejaron de representar un activo para las familias (bajo la forma tradicional de inver-

sión en capital humano para la economía doméstica, y de seguro para la vejez de los padres); además, el alargamiento de la etapa de aprendizaje y el crecimiento de los gastos en educación significaron una carga económica creciente, que las familias sólo soportan en la medida en que el menor número de hijos convierte a éstos en objeto de afecto y disfrute para los padres. En suma, la modernización de la fecundidad significó el cambio de un comportamiento dominado por las fuerzas de la oferta (la fecundidad «natural») a otro dominado por la demanda consciente de un bien de disfrute superior, analizable en términos de la teoría de la elección de los hogares.

En realidad, la «hipótesis de Easterlin» no es otra cosa que la aplicación de la teoría del cambio de preferencias al comportamiento reproductor de los hogares. En síntesis, la hipótesis postula que las pautas de natalidad de las parejas se deciden de acuerdo con su *status* económico «relativo» —establecido por comparación entre sus ingresos al acceder a la situación profesional y los ingresos esperados (Easterlin a Macunovich, 1997). Como en la etapa en que se formuló la demanda de trabajo había estado creciendo de manera casi constante y permanente, la hipótesis de Easterlin significa que el tamaño relativo de cada cohorte demográfica determina la oferta diferida de fuerza de trabajo, su éxito relativo en el mercado y el nivel de fecundidad deseado, que resulta, pues, inversamente proporcional al tamaño de la cohorte. Toda perturbación demográfica genera una serie de fluctuaciones periódicas en el tamaño relativo de las cohortes de nacimientos: las generaciones mermaidas de Norteamérica durante la primera posguerra tuvieron éxito y muchos hijos, lo que explica el *baby boom* de los sesenta; éstos vieron frustradas sus expectativas profesionales y redujeron su fecundidad, lo que explica el *baby bust* de los ochenta.

La hipótesis de Easterlin puede considerarse como la generalización del programa de investigación sobre economía del trabajo diseñado por Gary Becker en 1964, según el cual la oferta de trabajo cualificado no es una simple consecuencia imprevista de acciones cultu-

ralmente determinadas, sino el resultado de decisiones de inversión orientadas por el criterio racional —típicamente «moderno»— de optimización de las cualificaciones en los mercados de trabajo profesionales. Partiendo de esta hipótesis, Richard Freeman (1971) analizó el funcionamiento del mercado de trabajo de los titulados universitarios y pudo formular conclusiones prácticas bastante similares a las de Easterlin —algo anteriores a las de éste, aunque sin el refinamiento de los ingresos relativos ni la combinación con la teoría de formación de preferencias—. En síntesis, Freeman observó que las condiciones de escasez o abundancia relativa de titulados respecto a su demanda originan decisiones de educación que sobrepasan el nivel de equilibrio por causa del desfase entre el momento en que se adoptan tales decisiones y el de la llegada al mercado. Este desfase induce un comportamiento en forma de telaraña —como el que se observa en otros muchos mercados— que es el responsable de aquellas fluctuaciones.

Sin embargo, admitir que el capital humano constituye una inversión realizada por los individuos con vistas a apropiarse de su rendimiento futuro en el mercado —como si se tratase de otras formas de capital—, no predetermina el tipo de políticas públicas que hayan de realizarse en ese ámbito, como piensa mucha gente. En concreto, si la creación de ideas, su difusión y su materialización en nuevas técnicas y modos de hacer las cosas produce beneficios sociales superiores al que se apropian quienes participan en estos procesos, una forma de fomentar la aparición de este tipo de beneficios consistirá en subvencionar la formación y la inversión en educación, abaratando la producción de recursos humanos, con vistas a reducir también su remuneración en el mercado de trabajo, lo que inducirá a empresas e instituciones a aumentar su esfuerzo en investigación —al reducir el coste de ésta—, impulsando la innovación y el crecimiento económico (Romer, 1999), cualquiera que sea su efecto sobre la distribución relativa de los ingresos entre la población. Ciertamente la evidencia empírica muestra que estas políticas sólo han reducido las diferencias de ingresos en Suecia y Escandina-

via, en donde se han insertado en un amplio sistema de bienestar y de regulación del mercado de trabajo (Freeman *et al.*, 1997). En cambio, la desigualdad ha aumentado en EE UU (Acemoglu, 1999), país en el que la generalización de la enseñanza universitaria a partir de la última posguerra puede considerarse prácticamente como la única medida universalista del Estado del Bienestar (Drucker, 1986), pero en donde la desregulación del mercado de trabajo y la fluidez inmigratoria frena cualquier subida de salarios entre los trabajadores menos cualificados, de modo que la «nueva desigualdad» sólo podría reducirse adoptando políticas de bienestar, como las elaboradas por Freeman (1996/7 y 2001).

El comportamiento reproductor de las parejas —o, más bien, de las mujeres— españolas e italianas durante el último cuarto del siglo XX constituye la demostración más acabada de la hipótesis de Easterlin en su versión ampliada, que implica considerar no sólo la oferta, sino también la demanda de trabajo. En síntesis, el número medio de hijos por mujer pasó en España (y Portugal) desde casi tres a comienzos de los setenta a dos a comienzos de los ochenta, y en Italia de 2,5 a 1,5. En el caso español¹, se trató de una respuesta a la crisis económica absolutamente acorde con las pautas propias de la sociedad reflexiva, que persigue controlar el riesgo anticipando los cambios de comportamiento a la evolución previsible de los acontecimientos, a la luz del conocimiento sobre las regularidades observadas, sin esperar a que éstos se produzcan (Beck, 1986).

En efecto, en 1975-76 se observó un claro empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo y aumentó el desempleo por primera vez en muchos años, rompiendo con ello las expectativas de mejora del bienestar familiar asociadas a un mercado de trabajo en el que venía registrándose una tendencia creciente de la

¹ Véanse los trabajos de J. A. FERNÁNDEZ CORDÓN, A. OLANO, C. DE MIGUEL e I. AGÜERO incluidos en M.E.H. (1986). El contraste de la tesis de Easterlin realizado por Olano y Agüero en aquellos años no fue positivo, porque se formuló de forma restrictiva y no contempló simultáneamente los cambios desde el lado de la demanda.

demanda, en coincidencia con una oferta limitada por el escaso tamaño —aunque creciente— de las cohortes poco numerosas de la posguerra, condiciones que habían permitido alcanzar el pleno empleo de los hombres e iniciar un rápido movimiento de ascenso de la tasa de actividad de las mujeres —extremadamente baja, en términos comparativos—; todo ello combinado con un rápido crecimiento salarial, que estaba a punto de recuperar el atraso relativo acumulado durante los 100 años anteriores en relación a la pauta histórica de crecimiento de los salarios en Inglaterra.

Los primeros síntomas de crisis coincidieron, sin embargo, con la llegada a la edad laboral de las primeras cohortes del *baby boom*, pero no hubo que esperar a que éstas empezasen a reproducirse —como postula la hipótesis de Easterlin—, porque las mujeres del grupo de edad entre 20 y 24 años redujeron su tasa específica de fecundidad desde el 14 por 100, en 1976, al 11 por 100, en 1980, y las de 25 a 29 años, desde el 19 por 100 al 14 por 100, al mismo tiempo que las mujeres menores de 25 años y las mayores de 40 iniciaban, ese mismo año, un fuerte movimiento de desánimo respecto al mercado de trabajo, en paralelo con la posposición de la formación de parejas, que condujo a una reducción del 40 por 100 en el índice anual de nupcialidad². En el mercado de trabajo, el desánimo se reflejó en una brusca interrupción de la tendencia, fuertemente creciente, que venía experimentando la tasa global de actividad femenina, que no volvería a recuperarse hasta la primera mitad de los ochenta.

El brusco deterioro de la situación del empleo no sólo mermó las expectativas de mejora de *status* de las parejas, sino que disminuyó la posibilidad de compensar con ingresos femeninos la pérdida de salarios derivada del desempleo de los hombres adultos, que eran por entonces los sustentadores principales de la mayoría de los hogares —y siguen siéndolo actualmente, aunque en

menor medida, como consecuencia del fuerte descenso de las tasas de actividad de los mayores de 50 años, acelerado también por la crisis y sólo detenido durante el último decenio del siglo.

