

TRANSFORMACIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR. Análisis de los cambios y propuestas de futuro

Imanol Zubero (IP)

Joseba Azkarraga, Patricia Campelo, Ana Irene del Valle, Marian Ispizua,
Amaia Izaola, Elisa Usategui

Noviembre 2019



Esta publicación se realiza en el marco del proyecto “Cohesión social activa. Política laboral y cambios en la norma social de empleo en Europa. El caso de las reformas en las políticas de activación en España y Euskadi”
CSO2015-70085-R (MINECO/FEDER, UE)



CIVERSITY

Grupo de investigación / Ikerkuntza Taldea

<http://civersity.net>

Universidad del País Vasco
Departamento de Sociología y Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales y de la
Comunicación
Barrio Sarriena, s/n.
48930 Leioa (Bizkaia)

Euskal Herriko Unibertsitatea
Soziologia eta Gizarte Langintza Saila
Gizarte eta Komunikazio Zientzien
Fakultatea
Sarriena Auzoa, z/g.
48930 Leioa (Bizkaia)

ISSN: 2530-2078



ÍNDICE

1. ORÍGENES, DESARROLLO Y DECLIVE DEL ESTADO DE BIENESTAR	- 1 -
2. MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR	- 5 -
3. RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR	- 10 -
4. ESTADO MERCADO (<i>Market State</i>)	- 14 -
5. ESTADO DE COMPETICIÓN (<i>Competition State</i>)	- 16 -
6. ESTADO SCHUMPETERIANO DE WORKFARE (<i>Schumpeterian Workfare State</i>)	- 19 -
7. ESTADO CAPACITADOR (<i>Enabling State</i>)	- 20 -
8. ESTADO SOCIAL ACTIVO (<i>État Social Actif</i>)	- 23 -
9. ESTADO SOCIAL INVERSOR (<i>Social Investment State</i>)	- 27 -
10. ESTADO DINAMIZADOR	- 31 -
11. ESTADO SOCIAL RELACIONAL (<i>Stato Sociale Relazionale</i>)	- 34 -
12. DE LA REDISTRIBUCIÓN AL LOGRO PERSONAL	- 41 -
13. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	- 42 -
14. LA TRANSFORMACIÓN DE LA NORMA SOCIAL DE EMPLEO	- 45 -
15. Bibliografía	- 47 -

1. ORÍGENES, DESARROLLO Y DECLIVE DEL ESTADO DE BIENESTAR

El concepto de Estado de Bienestar aparece en 1879 en Alemania en el contexto del gobierno de Bismarck quien sentó las bases del primer “Estado social”,¹ aunque la mayoría de los autores coinciden en que el Estado de Bienestar, tal y como lo conocemos hoy en día, comienza a extenderse por Europa después de la II Guerra Mundial, estando ligado tanto al desarrollo de la democracia como a la etapa de crecimiento económico que va desde la década de los cincuenta hasta principios de los años setenta. En este sentido, el Estado de Bienestar ha jugado un papel garantizador de la estabilidad social, imprescindible para propiciar el crecimiento económico: como señalan Köhler y Artiles (2005), “el Estado Social no ha sido un Robin Hood que roba a los ricos para dar a los pobres, sino que ha estado íntimamente vinculado al proceso económico”. Junto a esta función de promoción económica, el modelo clásico de Estado de Bienestar ha tratado de favorecer el desarrollo de un sentimiento de comunidad nacional necesario para sostener la solidaridad. Así, la política social² se revela como una condición previa para la eficacia económica frente a los discursos de corte neoliberal que señalan la desregulación y la reducción al mínimo de la intervención estatal como requisitos necesarios para el crecimiento económico.

En el período de desarrollo y consolidación del Estado de Bienestar caben distinguir tres etapas: la primera, desde finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial; la segunda etapa abarca los años entre las dos guerras mundiales, y la tercera desde 1945 hasta finales de la década de los setenta, momento en que comienza su debilitamiento.

La definición y modelización del Estado de Bienestar vienen condicionadas por las diversas formas históricas y geográficas que se distinguen en sus orígenes y posteriores desarrollos. En la actualidad existe, en términos generales, un consenso en entender el Estado de Bienestar como un concepto amplio en el que se incluyen no solamente la

¹ Si bien es cierto que la función integradora del Estado aparece desde la antigüedad ligada a la idea de que su principal tarea es la de fomentar el *Bien Común*.