Como consecuencia de este drástico cambio de estatus económico y de expectativas, el comportamiento reproductor de las parejas cambió de forma inmediata y las mujeres españolas iniciaron el proceso de reducción del índice combinado de fecundidad más rápido y profundo de cuantos conocemos, manteniéndola en niveles mínimos³ —muy por debajo de la reposición generacional— durante el cuarto de siglo en que las tasas de desempleo españolas superaron ampliamente las del entorno circundante⁴ —que es el que orienta la formación de preferencias y expectativas de nivel de vida— hasta situarse, junto a las italianas, en los niveles más bajos históricamente verificados.

En el ámbito del bienestar relacionado con la familia y la fecundidad, Francia se ha diferenciado tradicionalmente respecto del área mediterránea —por razones relacionadas históricamente con la rivalidad francoalemana—, aplicando un criterio de bienestar próximo al universalista, facilitando a las parejas una considerable densidad de servicios y, sobre todo, concediéndoles las prestaciones económicas por hijo dependiente más elevadas de Europa, con el resultado de unos indicadores de fecundidad alineados con la media europea. Un comportamiento tan «racional» como el de las mujeres españolas e italianas se registró también en los países nórdicos, con la peculiaridad de que durante el último cuarto de siglo en Escandinavia se practicó una política de máxima densidad de servicios sociales, que permitieron «desfamiliarizar» o colectivizar las necesidades de la familia, externalizando generosamente sus costes

² J. A. FERNÁNDEZ CORDÓN, «Análisis longitudinal de la fecundidad en España», en *M.E.H.* (1986), página 73.

³ En 1990 el índice se situó en 1,4 y durante el último quinquenio del siglo se mantuvo por debajo de 1,2, como sucedió en Italia, aunque con el nuevo siglo volvió a superarse ese suelo en ambos países. En 2002 el INE sitúa el de España en 1,26.

⁴ Para las perspectivas de futuro, véase FERNÁNDEZ CORDÓN (2003).

—tanto profesionales, para las mujeres, como económicos— e introduciendo incluso un cierto sesgo favorable para la mujer. El resultado ha sido un indicador de fecundidad relativa máximo en el área europea.

Sin embargo, la evaluación externa de la política de desfamiliarización llevada a cabo en Suecia ha resultado particularmente conflictiva. Según Rosen (1997), el 50 por 100 del gasto sueco en sostener a las madres trabajadoras resulta improductivo. Esping-Andersen cuestiona esta estimación porque considera —de acuerdo con la justificación oficial— que tal pérdida no es otra cosa que la inversión necesaria para mantener la capacidad permanente de ingresos de las mujeres, ya que los cálculos disponibles indican que tal inversión compensa el deterioro de la renta permanente que se derivaría de la ausencia prolongada de la mujer del mercado de trabajo. Sin embargo, lo que Rosen trata de medir —utilizando para ello los mejores instrumentos metodológicos disponibles en economía de bienestar de los hogares— es el coste marginal de la oferta de servicios de cuidado de niños, para relacionarlo con el aumento de bienestar derivado del mismo —y con el aumento de impuestos necesario para financiarlos—, de acuerdo con las preferencias reveladas a través del comportamiento de las propias mujeres —y no necesariamente de las preferencias expresadas, aunque éstas tengan también gran relevancia desde el punto de vista sociológico (Easterlin a Macunovich, 1997)—. De ahí que las conclusiones de Rosen, aun siendo particularmente críticas, resulten difícilmente cuestionables: la oferta superabundante de estos servicios en Suecia —con el consiguiente coste fiscal— inducía, hasta su reforma, a un consumo aproximadamente doble del que se habría producido si tales servicios se hubiesen proporcionado por el mercado reduciéndose paralelamente la carga fiscal. Esto resulta perfectamente coherente con la lógica de cualquier mercado.

Además, el uso desproporcionado de servicios familiares externos permitía a las mujeres suecas participar en actividades de economía sumergida dentro de los hogares o, —empleando el eufemismo utilizado por el

propio Rosen— «... en la producción de utilidad bajo modalidades que no tienen que compartirse con los demás». *De facto*, éste es un mecanismo de evasión fiscal —de *monetización* de la familia, afirma Rosen sin eufemismos. Es esto lo que explica la macrocefalia tradicional de la economía doméstica sueca en sus dos segmentos (el de oferta de servicios sociales externos, y el de economía doméstica sumergida, o «utilidad no compartida»), aumentando el peso muerto burocrático, que reducía el producto social y el nivel de vida de la población, aunque elevase formalmente la magnitud del PIB, al igual que se observó en los países del socialismo de Estado⁵.

Esto es, las distorsiones provocadas por la voracidad prácticamente confiscatoria del sistema fiscal sueco de los años ochenta y comienzos de los noventa afectaban prácticamente al conjunto de las decisiones de las empresas y los hogares (Norrman y Mclure, 1997). De todos estos estudios puede inferirse que los hogares suecos trataban de cobrarse en especie —demandando servicios de bienestar en exceso, por relación a sus preferencias reales— la sobrecarga fiscal que les venía impuesta, y todo ello resultaba económicamente ineficiente. Eso es lo que la reforma fiscal y del Estado del Bienestar de los noventa ha pretendido optimizar. El estudio de Rosen se ha visto ratificado por el comportamiento de las mujeres suecas hacia el mercado de trabajo, que fue prácticamente simultáneo a tales reformas: durante el decenio de los noventa la tasa sueca de actividad femenina entre 15 y 64 años —que había llegado a situarse en el 83 por 100 en 1990— descendió diez puntos porcentuales. Según las estimaciones de Esping-Andersen, la elasticidad del empleo femenino respecto a los subsidios para las madres que trabajan es unitaria, de modo que la caída de la

⁵ Probablemente tal sobreestimación del PIB se vería compensada por la infraestimación de la economía sumergida, con un efecto neto más o menos neutral. Otras distorsiones de precios, derivadas de la segmentación de los mercados entre sectores «cubierto», regulado, y «descubierto», competitivo, fueron estudiadas por FÖLSTER y PELTZMAN (1997) y están corrigiéndose tras la entrada en la UE.

tasa habría sido la respuesta a un descenso del 10 por 100 en tales subsidios.

Pese a la reciente corrección de aquellas políticas y al repliegue de las tasas de actividad de los años noventa, al comienzo del nuevo siglo la tasa sueca de actividad femenina se situaba todavía casi un 50 por 100 por encima de las de España e Italia, lo que implica que los resultados beneficiosos de una política no necesitan justificarse extrapolando *ad infinitum* los principios en que se basa. Este es el riesgo que se corre cuando se trabaja con «tipos ideales» por mucho que la belleza y la elegancia formal de la realidad diste mucho de la de cualquier tipo de modelos. A la vista de la abundante evidencia empírica hoy disponible, parece claro que la respuesta frente a la crisis del empleo y la aceleración de los cambios estructurales fue tan desproporcionada en el área nórdica como en el área continental de la Europa del bienestar, aunque una y otra actuaran en sentido contrapuesto.

3. Mundos del bienestar y sociedad del riesgo

Ya observamos que tanto en el ámbito de la fecundidad como en el de las inversiones en capital humano es posible formular políticas bastante similares partiendo de modelos analíticos divergentes. La hipótesis de Easterlin señala hacia las políticas de fomento de la fecundidad mediante la reducción del coste de atención, sustento y educación de los hijos, en función del tamaño de la familia, a través de subvenciones, servicios o impuestos negativos. Estas políticas no son muy diferentes de las propugnadas por Gösta Esping-Andersen, basándose, sin embargo, uno y otro en supuestos teóricos divergentes: la teoría de los «recursos del poder» de Korpi (1978 y 1998), en el caso de este último, y la generalización de su tesis, en el caso de Easterlin (1996), según la cuál la aspiración a colmar expectativas de bienestar relativo continuamente crecientes viene a ser la «noria hedónica» de un crecimiento económico que se apoya sobre tres pilares: la ciencia, la tecnología y la educación (página 153).

En el primer caso se enfatiza el comportamiento solidario, el objetivo de reducir la segmentación de los mercados de trabajo, y la oportunidad de emplear la política de bienestar como recurso de poder, optimizando la distribución y fortaleciendo una coalición de beneficiarios que la apoye. En el otro, se hace énfasis en el carácter universalista, aunque utilitarista y hedonista, de esa misma política y en las consecuencias beneficiosas para la sostenibilidad del crecimiento, el progreso y el bienestar de cada país, con carácter indivisible para toda la población, lo que implica adoptar un enfoque sociológico «pluralista». Ahora bien, lo que importa verdaderamente de este último enfoque es que dota a la política de bienestar de mayor estabilidad, haciéndola susceptible de incorporarse a programas de consenso multipartidario, capaces de minimizar el riesgo político.

Fundamentar políticas mediante análisis contrapuestos desde el punto de vista epistemológico disminuye el riesgo de perspectivismo, porque el método científico comúnmente admitido implica que la reproducción y validación recíproca de resultados constituye la mejor prueba, tanto de la existencia de un problema real, como de la racionalidad de los instrumentos óptimos para resolverlo. De esta forma se minimiza el riesgo asociado a la adopción de las grandes políticas estructurales, que comprometen de forma irreversible recursos y estructuras de regulación a largo plazo, lo que resulta especialmente indicado en un terreno, como el del Estado del Bienestar, en el que el principal foco de riesgos proviene del propio sistema político, por cuanto los cambios de orientación en este tipo de políticas —o de los parámetros empleados para aplicarlas— sin la adecuada anticipación impiden a los hogares adoptar tempestivamente decisiones que, para resultar congruentes, deben afectar a ciclos vitales completos de los individuos, lo que exige dilatados períodos de adaptación. Esto es, los regímenes de bienestar dependen como ningún otro ámbito político de sus trayectorias históricas.

Las reglas y el alcance temporal del riesgo social vienen definidas por el objeto de cada política. En el ámbito del bienestar, el período cuatrienal del ciclo político re-

sulta irrelevante, de modo que minimizar el riesgo político constituye la política de bienestar por excelencia. Ésa es la razón de que la búsqueda de consenso no sea aquí un mero procedimiento o método de trabajo, sino un fin en sí mismo, precisamente porque las fórmulas de democracia deliberativa —en su modalidad más fuerte, o democracia consociativa— constituyen el mejor modo de maximizar la estabilidad de las políticas adoptadas. Probablemente es eso lo que se esconde en la persistencia a largo plazo de pautas de enorme estabilidad observadas por Esping-Andersen en sus «tres mundos» del Estado del Bienestar y lo que explica los esfuerzos desplegados durante el último decenio por las distintas escuelas de análisis en las diferentes áreas de conocimiento de las ciencias sociales para encontrar esquemas analíticos y métodos de diseño de políticas contrastables por las demás escuelas —o basadas en el *benchmarking* respecto a las «mejores prácticas» de *policy-making*— en busca de plataformas de entendimiento y colaboración demandadas imperativamente por un votante medio extremadamente exigente respecto a los criterios de reflexividad aplicados a la minimización del riesgo en un ámbito que el votante considera fundamental para su existencia y forma de vida.

Indirectamente, este esfuerzo colectivo ha reforzado la apariencia de unanimismo (o el denominado «pensamiento único»), y ha propiciado la vuelta a unas prácticas neocorporatistas que todavía a comienzos del decenio parecían condenadas al minimalismo, la disgregación o la «devolución mesocorporatista» (Espina, 1991). En España, esta aspiración consociativa se tradujo en la aprobación por unanimidad en el Parlamento del denominado Pacto de Toledo⁶, cuyas cláusulas se incorporarían más tarde a la concertación social tripartita. No se detuvo aquí el esfuerzo de búsqueda de estabilidad y consenso, sino que en el ámbito de la Unión Europea se

ha desarrollado un proyecto conjunto de análisis e investigación sin precedentes⁷, en paralelo con la puesta en marcha de un esquema de colaboración entre Estados miembros que sólo tiene formalmente carácter intergubernamental, dado el principio de subsidiariedad en la distribución de competencias del Tratado de la Unión, pero que todos han considerado conveniente asumir, dando pie a la adopción del llamado «Enfoque de Luxemburgo» (Esquema 1), en materia de política de empleo, y al «Método abierto de coordinación y vigilancia de las políticas de pensiones» (Esquema 2).

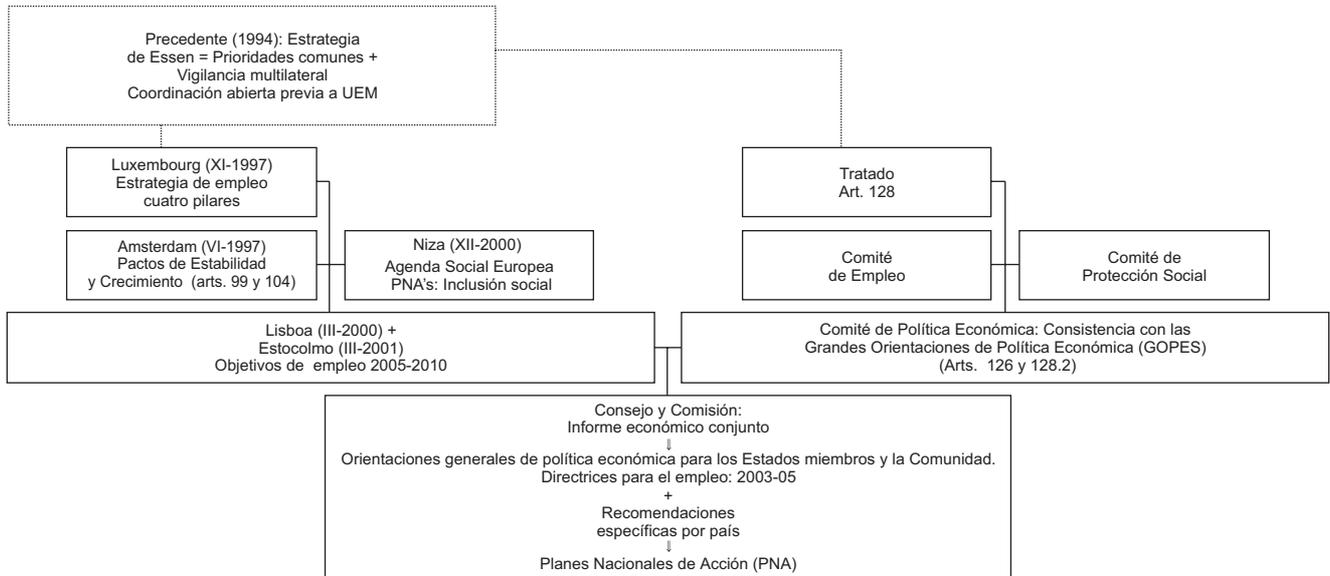
Se trata de procedimientos de colaboración voluntaria, pero que someten a las políticas nacionales a monitorización permanente y a una cierta «presión entre iguales» (*peer's pressure*). Y es que el contexto de globalización ha hecho que muchas de las políticas que anteriormente se consideraban sostenibles «en un solo país» hayan dejado de serlo, y sólo dispongan de ciertas probabilidades de permanencia en caso de ser practicadas a escala continental, a la vista de la recalcitrante negativa norteamericana a elevar sus umbrales de bienestar —y de coste fiscal para empresas y familias— y del carácter cada vez más abierto de la competencia económica internacional y de los movimientos de capitales para inversión o de emigración de trabajadores. Europa ha apostado por que el Estado del Bienestar será posible también en este nuevo contexto, pero para que la apuesta tenga probabilidades de ganar la Unión Europea necesita elevar también su capacidad de influencia en los foros emergentes de gobierno mundial, lo que remite de nuevo a la necesidad de reforzar los lazos de unión y de cohesión interna.

⁶ Véase: *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse* (aprobado el 30-III-1985), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Col. Seguridad Social, n1 15, 1996.