² Como en otros ámbitos de las Ciencias Sociales, al escribir sobre el Estado de Bienestar y su modelización ocurre que coexisten conceptos que en la mayor parte de las ocasiones se utilizan como sinónimos y que pueden tener ciertos matices que es conveniente aclarar. En ese sentido, compartimos la diferenciación que el mismo Titmus realiza (1981: 66) al entender la “política social” como la formulación política de unos objetivos y los “servicios sociales” como los métodos a través de los cuales se utilizan los recursos disponibles. Sin embargo, estos conceptos van tan unidos que cuando se plantea el tema de la selectividad de los servicios sociales es el tipo de política social lo que en definitiva se discute.

actividad de los gobiernos dirigida a la redistribución de la renta y el suministro de servicios públicos sino también la realización de políticas económicas claramente favorables a los trabajadores y las clases más pobres, englobando y superando los conceptos utilizados a lo largo de la historia contemporánea como Estado Asistencial o Estado Benefactor. Con esta perspectiva, se advierte que el Estado de Bienestar ha adoptado históricamente formas y nombres distintos según la naturaleza e intensidad de su intervención social. La mayoría de los autores distinguen tres modelos que van desde la caridad asistencial, pasando por el reconocimiento de seguros sociales profesionales, hasta el modelo basado en la seguridad social universal.

El proceso de transformación económica vinculado a la revolución industrial del último tercio del siglo XIX y el cambio hacia regímenes liberales de corte democrático que se inició en algunos países propiciaron el cada vez mayor papel del Estado en cuestiones sociales, papel que se concretó en añadir a las tradicionales funciones de defensa, justicia etc., la prestación de servicios públicos como la vivienda, la sanidad, la educación y la asistencia social.³

De este modo, el “Estado Asistencial”, más propio a los Estados del Antiguo Régimen, se fue configurando en el conocido como “Estado Benefactor” o “Estado Providencia” cuya duración se extendió hasta mediados del siglo XX y en cuya estructura del gasto público, el destinado a partidas sociales fue creciendo progresivamente. Varios acontecimientos históricos contribuyeron a su desarrollo. La situación de emergencia que vivió Europa durante la Primera Guerra Mundial, la influencia soviética tras la revolución de 1917, la crisis del 29, la política intervencionista del New Deal estadounidense junto con el éxito de la doctrina Keynesiana ayudaron a potenciar la presencia económica y social de los Estados.

En Inglaterra, en donde la presión del movimiento obrero se acrecienta durante los primeros años del siglo XX, los comienzos del Estado social se retrasan unos años con respecto a Alemania: la National Insurance Act de 1911 y el impuesto progresivo de la renta en 1909 son sus más importantes manifestaciones. Sin embargo, es durante la segunda guerra mundial y la posguerra cuando se concreta en el Reino Unido el conocido como “Estado de Bienestar”, a través de la aplicación en la sociedad de algunas de las políticas keynesianas en el ámbito de la protección social. Tal y como

³ Es el gobierno de Bismarck, en la Alemania unificada del segundo Reich en el último tercio del siglo XIX, quien configura las primeras bases del denominado “Estado social”. Un importante crecimiento económico basado fundamentalmente en el desarrollo de la industria al que acompañan niveles significativos de proteccionismo estatal nos dan las claves de este primer modelo de Estado de Bienestar. En este sentido, Alemania, de mano de los conservadores y debido a la fuerte presión del movimiento obrero y el partido socialdemócrata, implanta el primer sistema de seguridad social reservada en un primer momento a los obreros y que más tarde se extiende al colectivo de administrativos.

apunta Sotelo (2010: 205): “Si la versión socialdemócrata del Estado de bienestar adquiere en la Constitución de Weimar un perfil propio (denuncia de la inhumanidad que implicaría tratar el trabajo como una mercancía, derecho al trabajo y obligación de trabajar, intervención del Estado en la producción y distribución de la riqueza y participación de los obreros en la dirección de la empresa, cogestión, lo que en suma se llamó «democracia económica»), en cambio, es una creación británica, no ya sólo el nombre, Welfare State, sino su instrumentalización operativa en la sociedad”.

En efecto, fue el arzobispo británico Temple quien en 1941 bautizó a este nuevo modelo de Estado como “Welfare State” (Estado de Bienestar), en contraposición al “Warfare State” (Estado de Guerra) con el que caracterizó al nazismo alemán (Salort y Muñoz, 2007), y William Henry Beveridge, a través del término “Estado de Servicio Social”, quien contribuyó en mayor medida a su puesta en marcha institucional a través de la publicación en 1942 del Informe Beveridge. El interés de este informe radica en que describe en líneas generales las bases conceptuales e instrumentales del nuevo modelo económico que se irá consolidando en el mundo capitalista más desarrollado a partir de las décadas de los años 40 y 50. El fin último de este modelo es eliminar lo que Beveridge denomina los cinco males: miseria, enfermedad, ignorancia, desamparo y desempleo, haciendo hincapié en la salud y la educación como pilares básicos del progreso y el bienestar de la población. Para tal fin, el Informe Beveridge plantea unos principios entre los que destaca la seguridad social como el aspecto más importante del progreso social y propone una serie de recomendaciones (Sotelo, 2010: 216-229):

- La seguridad social ha de llegar a todos los ciudadanos y cubrir las diferentes situaciones que lleven a una disminución o pérdida de ingreso por enfermedad, accidente, invalidez, desempleo o vejez. En este sentido, su planteamiento tiene un carácter universal, debiendo alcanzar a todos los ciudadanos.
- La seguridad social ha de ser financiada por los beneficiarios, patronos y asalariados.
- La seguridad social debe garantizar en todas circunstancias y para todos unos ingresos mínimos que permitan vivir dignamente.