⁷ A través del 1998-9 Forum del European University Institute: *Recasting the European Welfare State: Options, Constraints, Actors*. La lista de temas y documentos producidos puede verse y solicitarse a través de <www.iue.it/EF/Welcome.html>. Síntesis de estos trabajos, en FERRERA, HEMERIJCK y RHODES (2000), y en FERRERA-RHODES (eds.). Individualmente, Suecia, Noruega, Holanda y Austria encargaron a Richard Freeman estudios —individualmente, o en su calidad de director del Labour Studies Program de la NBER— previos a las correspondientes reformas: Véase la lista de estos estudios en: <http://www.nber.org/~freeman/rbf-cv.pdf>

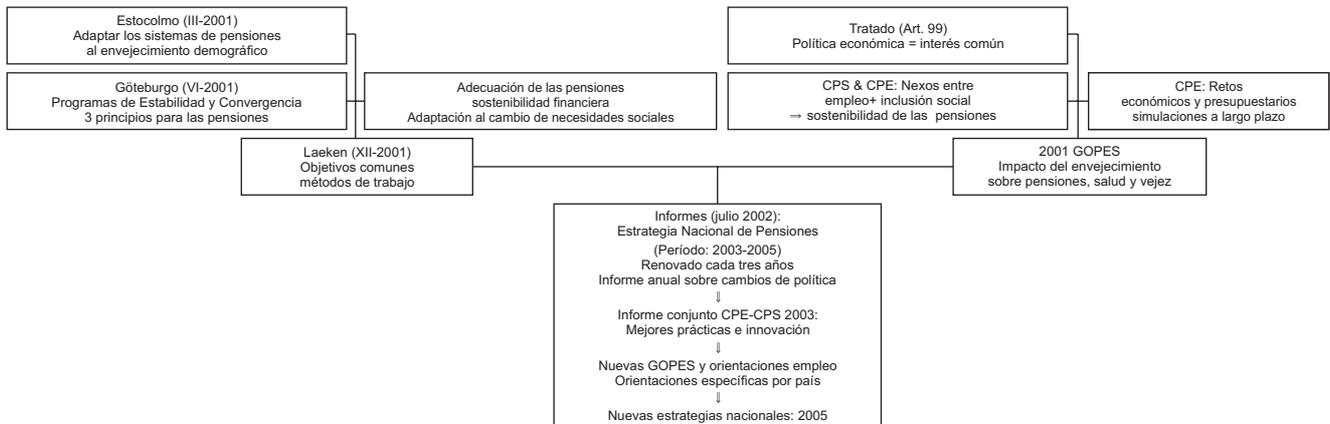
ESQUEMA 1

**LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO
(Desarrollo del enfoque de Luxemburgo)**



ESQUEMA 2

**EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN
Y VIGILANCIA EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA DE PENSIONES**



Esa apuesta europea es signo de la proverbial aversión hacia el riesgo cultivada en el continente a lo largo del tortuoso siglo XX, que hizo emerger una aspiración firme y persistente a integrar el núcleo esencial del sistema de bienestar en la «estructura básica» de las sociedades europeas; esto es, en el modo «en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social» objeto fundamental de la justicia (Rawls, 1971, página 23). No podía ser de otro modo, por cuanto en la sociedad reflexiva el riesgo más temible es precisamente aquel que emana de la aplicación del conocimiento a la resolución de los problemas sociales y contra este tipo de riesgo no basta la garantía centralizada, autoritaria y burocrática del sistema político (Beck, 1986, *in fine*), fuente él mismo de un rango de riesgos a largo plazo prácticamente inapelables en democracia. Porque el sistema democrático está sometido, por definición, al mayor grado de contestabilidad —como los mismos conceptos de la teoría política—, de la que sólo se excluyen de forma duradera en la práctica los elementos considerados constitucionales. Por eso mismo, apoyar las decisiones sociales de más largo alcance sobre análisis llevados a cabo desde escuelas, métodos y tradiciones intelectuales antagonistas —siendo éste el tipo de conocimiento menos contestable en la sociedad reflexiva—, refuerza el fundamento central de la sociedad liberal, que no es otro que el «consenso por solapamiento» acerca de la concepción moral y de valores expresamente elaborada y aplicada a la «estructura básica de la sociedad» única capaz de sobrevivir a la sucesión de generaciones (Rawls, 1989).

A esa misma conclusión podemos llegar analizando el binomio precariedad/seguridad en materia de regulación del mercado de trabajo. El asunto es cualquier cosa menos trivial. Es bien conocido que en el sistema estructural-funcional del Parsons (1961) el subsistema económico cumple precisamente el imperativo de adaptación del sistema social a las circunstancias cambiantes y a los *shocks* externos, en ausencia de la cual se ve

imposibilitado para cumplir sus fines, tanto colectivos —definidos por el sistema político— como individuales —definidos en el ámbito del sistema de mantenimiento del patrón, o cultural-familiar—. Regulación significa, por definición, introducir un cierto grado de rigidez en los comportamientos de las unidades individuales de decisión social —empresarial, en este caso—, que proporciona como contrapartida un cierto grado de seguridad en los individuos que forman parte de la misma —en este caso, los trabajadores y la población dependiente.

El problema a dilucidar consiste en determinar el grado de rigidez regulatoria que restringe la capacidad de adaptación de las unidades económicas hasta el punto de neutralizar sus efectos beneficiosos —la mayor seguridad en la posición de los individuos dentro de la empresa—, como consecuencia de la mayor ineficiencia económica y pérdida de empleos, o de la reducción del potencial de crecimiento y de creación de empleo. En su versión más nociva, el exceso de carga reguladora puede resultar tan evidente que los propios beneficiarios subjetivos perciban el riesgo de destrucción o deterioro de la empresa —y de inestabilidad personal—, aceptando renunciar a parte de la seguridad nominal que proporciona la regulación para reducir aquel riesgo, como sucedió en Norteamérica durante la Depresión de los años treinta (Doeringer-Piore, 1971), y fue asumido también por los sindicatos nórdicos (Esping-Andersen, 1999). Pero esta percepción se desdibuja cuando existen mercados internos de trabajo en las empresas, barreras de entrada y segmentación del mercado de trabajo, que producen una distribución asimétrica del riesgo y de los beneficios de la regulación, haciendo recaer el riesgo derivado de la ineficiencia sobre un colectivo determinado (externos, u *outsiders*) y los beneficios de la seguridad sobre otro (internos, o *insiders*), ya que, mientras este último grupo sea mayoritario, demandará el mantenimiento de la regulación y rechazará cualquier forma de consenso para modificarla, aunque del cambio pudieran derivarse consecuencias «globalmente beneficiosas», por igualitarias (en el sentido de Rawls), lo que no garantiza, sin embargo, que reúnan las condiciones equitativas del óptimo de Pareto.

4. La elección social en sociedades con tres *homines*

Éste es verdaderamente el problema de las denominadas «sociedades de tres tercios», porque para tomar decisiones sociales en ellas hace falta realizar comparaciones interpersonales de utilidad y los criterios de comparación no necesariamente cuentan con apoyo democrático suficiente para formar una coalición victoriosa que pueda aplicarlas. Adoptando por un momento el «modelo agregativo» de razonamiento político, podemos apelar al teorema de la imposibilidad de Arrow (1963) para simular el juego de preferencias de los grandes grupos sociales en los procesos de decisión social que están teniendo lugar en la Europa continental a comienzos del siglo XXI⁸.

Esping-Andersen ha sugerido que sus tres mundos del Estado del Bienestar están poblados, no por un solo tipo de *homo economicus*, como en la economía clásica, sino por tres tipos ideales de *homines* (*homo liberalismus*, *homo familiaris* y *homo socialdemocraticus*), junto a sus correspondientes *feminae*. Para simplificar su discurso, el trío descrito por nuestro autor puede encarnarse en tres figuras histórico-literarias: Philip Marlowe, el detective privado de Los Ángeles, individualista, insubordinado y materialista, aunque capaz de llegar a ser altruista y sentimental, pero a iniciativa propia; Don Fabrizio, el Príncipe de Salina, de *El Gatopardo*, dirigiendo, protegiendo y preservando el patrimonio y el estatus de su familia siciliana a través de los avatares y los riesgos de la revolución nacional de Garibaldi, y Baden Powell, el oficial del imperio británico fundador del movimiento *boy scout*, que dejó dicho en su testamento: «mantente “siempre listo” para vivir feliz y para morir feliz... y recuerda que la forma real de ser feliz es hacer feliz a los demás».