A partir de estas ideas, la generalización de las políticas keynesianas⁴ y un progreso económico-social propicio favorecieron en la segunda mitad del siglo XX la

⁴ El Estado interviene en la economía con una política económica cuyo objetivo es: a) conseguir una distribución de la renta más justa entre sus ciudadanos a través de amplio sistema de servicios sociales públicos y de un sistema de seguridad social universal, b) promover el pleno empleo y garantizar unas condiciones de trabajo dignas, y c) posibilitar los recursos suficientes

consolidación de lo que hoy conocemos como Estado de Bienestar. Los tres decenios desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta aproximadamente 1973 constituyen el período en el que el compromiso social de los Estados fue cada vez mayor y más general afirmándose una seguridad social pública que abarcaba a toda la población y que cubría la mayor parte de los riesgos sociales. En este sentido, el principal objetivo del Estado de Bienestar surgido tras la Segunda Guerra Mundial fue prevenir la existencia de crisis económicas como la de los años treinta, centrando su política económica en la consecución del pleno empleo.

Independientemente de sus orígenes y de seguir una compleja trayectoria histórica, el Estado de Bienestar se consolidó en diversos países, particularmente en el centro y norte de Europa y a partir de la década de los cincuenta conviene contextualizarlo con el proceso de construcción de la Unión Europea, que adoptó este modelo de Estado como seña de identidad. En relación a España debido al devenir político, entre otras cuestiones, el desarrollo del Estado de Bienestar siguió otro ritmo, incorporándose con retraso a las políticas llevadas a cabo por sus vecinos europeos.⁵

Finalmente, el comienzo del declive de Estado de Bienestar se suele situar a finales de 1973 aunque el ritmo de tal decadencia ha ido, al igual que su desarrollo, a ritmos diferentes según los países, más rápidamente en Gran Bretaña y con mayor lentitud en otros lugares como Alemania o incluso Suecia, propuesta en muchas ocasiones como modelo de Estado de Bienestar. Así, a partir de primeros de los setenta y durante las dos décadas siguientes la crisis del petróleo, el crecimiento del desempleo, el aumento de los déficits en los presupuestos públicos y el proceso de globalización provocaron que los parámetros sobre los que se había basado entraran en crisis, comenzando a poner en entredicho la supervivencia del modelo del Estado de Bienestar.

para fomentar el consumo interno y contribuir al mantenimiento de la productividad (Gómez Bahillo, 2001).

⁵ Debido a ello, se pasa de un sistema residual de Estado de Bienestar hasta 1963, que fue afianzándose con la construcción de un Estado autoritario de Bienestar (1963-1977) y culminado en la consolidación del Estado democrático de Bienestar próximo a nuestros días (Rodríguez Cabrero, 2004).

2. MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR

A pesar de los diferentes desarrollos del modelo de Estado de Bienestar, a partir de la década de los cincuenta autores clásicos realizaron clasificaciones de los distintos Regímenes de Bienestar, siendo Richard Titmus una de las referencias fundamentales a la hora de teorizar sobre estos modelos.⁶ Titmus, a pesar de reconocer la dificultad de generalizar sobre la política social a nivel universal pues cada sistema de bienestar refleja las características de su sociedad⁷, justifica su clasificación a partir del hecho de que “todos estos programas se preocupan fundamentalmente de necesidades y problemas humanos comunes” (Titmus, 1981: 26).

Ya en su primera definición de política social Titmus introduce la diferenciación entre una política social con una función residual o mecánica y aquella política social considerada como un instrumento positivo de cambio en donde el propio concepto de política expresa una capacidad de acción con el objetivo de mejorar la situación de las personas socialmente más desfavorecidas.⁸ Desarrollando esta idea construye tres tipos ideales de política social (Titmus, 1981: 38-40): el *Modelo residual*, el basado en el “logro personal-resultado laboral” o *Modelo remunerativo* y el *Institucional-redistributivo*. A cada uno de estos modelos le corresponde una manera de redistribución de los recursos (reparación de los costes sociales): compensación a través de los tribunales, los seguros privados y el modelo basado en la seguridad social.

El *Modelo residual* de política social del bienestar se basa en la idea de una intervención mínima de Estado, asumiendo que el mercado y la familia son las únicas instituciones necesarias en la vida de las personas. Desde este punto de vista el Estado es la imagen del poder burocrático, ineficiente, controlador y por tanto “la negación de los derechos del consumidor y de la libertad” (Titmus, 1981: 54). “Filosofía individualista privada de los Derechos al Bienestar” que no es otra cosa más que la reprivatización de las funciones gubernamentales del ámbito del bienestar. Este modelo de bienestar residual implica, en consecuencia, unos servicios públicos sociales residuales y controladores que se “preocupan de los problemas sociales y la patología sociales, de la acomodación y rehabilitación de los individuos y las familias a los valores y las normas de la sociedad” (Titmus, 1981: 64).