⁸ La contrastación de este modelo con los resultados de la investigación empírica disponible hasta la primavera de 2004 acerca de la estructura de preferencias en materia de bienestar y la dinámica de los cambios observados en Europa la realizo en ESPINA (2004).

A los efectos de nuestro proceso de decisión social, aquí supondremos a la población de cada país distribuida en tres grupos de preferencias: A) Los «Marlowe», que disfrutaban de privilegio de mercado por disponer de una acumulación inexpugnable de recursos humanos individuales, capital físico —heredado o acumulado—, o de ciertas garantías inherentes a la democracia, por pertenecer al núcleo esencial del servicio público, con acceso al empleo por selección meritocrática y garantías constitucionales de inamovilidad. La estabilidad en la posición de estatus de este grupo persigue el objetivo funcional de retenerlos y evitar su abandono, para minimizar costes de búsqueda, sustitución y pérdidas de inversión en capital humano específico —dentro de los mercados internos de trabajo de las empresas—, o la formación de burocracias profesionales para evitar los inconvenientes del llamado «expolio político», fuente de ineficiencia y de riesgos de cohecho y corrupción (*log-rolling*) en el sector público. B) Los «de Salina», que disponen de condiciones de estabilidad similares a las del primer grupo, pero conseguidas en este caso a través de la regulación, adoptada en respuesta a circunstancias económicas y sociales pasadas y/o como consecuencia de la utilización de su capacidad de negociación, basada en la acción colectiva. C) Existe un tercer grupo —con distribución bimodal—, que incluye tanto a los que ocupan los puestos con menor nivel de cualificación y/u oferta superabundante, como a los cualificados, pero sometidos a fuerte rotación en mercados especialmente volátiles o debido a la frecuencia de sus entradas y salidas de actividad. Su característica común es que ocupan la periferia de los modernos mercados de trabajo. Los primeros aspiraron probablemente alguna vez a convertirse en «de Salina», pero las fuertes barreras de entrada les han hecho perder la esperanza de llegar a serlo y su óptimo sería convertirse en «Powell». Los segundos sueñan con ser «Marlowe», pero en este selectivo grupo de meritócratas sólo cabría una minoría, de modo que su aspiración realista es también llegar a ser «Powell».

El grupo A (los *Marlowe*) prefiere un Estado del Bienestar liberal [X] en donde se pagan menos impuestos y se legitima la desigualdad del mercado de trabajo meritocrática, lo que refuerza la probabilidad de consolidar su estatus profesional a largo plazo —puesto que el capital humano se perfecciona con el uso. Como *second best* prefiere el Estado del Bienestar conservador [Y] de los «de Salina», porque es más barato que el de los «Powell» —de quienes detesta, además, su uniformismo igualitario—, y puede proporcionarle un colchón de protección de última instancia más elevado que el régimen socialdemócrata. Además, sus miembros se consideran con fuerzas suficientes para hacer presión corporativa, si fuera necesario, pasando a convertirse en *insiders*; finalmente, como individualistas que son, sus preferencias no incluyen cuestiones familiares.

El grupo B («de Salina») es el protagonista de la sociedad industrial: con niveles de cualificación y semicualificación intermedios, son corporativistas y constituyen el prototipo de trabajadores y familias para los que se diseñó el Estado del Bienestar conservador de la Europa continental [Y], con fuertes barreras de entrada, garantismo en la regulación de los mercados internos de trabajo y elevados niveles de protección para los *insiders*. En caso de crisis de este modelo, su preferencia obvia sería el régimen socialdemócrata [Z], porque, aunque redujese la seguridad en el puesto de trabajo, mantendría niveles de protección suficiente y asumiría los costes de la familia, que ahora corren a su cargo. Lo que rechaza definitivamente es el régimen liberal, que procedería a desregular por completo el mercado de trabajo.

El grupo C es el más heterogéneo y difícil de catalogar, pero, en general, la condición «Powell» del régimen socialdemócrata [Z] es la que mejor satisface sus aspiraciones: reducida segmentación, igualitarismo, posiciones intermedias de seguridad en el empleo y de protección; máxima autonomía de mujeres e hijos respecto de la familia, junto a máximas facilidades y apoyos para la vuelta al empleo y la recualificación durante las etapas de rotación, junto a fuertes redes de seguridad de última

instancia. En principio, mientras su tamaño era reducido y predominaban los esquemas industriales y organizativos fordistas, la participación en los beneficios de la protección familiar y la elevada probabilidad percibida de convertirse en internos hizo que el *second best* de este grupo fuera el régimen conservador [Y], y aspirasen mayoritariamente a convertirse en «de Salina» —pasando a ser cabezas de familia con plenos derechos—, o a extender a un segundo miembro de la familia esa misma condición, en el caso de las mujeres.

Pero en la medida en que este segmento terciario ha ido creciendo y haciéndose persistente, las expectativas de convertirse en *insiders* han ido disminuyendo, al mismo tiempo que el crecimiento del empleo del decenio de los noventa —asociado en parte a una menor regulación y a la disminución de la carga fiscal— ha reducido la rotación y los tiempos de espera, especialmente para los mejor capacitados, cuyo número ha aumentado considerablemente, junto al aprecio por la meritocracia, en paralelo con la mayor educación de los jóvenes y la mayor disponibilidad de políticas activas. No obstante, el aumento general del nivel educativo no sólo no garantiza mayor igualdad, sino que puede conducir a mayor desigualdad, porque aumenta la concurrencia y los requerimientos de cualificación exigidos, empeorando la posición de los menos cualificados (Acemoglu, 1999). En la medida en que se vaticinan dificultades de sostenibilidad de los sistemas de pensiones —que los jóvenes confirman, al observar sus propias pautas reproductoras—, mejora la aceptación de la opción de bienestar a través de una sola red de seguridad de última instancia (con pensiones mínimas), menor presión fiscal y fuerte desgravación de los planes individuales de pensiones privadas.

De modo que, en ausencia de reformas que refuercen la viabilidad de [Y] —lo que exigiría adoptar criterios de reforma que lo aproximasen a [Z]—, el *second best* del segmento mayoritario en el grupo C puede estar cambiando de [Z] a [X] (la de los *Marlowe*), ya que el régimen conservador se presenta ante ellos como el destinatario de las cotizaciones actuales —pero sin garanti-

zar una adecuada contrapartida de continuidad para el sistema de reparto— y como el principal responsable de las barreras de entrada al núcleo primario del mercado de trabajo y de la mayor precariedad y las menores oportunidades de estabilidad en el segmento periférico del mercado en que se encuentran (Polavieja, 2003). Finalmente, el segmento de los excluidos y de los menos cualificados puede inclinarse también por *Marlowe*, si llega a convencerse de que una sociedad liberal compasiva se vería obligada a afrontar definitivamente el problema de la asistencia social moderna. Cabe pensar, en cualquier caso, que el peso de este segmento sobre el votante mediano resulta escaso, dada su escasa participación electoral.

Ahora podemos razonar en los términos del teorema de la posibilidad de Arrow (o de la imposibilidad): *Marlowe* prefiere el régimen [X] al régimen [Y], y el régimen [Y] al régimen [Z]; *de Salina* prefiere [Y] a [Z] y [Z] a [X], y, hasta ahora, *Powell* ha venido prefiriendo [Z] a [Y], e [Y] a [X]. Bajo estos supuestos, votaciones simultáneas regidas por la regla mayoritaria conducían en la Europa continental a resultados persistentes: en todo caso la opción [Y] era preferida frente a las otras dos opciones, y la opción [Z] preferida a la [X], lo que nos daba un cuadro jerárquico lógicamente consistente: $[Y] > [Z] > [X]$. Además, valorando con dos puntos la primera preferencia, con uno la segunda y con cero la tercera, [Y] recibiría valoración 4, [Z] valor 3 y [X] valor 2. A esta situación la denominaremos «estado social uno».