⁶ Titmus escribió la mayor parte de su obra en las décadas cincuenta y sesenta.

⁷ El modelo de política social no puede separarse del modelo de sociedad en el que se inscribe, es decir, del tipo de familia y de las condiciones sociales existentes, etc.

⁸ En desarrollos más recientes esa misma idea ha sido planteada por Tony Judt (2010: 20) cuando escribe sobre el modo de entender la política como la creencia en “la posibilidad y las ventajas de la acción colectiva para el bien común”.

En el modelo residual el Estado tiene un papel marginal vinculado exclusivamente a la asistencia pública de los más pobres, por lo que la redistribución se circunscribe a una parte pequeña de recursos de la generalidad de la población y dirigida hacia el sector de la asistencia pública. El resto de la población extrae lo que anteriormente ha puesto “la ética individualista de las políticas sociales privadas”. Este modelo de bienestar mínimo considera que el sector residual que no se rige por las leyes del mercado debería ocuparse de los marginados sociales, es decir, de aquellas que no pueden satisfacer sus necesidades en el mercado privado. En este marco conceptual situamos las primeras leyes de pobres,⁹ con un marcado carácter controlador para el mantenimiento del orden social establecido.

En segundo lugar, el *Modelo remunerativo*, esto es, una política social basada en el logro personal-resultado laboral atribuye algo más de importancia a la política social, pero basa su argumento en la capacidad individual para el éxito. Se utiliza para la compensación de los costes sociales. En este modelo residual la redistribución y de transferencia de costes sociales se realiza a través de la indemnización a través de los tribunales y los seguros privados.

En relación a la redistribución a través de seguros privados, Titmus lo denomina el “modelo actuarial individualizado”, un modelo que constituye una parte integral del modelo residual de política social del bienestar y que tienen efectos redistributivos de carácter regresivo debido a la tarificación en muchas ocasiones inexacta y arbitraria del riesgo, su fiscalización que favorece a las clases altas.

En estos dos modelos descritos, el modelo residual de bienestar y el modelo basado en los logros y resultados obtenidos en el trabajo, las instituciones privadas del mercado y la ley desempeñan un papel dominante en el ámbito de la renta, de la vivienda, cuidados médicos...

En tercer lugar, el *Modelo de política social institucional redistributivo*, que considera la política social como un pilar básico del Estado con el objetivo de una redistribución equitativa de los recursos. Consecuentemente con esta idea, el modelo de servicios sociales se basa en considerarlos como “instrumentos para satisfacer ciertas necesidades específicas en la sociedad, independientemente de los juicios de valor

⁹ El Estatuto de los pobres en Inglaterra de 1601 establece la obligación de trabajar, pero garantiza que nadie muera de hambre. En 1722 se produce un cambio: se elimina de la ayuda a todos aquellos que no estén dispuestos a tener un trabajo. Finalmente, la Ley de Pobres de 1834 elimina definitivamente las ayudas a los indigentes con el argumento de que tales ayudas apartan al hombre del trabajo. Además, se argumenta que la mejor manera de conseguir salarios dignos es la de no poner trabas al movimiento de trabajadores, argumento que resuena en los actuales discursos neoliberales de nuestro entorno cuando se tratan temas como la reforma del mercado laboral o la negociación colectiva.

sobre los individuos y las familias respecto a si constituyen o no problemas sociales” (Titmus, 1981: 64). Más Estado implica más impuestos y más redistribución. Se utiliza para la compensación de los costes sociales la seguridad social y servicios discriminatorios entre personas a toda la población o parte de ella (Titmus, 1981: 103).

Otra de las de tipologías es la desarrollada por Esping-Andersen en su obra ya clásica *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (1993) siendo uno los autores más citados en este ámbito. Este autor danés recuperó la idea de Titmus y dibujó tres regímenes o tipos ideales, que se han convertido desde entonces en referente obligado para el estudio del Estado desde el punto de vista de las políticas de bienestar. Los nombres de los modelos de Esping-Andersen responden a denominaciones pertenecientes al sistema político, mientras que la tipología establecida por Titmus se relaciona en mayor medida con el tamaño de Estado y su grado de intervención en la política social. Así, Esping Andersen distingue en primer lugar el *Estado de Bienestar Liberal*, el *Conservador-corporativista* y finalmente el *Socialdemócrata*.