Ahora bien, si se estuviera produciendo el deslizamiento descrito más arriba, entonces *Marlowe* y *de Salina* mantienen sus preferencias, pero *Powell* cambia las suyas y prefiere [Z] a [X] y [X] a [Y]. En este caso, los resultados de votaciones simultáneas bajo la regla mayoritaria conducen a resultados inconsistentes: si se pregunta por la preferencia entre [X] e [Y], tendrá mayoría [X]; si entre [Y] y [Z], la tendrá [Y] pero entre [Z] y [X] la tendrá [Z], lo que viola la propiedad transitiva inherente a toda lógica de ordenación de preferencias dentro de un mismo colectivo, porque el cuadro jerárquico ha dejado de ser lógicamente consistente, ya que $[X] > [Y] >$

$[Z] > [X]$, y las tres opciones quedan igualmente valoradas con tres puntos. A esta situación la denominaremos «estado social dos».

Puede decirse, pues, que el sistema de bienestar está llegando en la Europa continental —aunque en fechas diferentes para cada país— a la situación descrita por Arrow en su teorema de la imposibilidad, lo que significa inestabilidad e incertidumbre. Esto resulta contradictorio con un ámbito de la decisión social que persigue precisamente cubrir riesgos y maximizar la seguridad. Naturalmente, en los procesos políticos de decisión democrática las cuestiones referidas al Estado del Bienestar no son las únicas que figuran en los programas, de modo que las mayorías electorales no pueden interpretarse como opciones inequívocas sobre cada uno de los múltiples temas de la agenda (Dahl, 1956), por mucho que la del bienestar sea una cuestión considerada básica por todos. Además, mientras las cuestiones de sostenibilidad no han aparecido como problemas en la agenda política inmediata, ésta se ha limitado a incluir el corto número de temas que requieren decisiones anuales de continuidad (como la revalorización de prestaciones por la inflación, las cotizaciones y, eventualmente, la fijación de umbrales máximos y mínimos para unas y otras), sin entrar apenas en discusión sobre reformas paramétricas que equilibren las cuentas a corto plazo, y mucho menos sobre las estructurales, para afrontar el equilibrio a largo plazo.

Hasta mediados de los años noventa el tratamiento específico de los temas de bienestar había sido «delegado» en España —y en otros países en los que se practica el diálogo social— hacia los procesos indirectos de decisión social adoptados en mesas de diálogo y concertación neocorporatista. En este ámbito, cada uno de nuestros tres grupos se encuentra representado de forma muy imperfecta. Puede considerarse que los sindicatos representan directamente al grupo de los *insiders* (los *de Salina*) y en medida muy inferior a los *outsiders* (los *Powell*), de modo que sus preferencias tienden a coincidir con las del grupo B. Objetivamente, en términos financieros y de regulación, las organizaciones em-

presariales se presentan como gente *Marlowe*, pero el sistema de bienestar corporativista administra «en su nombre» los salarios diferidos y una cierta regulación reduce el conflicto en las empresas, de modo que sus preferencias tienden a coincidir con las del grupo A. Finalmente, en términos constitucionales el Gobierno representa a todos, pero debe velar especialmente por el grupo C, no representado formalmente en la mesa. En la práctica, esto sólo resulta factible bajo las condiciones del «estado social uno», ya que en tal caso, para apoyarse sobre una coalición mayoritaria —y colocarse en la posición del votante mediano— bastaba con que en el diálogo tripartito el Gobierno se inclinase ligeramente hacia las preferencias del grupo B (los sindicatos) —como sucedió en España hasta 1986—. Ésta es una situación que favorece, obviamente, a los partidos «pro labor».

En cambio, bajo las condiciones del «estado social dos» la indeterminación impide conocer la posición precisa del votante mediano, que es la que orienta la del Gobierno en el diálogo tripartito, de modo que éste llega a hacerse imposible: si un Gobierno de izquierda continúa favoreciendo al grupo B, corre el riesgo de que se forme una coalición del grupo C con el A, que le derribe y traiga un gobierno «*Marlowe*». Pero si pretende avanzar él solo en dirección a C, corre el riesgo de que se rompa el diálogo social y se abra paso una coalición de A y B (activa, o por abstención de éstos últimos e incorporación parcial del grupo C) que le haga perder las elecciones. Si, además, el tránsito entre los estados sociales uno y dos resulta incompleto, el problema se complica y la solución se dilata en el tiempo (como ocurrió en España entre 1988 y 1996). En el propio ámbito de la defensa de los intereses de los trabajadores dentro de las grandes empresas, las elecciones sindicales españolas de 1994 permitieron aflorar una fuerte contestación a los dos grandes sindicatos, que se reflejó en la primera posición conseguida por las listas independientes.

Así pues, el sistema de bienestar tenía que volver en España a la agenda de la decisión social, pero bajo las

condiciones del «estado social dos» los resultados habrían sido imprevisibles y escasamente estables, lo que habría aumentado la incertidumbre sobre su futuro, incapacitando al sistema de bienestar resultante para realizar una cobertura adecuada de riesgos a medio y largo plazo. Eso es lo que explica el Pacto de Toledo sobre las pensiones, por el que se decidió excluirlas de nuevo de la agenda política y sustituir la decisión social democrática con mayoría relativa por un compromiso permanente de consenso básico y procedimiento de decisión consociativa. Una vez despejado este problema, el diálogo social tripartito pudo recomponerse a finales de los años noventa, reintroduciendo en su agenda el problema de la segmentación contractual, aunque utilizando un mecanismo de intensidad limitada —el del contrato indefinido con indemnización de salida más baja que la ordinaria—, que discrimina a los *outsiders*, una vez admitidos en el mercado.

Con carácter general, puede afirmarse que el único grupo que se encuentra en condiciones de decidir por sí mismo y romper la indeterminación actual acerca del futuro del Estado del Bienestar en la Europa continental —y especialmente en la del sur— es el grupo B (*de Salina*), pero esta capacidad de decisión tiene un alcance de duración limitada en el tiempo y perfectamente acotado en lo que se refiere a las alternativas disponibles. La reforma del régimen de bienestar europeo tradicional [Y] puede dirigirse hacia el régimen nórdico [Z] —que está siendo, a su vez, objeto de profundas reformas—, hacia el anglosajón [X], o adoptar una forma híbrida; lo que no puede es sobrevivir en su estado actual. Además, en la medida en que se pospongan las principales decisiones, el tiempo jugará en favor de la opción minimalista anglosajona [X]. Todo ello es fácil de demostrar.

En primer lugar, para aumentar el peso decisorio del grupo B —y de sus preferencias, en el cuerpo social— debería aumentar el tamaño del propio grupo, creciendo a costa de C. Pero esto no sucederá si no se avanza en el camino hacia la flexibilidad, lo que significa elevar, dentro del propio grupo B, la preferencia por el régimen de bienestar de tipo [Z] en materia de regulación laboral.

Al mismo tiempo, sin aumentar considerablemente el apoyo económico y de servicios a las familias, la tasa de actividad femenina sólo podrá seguir creciendo a costa de la fecundidad —que depende básicamente de los jóvenes y de las mujeres del grupo C. Sin una recuperación rápida de la fecundidad, la sostenibilidad de los parámetros actuales del sistema de pensiones se verá amenazada a largo plazo, lo que, de no ponerse remedio, acelerará, a su vez, las preferencias por el régimen minimalista de pensiones de tipo [X] dentro del grupo C —ante la incertidumbre de poder llegar a beneficiarse del sistema de reparto. Pero hacer aparecer un régimen efectivo de protección a la familia implica reasignar recursos desde el actual sistema de protección, rediseñando el modelo de bienestar [Y] para hacerlo converger también hacia [Z] en materia de protección social, estableciendo al mismo tiempo una red básica de asistencia social universal, hasta ahora «delegada» en la familia y otras instituciones voluntarias, pero sin cuya existencia no se concibe una sociedad moderna decente, capaz de evitar la anomia, la invasión de los espacios públicos por las exhibiciones de miseria, y el aumento de la delincuencia y del gasto presupuestario en seguridad y administración penal.

Desde el giro estratégico adoptado por los dos grandes sindicatos españoles a mediados de los noventa, este tipo de reflexiones parece haberse abierto camino. Como «prescriptores» y orientadores principales de las preferencias colectivas del grupo B —una instancia de coordinación de la que carecen los otros grupos— estas organizaciones disponen de los instrumentos, la confianza y la capacidad de elaboración necesaria para suscitar una reflexión colectiva sobre los intereses del grupo a largo plazo, el primero de los cuales consiste en propiciar la reconciliación de intereses estratégicos entre los dos grandes segmentos del mercado de trabajo, integrados por los grupos B y C.

En última instancia, para los sindicatos esto no significa otra cosa que asumir plenamente el papel de defensores de los intereses generales de todos los asalariados al que se refiere la Constitución Española, actuando

al modo de coordinador central en su defensa (Danthine-Hunt, 1994). La experiencia del último cuarto de siglo permite vaticinar que un proceso de reforma desarrollado de manera concertada permitirá actuar con gradualismo y adoptar las decisiones con anticipación suficiente para evitar sorpresas y alternativas radicales de última hora. En caso contrario, lo probable será que los gobiernos —cualquiera que sea su orientación política— tiendan a posponer las decisiones —para evitar distanciarse del votante mediano— hasta que no quede otra alternativa, pero entonces la reforma será presumiblemente reactiva y más radical, orientándose hacia el régimen minimalista [X], tras agotarse el tiempo y la oportunidad de corregir tendencias y adoptar pautas de comportamiento preventivo. No es esto lo que más conviene a los sindicatos, porque en el régimen minimalista de bienestar su papel es extremadamente modesto.

5. Conclusión: el Estado del Bienestar y la «estructura básica» de la sociedad

Los trabajadores de producción sustentadores principales del tipo de familia característico de la «edad dorada de la producción fordista» han conservado su hegemonía social durante la etapa de crisis y transición, exigiendo una estrategia de respuesta que les beneficiaba, con barreras de salida, generosos subsidios de desempleo y amplias oportunidades de prejubilación. Sus mujeres e hijos lo han tenido más difícil en el mercado de trabajo secundario, inestable y peor remunerado, aunque en general, los arreglos en el interior de la familia han redistribuido ventajas e inconvenientes entre sus miembros, preservando en el conjunto un fuerte grado de apoyo político al viejo sistema de bienestar social, permitiendo prolongar su vigencia mucho más allá de lo razonable, especialmente en la Europa del sur, hasta poner en riesgo su sostenibilidad a largo plazo. Ésta se ve amenazada porque la contrapartida a la mayor dependencia e inestabilidad del trabajo de los más jóvenes ha sido el hundimiento de la fecundidad, el desequilibrio a largo plazo de los sistemas de pensiones basadas en

el reparto y la desconfianza creciente respecto a las perspectivas de un juego equitativo de transferencias intergeneracionales.

De no cambiar las circunstancias, todo ello permite prever un vuelco en las preferencias futuras sobre el sistema de bienestar y una creciente desafección respecto al denominado «régimen continental», lo que explica el sesgo adoptado por las últimas reformas de los sistemas de pensiones, orientadas preferentemente hacia regímenes de capitalización (*full funded*) —hacia el que convergen tanto Italia como Suecia, aunque en este caso la capitalización sea simplemente «nocial»— con cotizaciones definidas (*defined contributions*), o hacia sistemas mixtos, acompañados de fuertes recortes de los beneficios definidos en el sistema de reparto, como sucede en Alemania.

En paralelo con este proceso socioeconómico, el colectivo o clase social articulado en torno al trabajador industrial de producción ha dejado de constituir por sí sólo una base sólida para la formación de coaliciones políticas ganadoras, al separarse cada vez más sus preferencias de agenda y de opciones políticas de las del votante mediano. El *Príncipe de Salina*, de El Gatopardo, del que los trabajadores fordistas heredaron su apego al familiarismo, sabía que todo tenía que cambiar para preservar su interés principal («para que todo siguiera igual», o sea, la familia del Príncipe reubicada en el seno del nuevo grupo de hegemonía social). En su pretensión de que nada cambiara, la mayor parte de los sindicatos Europeos —incluidos los británicos— se separaron de los partidos con los que tradicionalmente habían caminado juntos, para ensayar soluciones utópicas y sin futuro. De este modo se abrió camino la plena autonomía entre sindicatos y partidos —contribuyendo a modernizar el sistema político, al avanzar el proceso de diferenciación respecto al de relaciones industriales— lo que favoreció la alternancia y aceleró el turno político en toda Europa.

¿Constituye esto una prueba de que la reforma del sistema de bienestar debe conducir a un aumento en el grado de «agonismo democrático» de la confrontación

política europea, como propugna Chantal Mouffe (2000a)? Una forma de hacerlo sería recuperar la vieja dependencia entre partidos y sindicatos de izquierda, elevando el nivel de enfrentamiento entre opciones políticas y centrando la agenda precisamente sobre la «defensa del Estado del Bienestar» continental. Pero cabe pensar, más bien, que los procesos de diferenciación entre subsistemas sociales resultan irreversibles, lo que no obsta para que pueda existir un grado razonable de coordinación entre organizaciones sociales y partidos políticos que defiendan opciones más afines a los intereses representados por aquéllos.

Sin embargo, el tránsito hacia lo que hemos definido como «estado social dos» implica un mayor grado de pluralismo en las prácticas desplegadas dentro del sistema político, precisamente porque no existe definida *a priori* una coalición política mayoritaria centrada en torno al grupo social del obrero fordista tradicional y su familia, muy distanciado ahora de la posición del votante mediano. Al mismo tiempo, la mayor inestabilidad en las preferencias de éste con relación al modelo preferible de bienestar social amenaza contagiar su volatilidad a la decisión social adoptada en cada momento, lo que destruiría la capacidad de éste para cubrir de forma adecuada los riesgos que se pretenden asegurar, que son por definición de larga y muy larga duración, al estar asociados a trayectorias sociales completas y a la sucesión entre generaciones.

Esa es la causa de que el mayor pluralismo no haya traído el agonismo, sino más bien fórmulas de democracia consociativa con relación a este punto particular de la agenda política, tanto a escala de los países individuales como a escala de la Unión Europea, a través en este caso del Método Abierto de Coordinación y Vigilancia en Política de Pensiones, adoptado voluntariamente en la cumbre de Götterburgo por los quince Estados miembros sin estar obligados a hacerlo en virtud del Tratado; esto es, aceptando cada uno soportar una cierta presión entre iguales (*peer's pressure*) para avanzar en el camino hacia la sostenibilidad. O, lo que es lo mismo, en la Europa del siglo XXI todos admiten que el di-

seño fundamental del sistema de bienestar de cada país debe quedar fuera de la agenda de decisiones políticas «agonistas» e incluirse en la «estructura básica» de la sociedad, única forma de satisfacer al mismo tiempo en este ámbito el afán de Rawls (1988) por cohonestar democracia y liberalismo (o libertad y equidad) y la pretensión de Habermas (1996) de asentar la legitimidad de las políticas básicas sobre procedimientos de democracia deliberativa. Una forma de democracia cuya dimensión normativa no es simplemente procedimental, sino que proviene de la «racionalidad comunicativa» proporcionada por debates en la esfera pública en que todos se ven obligados a asumir el principio de imparcialidad para definir el bien común, algo que resulta plenamente consistente con la «sociedad reflexiva».

Pues bien, emprender este viaje exige abandonar la terminología política «agonista» empleada por Esping-Andersen para tipificar los tres regímenes de bienestar. Y ello, en primer lugar, por razones de tipo práctico: ¿Es acaso menos «socialdemócrata» el régimen de pensiones sueco adoptado en 2001 que el anterior, aunque el actual sea de capitalización individual (nocial) con contribuciones definidas? ¿O es más «socialdemócrata» el alemán, que mantiene básicamente el principio de prestaciones definidas, reduciendo sus parámetros? ¿Es el principio *erga omnes* el mejor criterio de equidad, o es preferible la selectividad para tratar a los desiguales de forma desigual en orden a corregir la desigualdad?