En líneas generales, los tres ejemplos clásicos de esta modelización serían Estados Unidos, Alemania y Suecia. El Estado de Bienestar o estadounidense consiste sobre todo en un sistema de beneficencia basado en ayudar a los pobres que demuestren carecer de medios. Las pensiones y el sistema de salud pública tienen importancia secundaria o son marginales. El núcleo central del modelo alemán es la seguridad social, esto es, el sistema público de salud y las pensiones y su base está, por tanto, en los trabajadores y en organizaciones sindicales fuertes. En tercer lugar, el ejemplo sueco, en donde las prestaciones sociales como la sanidad, las pensiones, etc. son consideradas un derecho ciudadano. Desde la perspectiva de este autor, los diferentes modelos son el resultado de la combinación en diferente grado del Estado, la Familia, la Sociedad Civil y el Mercado:

- a) El Estado de Bienestar Liberal se caracteriza por un escaso énfasis en el reconocimiento de derechos universales, aceptando el funcionamiento y las consecuencias de un mercado prácticamente sin regulación y tratando de corregir sus fallos más flagrantes. De este modo, el mercado es la estructura fundamental de bienestar y solamente tienen derecho a los programas de asistencia social aquellos que demuestren que no pueden mantenerse dentro de las condiciones del mercado. Reino Unido, Nueva Zelanda y sobre todo EE.UU. son los países que mejor ejemplifican este modelo. La intervención estatal es muy limitada y el mercado de trabajo desregularizado. La mayor parte de los ciudadanos contratan planes privados de pensiones y salud, y los programas de asistencia social se dirigen exclusivamente a la población más desfavorecida. En consecuencia, el modelo de sociedad resultante se basa en una escasa redistribución de la renta, dando lugar a importantes desigualdades entre la población y a una movilidad social reducida.

- b) En el modelo Conservador-corporativista o Continental los derechos sociales están vinculados a la clase y el status y aunque la intervención del estado es considerable su voluntad redistributiva es limitada. Los programas sociales cubren a toda la población, sin embargo, en muchas ocasiones, el nivel de éstos dependen del nivel de renta previo. El volumen del subsidio de desempleo, por ejemplo, está en relación a lo que se cobraba antes, al igual que las pensiones. Además, los programas universales no acostumbran a tener una buena calidad, de modo que las clases altas a menudo recurren al sector privado. Estos sistemas tienen pocas políticas de empleo que incluyan reciclaje para parados, guarderías gratuitas o asistencia social muy extensiva. Además, tienen mercados laborales duramente regulados para proteger a los que tienen empleo, de modo que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo. En este modelo se incluiría a países como Alemania, Francia, Bélgica o Austria, pero también algunos autores añaden a Italia y España.
- c) El modelo Socialdemócrata o Escandinavo se caracteriza por ser solidario, universalista y desmercantilizador. Aquí el Estado interviene con fuerza en la economía y su prioridad es la redistribución de la renta y la igualdad de oportunidades. Los programas sociales son extensivos, están bien financiados, y cubren a toda la población. El Estado tiene importantes políticas de apoyo a la familia en forma de servicios sociales, bajas por maternidad/paternidad, guarderías y ayudas directas. En cuanto al mercado de trabajo, la regulación es escasa, con despidos baratos, pero con generoso subsidio de desempleo y unas políticas de inserción laboral que tienden a compensar esta vulnerabilidad. El resultado de este modelo es el de sociedades extremadamente igualitarias con bajos niveles de pobreza. El modelo sueco es el de la socialdemocracia por excelencia.

Esta tipología de Esping-Andersen ha sido matizada posteriormente por algunos autores que hablan de un cuarto modelo (Modelo Radical) e incluso de un quinto (Modelo Latino). Dentro del Modelo Radical estarían países como el Reino Unido y Nueva Zelanda que ejemplificarían este modelo diferenciándose del Liberal por un sistema de asistencia social más amplio e inclusivo que se caracterizaría por la lucha contra la pobreza y la igualdad a través de otros instrumentos antes que mediante el gasto público social (Sarasa y Moreno, 1995).¹⁰

Otra crítica a la tipología de Esping-Andersen es la ausencia de un modelo específico para aquellos países que desarrollaron tardíamente sus Estados de Bienestar como

¹⁰ Sarasa y Moreno recogen en su trabajo (1995) algún otro término para hacer referencia a este Modelo Latino: Modelo Tradicional, Modelo Católico, Modelo Mediterráneo y Regímenes post-autoritarios.

consecuencia de largos períodos autoritarios y que están ubicados en el sur de Europa (España, Grecia, Italia o Portugal). Para estos países se acuña el denominado Modelo Latino o del Sur de Europa. Las características fundamentales serían (Sarasa y Moreno, 1995):

- una baja tasa sindical
- un mayor peso de la familia y un menor protagonismo de los agentes sociales
- un régimen de transferencias preferentemente contributivo conectado al nivel salarial.

3. RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

El futuro del Estado del bienestar es, independientemente de las formas que asuma, incierto. Durante los últimos años, las reflexiones, las críticas y las propuestas en torno su devenir se han multiplicado y traspasado el nivel académico para convertirse, sobre todo en los últimos años, en un elemento importante del debate sobre los actuales conflictos sociales y políticos, así como en una cuestión relevante en las acciones políticas de los diferentes gobiernos. Entre los desafíos más importantes que deben enfrentarse están los siguientes:

- a) El desarrollo demográfico y con el envejecimiento de la población.
- b) La financiación de los servicios del bienestar.
- c) La apertura a la inmigración y la necesaria cohesión social.
- d) La posibilidad de intervención de los Estados nación en su desarrollo.

En un mundo globalizado caben muchas formas de democracia y de modelos de Estado de Bienestar y su concreción depende en gran medida de la voluntad política, así como de la capacidad de presión de los distintos sectores sociales. En la segunda parte de este trabajo presentamos algunos de los modelos que aspiran a sustituirlo.

Segunda parte

EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR, EL ESTADO DE BIENESTAR DEL FUTURO

“¿Cómo podemos combinar el aumento de prosperidad con la cohesión social en condiciones de libertad política?” (Dahrendorf, 2006: 99)

En esencia lo que hemos denominado Estado de Bienestar es un modelo social que aspira a compaginar tres objetivos: crecimiento económico, cohesión social y libertad política, buscando además alcanzar los máximos niveles posibles en todos y cada uno de ellos. Es la “cuadratura del círculo” de la que habla Ralf Dahrendorf (2006: 99), aspiración que hoy se nos antoja prácticamente imposible, pero que en un tiempo constituyó una meta social no sólo ampliamente perseguida, sino razonablemente lograda, al menos en la Europa Occidental. Sin embargo, en la actualidad parece que las distintas sociedades del mundo empiezan a asumir que es imposible afrontar de manera armónica el logro de esos tres objetivos a la vez, por lo que no tienen más remedio que priorizar algunos de ellos sobre otros. Dahrendorf presenta los ejemplos de Singapur, India y Estados Unidos como sociedades razonablemente exitosas que, sin embargo, no están siendo capaces de caminar armonizando esos tres objetivos, sino que, por el contrario, sacrifican uno de ellos para centrarse en los otros dos.

	Crecimiento económico	Cohesión social	Libertad política
Singapur	+	+	-
India	-	+	+
Estados Unidos	+	-	+

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahrendorf, 2009: 99

En esto estriba el reto al que se enfrente el Estado de Bienestar: en seguir cuadrando un círculo que, en las actuales condiciones de globalización, parece haber roto de definitivamente. En palabras de Dahrendorf: “Los países de la OCDE han alcanzado un punto en el que las oportunidades económicas ponen a sus ciudadanos ante decisiones perversas. Para seguir siendo competitivos en los mercados mundiales en crecimiento,

deben tomar medidas que destruirán la cohesión de sus sociedades civiles posiblemente de manera definitiva” (2009: 105).

Ocho son los modelos que aspiran a sucederle, los denominados: *Estado Mercado* (Bobbitt), *Estado de Competición* (Cerny), *Estado Schumpeteriano de Workfare* (Jessop), *Estado Capacitador* (Gilbert), *Estado Social Activo* (Boyer), *Estado Social Inversor* (Giddens), *Estado Dinamizador* (Mulas-Granados) y *Estado Social Relacional* (Donati). Atendiendo a la naturaleza de este documento de trabajo, caracterizaremos brevemente cada uno de los modelos, para a continuación contrastarlos entre sí y con el modelo keynesiano tradicional.

4. ESTADO MERCADO (*Market State*)

Este modelo ha sido propuesto por Philip Bobbitt, en su libro *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History* (“El escudo de Aquiles: Guerra, paz y el curso de la Historia”), publicado en 2002. Bobbitt ha sido profesor de Jurisprudencia Federal y director del Centro para la Seguridad Nacional de la Universidad de Columbia. Cuando publicó el libro ocupaba el cargo de Director de Inteligencia del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos.

Bobbitt considera que la sucesión de conflictos bélicos que han caracterizado el siglo XX –desde la Primera Guerra Mundial hasta la caída del Muro de Berlín– constituyen, en realidad, un solo y prolongado conflicto de naturaleza epocal, que él denomina *Long War*, la Larga Guerra, prolongada e el cambio de siglo con la guerra global contra el terror (*Global War on Terror*). Como consecuencia de esta guerra prolongada se ha ido produciendo una transformación esencial de la naturaleza y la lógica del Estado nación, que finalmente se ha visto sustituido por el Estado Mercado.

La diferencia fundamental entre ambos tipos de Estado es que mientras el Estado nación clásico deriva su poder y su legitimidad de la promesa de garantizar a sus ciudadanos bienestar material a través de la regulación de los mercados, la redistribución de la riqueza nacional y el impulso de programas de asistencia social, el Estado Mercado se legitima a través de la promesa de maximizar las oportunidades de sus ciudadanos impulsando la libre empresa y la iniciativa privada en un entorno de mercado libre. El dinamismo y los incentivos del mercado, considerado el medio más efectivo para el desarrollo económico, sustituyen crecientemente la regulación y los programas sociales impulsados por los gobiernos, que externalizan muchas de sus funciones clásicas hacia organizaciones privadas.