Tampoco aquí sirve de mucho la teoría de los recursos del poder, de la que parte Esping-Andersen. Ciertamente, en democracia toda política práctica relevante ha de fundamentarse alternativamente en el consenso o en decisiones hegemónicas. Pero situar el sistema de bienestar en el ámbito de las pautas específicas de las «relaciones de poder» —concebidas «no como relaciones externas entre identidades preconstituidas, sino como elementos constitutivos de las propias identidades»— significa mantenerlo en un terreno precario y vulnerable, que es justamente lo que se trata de minimizar. En cambio, propugnar inscribir el sistema de bie-

nestar en el núcleo básico de la sociedad no significa pretender alcanzar la utopía de la «sociedad bien ordenada» como piensa Chantal Mouffe (2000a), sino extraerlo de la agenda del «agonismo pluralista» inherente al sistema democrático liberal ya que —empleando el sistema conceptual de esta autora—, cada uno de los epígrafes incluidos en esa agenda política provoca la aparición de un «nosotros» y un «ellos».

Ahora bien, una vez desdibujada la hegemonía política duradera de los bloques encabezados por una sola de las grandes opciones —por ejemplo, la socialdemócrata o la conservadora en Escandinavia y el Continente, respectivamente, durante la postguerra— el inevitable turno político haría imposible un Estado del Bienestar suficientemente estable en sus orientaciones básicas como para proporcionar cobertura adecuada de los grandes riesgos sociales, algo a lo que nadie en Europa desea renunciar. Este apego a la forma de vida europea es el que finalmente parece haber prevalecido —no la racionalidad puramente procedimental, ni tan siquiera la «racionalidad comunicativa»— siguiendo así la orientación de Wittgenstein (1980), para quien «los acuerdos se establecen, no acerca de los significados, sino sobre las formas de vida». Y, contra lo que piensa Mouffe, el acuerdo tácito europeo sobre el sistema de bienestar —de tipo existencialista— no significa estrellarse contra el «duro suelo de una realidad ontológica» de formas de vida y preferencias incompatibles (base para el enfrentamiento agonista), sino que descansa sobre un sustrato de prácticas ampliamente compartidas en el continente.

En última instancia, lo que ahora emerge es la respuesta al movimiento de desafección hacia el modelo de democracia pluralista, basado en la simple agregación de intereses, y la aspiración a alcanzar un consenso no meramente procedimental, sino moral, que se traduce en la aparición de un espacio de democracia deliberativa (Rawls, 1971), aunque su alcance se limite sólo a los fundamentos del sistema de bienestar. No se trata, pues, de elegir entre una visión metapolítica, de inspiración kantiana, y otra existencialista y perspectivista, a lo

Wittgenstein (Mouffe, 2000b), como fundamento de todo el sistema político europeo, sino de admitir que ciertas políticas sólo pueden cumplir su objetivo si reúnen al mismo tiempo ambas condiciones.

Referencias bibliográficas

- [1] ACEMOGLU, D. (1999): «Changes in Unemployment and Wage Inequality: An Alternative Theory and Some Evidence», *American Economic Review*, 89, número 15, páginas 1259-1278.
- [2] ARROW, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, Cowles Foundation, monografía número 12, 20 edición.
- [3] ARTS, W. y GELISSEN, J. (2001): «Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?», *Acta Sociologica*, volumen 44, páginas 283-299.
- [4] BECK, U. (1986): *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- [5] CIS-ISSP (2000): *Medio Ambiente*, Estudio número 2.390, Resultados marginales disponibles en: <http://www.cis.es/Page.aspx?OriginId=69>.
- [6] DAHL, R. A. (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago University Press.
- [7] DANTHINE, J.-P. y HUNT, J. (1994): «Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration», *The Economic Journal*, volumen 104, número 424, mayo, páginas 528-541 (2).
- [8] DOERINGER, P. B. y PIORE, M. J. (1971): *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass., D.C. Heath (versión española: MTSS, 1985).
- [9] DRUCKER, P. F. (1986): *Post-Capitalist Society*, Harper-Collins, Nueva York.
- [10] EASTERLIN, R. A. y CRIMMINS, E. M. (1985): *The Fertility Revolution: A Supply-demand Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- [11] EASTERLIN, R. (1996): *Growth Triumphant. The Twenty-first Century in Historical Perspective*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- [12] EASTERLIN A MACUNOVICH, D. J. (1997): «A Conversation with Richard Easterlin», *Journal of Population Economics*, volumen 10 (2), páginas 119-136.
- [13] ESPINA (Comp.) (1991): *Concertación Social, Neocorporatismo y Democracia*, MTSS.
- [14] ESPINA, A. (2004): *Un problema de elección social: la reforma del Estado del Bienestar en Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo Working Paper 2004/8 (17-5-2004): <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114.asp>. (versión electrónica numerada como WP 27/2004, 17-5-2004).
- [15] ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Basil Blackwell (versión española: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1993).
- [16] ESPING ANDERSEN, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. Versión española: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Sociología, Barcelona, 2000 (trad.: Francisco Ramos).
- [17] FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. (2003): «El futuro demográfico de España», *Sistema*, número 175-176, septiembre, páginas 243-262.
- [18] FERRERA, M., HEMERIJCK, A. y RHODES, M. (2000): *Recasting European Welfare States for the 21st Century*, en: <http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Paperseries/rhodes.htm>
- [19] FERRERA, M. y RHODES, M. (eds.) (2000): *Recasting European Welfare States*, Frank Cass&Co.
- [20] FÖLSTER, S. y PELTZMAN, S. (1997): «The Social Cost of Regulation and Lack of Competition in Sweeden: A Summary», en FREEMAN *et al.*, páginas 305-352.
- [21] FREEMAN, R. (1971): *The Labor Market for College-Trained Manpower*, Harvard University Press, Cambridge, MA. (Una síntesis ulterior en castellano puede verse en: *Mercados de trabajo en acción*, MTSS, 1994 páginas 45-81).
- [22] FREEMAN, R. (1996/7): «Solving the New Inequality», *Boston Review*, XXI, número 6, (diciembre/enero), páginas 3-10. Recogido en J. COHEN y J. ROGERS (eds.): *The New Inequality: Creating Solutions for Poor Americans*, Boston, Beacon Press, series: New Democracy Forum, 1999.
- [23] FREEMAN, R., TOPEL, R. y SWEDENBORG, B. (1997): *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*, The University of Chicago Press.
- [24] HABERMAS, J. (1996): *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, Mass. (versión española: Trotta, 1998).
- [25] KORPI, W. (1978): *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge Kegan & Paul.
- [26] KORPI, W. (1998): «Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power», en J. S. O'CONNOR y G. M. OLSEN (Eds.): *Power Resource ant the Welfare State: A Critical Approach*, Univ. of Toronto Pr.
- [27] M. E. H. (1986): *Tendencias Demográficas y Planificación Económica*, Ministerio de Economía y Hacienda, España.
- [28] MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*, Ariel sociología.
- [29] MOUFFE, C. (2000a): *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Institute for Advanced Studies (IHS): Vienna, Political Science Series, número 72, 17 páginas.
- [30] MOUFFE, C. (2000b): *The Democratic Paradox*, Londres-Nueva York, Verso.
- [31] NORRMAN, E. y MCLURE JR., C. E. (1997): «Tax Policy in Sweeden», en FREEMAN *et al.*, páginas 7-108.

[32] PARSONS, T. (1961): «An Outline of the Social System», en T. PARSONS, E. SHILS, K. D. NAEGELE y J. R. PITTS, *Theories of Society. Foundations of Modern Sociological Theory*, The Free Press, Nueva York, páginas 30-79.

[33] POLAVIEJA, J. G. (2003): *Estables y Precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*, Monografías CIS, número 197, octubre.

[34] RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard U.P. (version española: FCE, 1979; citada).

[35] RAWLS, J. (1988): «The Priority of Right and Ideas of the Good», *Philosophy & Public Affairs*, fall, 17 (4), páginas 251-276.

[36] RAWLS, J. (1989): «The Domain of the Political and Overlapping Consensus», *New York University Law Review*, May 64 (2), páginas 233-255.

[37] ROMER, P. M. (1999) «Conversation with Paul M. Romer», en B. SNOWDON y H. R. VANE, *Conversations with Leading Economists. Interpreting Modern Macroeconomics*, Edward Elgar, Cheltenham.

[38] ROSEN, S. (1997): «Public Employment, Taxes and the Welfare State in Sweeden», en FREEMAN *et al.* (eds).

[39] WITTGENSTEIN, L. (1980): *Culture and Value*, Revised. Ed. (bilingüe alemán-inglés; trad. Peter Winch), Oxford, Basil Blackwell.