En lo que se refiere a los programas tradicionales de welfare, ese ven sustituidos por programas de activación para el empleo y de formación continua, dirigidos a posicionar mejor a los individuos ante los retos y exigencias de una economía continuamente cambiante.

Bobbitt distingue tres formas constitucionales de Estado Mercado: el Estado Mercado Emprendedor (*entrepreneurial market-state*), cuyo ejemplo puede ser Estados Unidos; el Estado Mercado Mercantil (*mercantile market-state*), que identifica con Japón y China; y el Estado Mercado Gerencial (*managerial market-state*), que asimila a la Unión Europea (2002: 670-676). Compiten entre sí, pero también pueden colaborar, y deben hacerlo para combatir una cuarta y perversa versión de Estado Mercado que Bobbitt identifica con Osama bin Laden y Al Qaeda (2002: 820), y que muestra que por primera vez desde el nacimiento del Estado moderno no es preciso disponer de una

estructura estatal para convertirse en una amenaza grave contra una sociedad (p. 806).

5. ESTADO DE COMPETICIÓN (*Competition State*)

Según Philip G. Cerny (1997), la transformación del Estado-nación en un Estado de Competición se encuentra en el corazón mismo del proceso de globalización que, contemplado como fenómeno político, básicamente significa un rediseño del terreno de juego de la política en sí, un *proceso de estructuración política* y redefinición de las prácticas políticas y las estructuras institucionales de los Estados-nación.

Como señala Habermas, “el Estado moderno surgió al mismo tiempo como a) Estado administrador y Estado fiscal y como b) Estado dotado de soberanía en un territorio, es decir, como Estado territorial que se desarrolló c) en el marco del Estado-nación hasta convertirse en los d) Estados democráticos sociales de derecho” (Habermas, 2000: 86). Son estas cuatro dimensiones del Estado las que han entrado en crisis.

El Estado de Competición, más que intentar dejar ciertas actividades económicas fuera del mercado (*decommodify*), como era el objetivo del Estado de Bienestar clásico, lo que persigue es incrementar la mercantilización con el objetivo de hacer que las actividades económicas localizadas dentro del territorio nacional sean más competitivas en términos internacionales y transnacionales (Cerny, 1997: 259). A este objetivo se dirigen medidas tales como la reducción del gasto gubernamental y la desregulación de las actividades económicas, especialmente de los mercados financieros.

La esencia del Estado de Bienestar de posguerra residía en la capacidad de los actores e instituciones estatales para aislar elementos claves de la vida económica de las fuerzas del mercado, sin por ello dejar de promover otros aspectos de la dinámica económica. Su crisis es consecuencia de su incapacidad para aislar las economías nacionales de la economía global, con la combinación de estancamiento e inflación resultante cuando intenta hacerlo (Cerny, 1997: 258-259).

La globalización exige la expansión y el reforzamiento de la capacidad de intervención estatal, pero ahora puesta al servicio de la competitividad y la mercantilización; tanto es así que se plantea la necesidad de reinventar el estado como una *cuasi asociación empresarial* (Cerny, 1997: 251). Desde esta perspectiva, todo el potencial de intervención estatal –que es mucho– se ve sometido a una división del trabajo fundamental entre el mercado, que es visto como el único mecanismo dinámico con capacidad real para crear riqueza, y el Estado, concebido como un mecanismo jerárquico y esencialmente estático, incapaz de impulsar con ímpetu la producción y el intercambio (excepto en tiempos de guerra). El Estado no deja de ser caracterizado como un modo de operar que debilita la disciplina del mercado y sustituye “precios

eficientes” por “precios arbitrarios”; en definitiva, como un mal necesario (*necessary evil*) (Cerny, 1997: 261).

El resultado de todo esto ha sido la emergencia de un nuevo discurso y una nueva práctica que Cerny denomina “ortodoxia financiera incrustada” (*embedded financial orthodoxy*), que está condicionando los parámetros de acción política en todas partes (Cerny, 2008).

Desde esta perspectiva se enfatiza la paradoja del Estado de Bienestar –busca salvar al mercado de sus propias tendencias disfuncionales, pero potencialmente debilita al mercado en cuanto tal- y se propone tanto su contención como su *deconstrucción* con el fin de evitar el “efecto trinquete” (*ratchet effect*) que conduce a la sobrecarga (*overload*) del Estado.¹¹

El gasto de bienestar puede ser justificado como estabilizador del sistema económico y como instrumento que permite la maximización de opciones de mercado orientadas al crecimiento. La regulación de reforzamiento de mercado, como la legislación anti-monopolio o de regulación de los mercados de stocks, es justificada no sólo por ser normas de “interés público”, sino también por prevenir la competición injusta y comportamiento anti-competitivo de los monopolios, cárteles o sindicatos. Una intervención más directa es legitimada si provee bienes públicos y servicios, o por la necesidad de mantener industrias estratégicas básicas (Cerny, 1997: 261).

El desafío para el Estado de Competición es intentar conseguir más con menos. El Estado no puede seguir actuando como una jerarquía desmercantilizadora (poniendo actividades económicas fuera del mercado), debe actuar cada vez más como un agente mercantilizador (poniendo actividades dentro del mercado) e incluso como un actor de mercado él mismo; por consiguiente, las instituciones y prácticas del estado están siendo poco a poco mercantilizadas.

La paradoja a la que se enfrenta en Estado de Competición es que en la medida en que los Estados y los actores estatales han aceptado promover la competitividad en la línea señalada también renuncian a una serie de instrumentos políticos cruciales (tales

¹¹ “Uno de los problemas tradicionalmente estudiados por la literatura sobre incentivos y que tiene su origen en la medición de los resultados de períodos anteriores es el conocido como «efecto trinquete» o *ratchet effect* [...] Aunque en un principio, como hemos apuntado, la incorporación de información de evaluaciones precedentes puede ser deseable para mejorar la identificación entre desempeño y resultados, la fijación de «metas» en los sucesivos contratos del agente pueden situar a éste en una posición complicada, en la medida que buenos comportamientos en evaluaciones anteriores, con factores ambientales favorables, imponen mejoras futuras que pueden llegar a ser inalcanzables, con la consiguiente desmotivación para el agente” (Jorge Onrubia, “Motivación, incentivos al desempeño y carreras profesionales en el sector público”, *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005, p. 163).

como la política monetaria inflacionista o el control de los capitales). Como señala Cerny, “el genio está fuera de la botella” los Estados están viendo debilitarse su capacidad política y su autonomía en formas que pueden no ser ya recuperadas (1997: 269), mientras que su principal función pasará a ser la de “minimizar la inflación con el fin de mantener la confianza de la comunidad financiera y de negocios internacional” (Cerny, 1997: 270).

En este marco, los ciudadanos tendrán probablemente que vivir sin el tipo de servicios públicos y medidas redistribuidoras características de los estados de bienestar nacionales. Bajo la égida del *new public management* la provisión pública de muchos servicios (pensiones, prisiones, etc.) se verá sustituida por formas de provisión privada. Los aparatos del estado se convierten en residuales en lo que respecta a la consecución de algunas formas de bien común y los pagos directos en compensación por el desempleo y las rentas de exclusión son sustituidas por prestaciones condicionadas a la búsqueda de empleo.

La potencial transversalidad ideológica de este modelo se manifiesta en el hecho de que se haya identificado con el mismo tanto a las políticas impulsadas por el Nuevo Laborismo de Blair (Cerny and Evans, 1999) como a las propuestas del Partido Conservador liderado por Cameron (Evans, 2010).

6. ESTADO SCHUMPETERIANO DE WORKFARE (*Schumpeterian Workfare State*)

Utilizamos el concepto desarrollado por Bob Jessop. Según Jessop, lo que está sustituyendo al Estado nacional de bienestar keynesiano es el régimen postnacional schumpeteriano de *workfare*. Sus características económico-sociales principales son, por una parte, que promueve la innovación organizacional y de mercado en la economía con el objetivo de fortalecer en lo posible la competitividad estructural de las economías nacionales interviniendo en el lado de la oferta y, por otra, que subordina la política social a las necesidades de la flexibilidad del mercado de trabajo y a los constreñimientos de la competición internacional. De esta manera, marca una clara ruptura con el Estado de bienestar keynesiano, ya que el pleno empleo doméstico es relegado a favor de la competitividad internacional y los derechos de bienestar redistributivos ocupan un segundo lugar respecto a la reordenación productivista de la política social (Jessop, 1994: 263).

Precisamente, es de *workfare* en cuanto a que subordina las políticas sociales a las demandas de las políticas económicas. Mientras el Estado de bienestar keynesiano trataba de extender los derechos sociales de los ciudadanos, este tipo de Estado se concentra en proveer servicios de bienestar que beneficien a los negocios y deja las necesidades individuales en un segundo lugar. Esta subordinación de lo social a lo económico es más marcada donde estas políticas influyen en el presente y en el futuro de la población trabajadora. Es por ello que las políticas referidas al mercado de trabajo, la educación y la preparación tienen una importancia central en la estrategia del *workfare*. Aunque esto último ha sido siempre importante, en el régimen schumpeteriano de *workfare* se le da más importancia a la flexibilidad y le da un nuevo significado; también redefine la naturaleza de la preparación que la educación debe proveer. Es por esta razón por la que el Estado también intenta rehacer los modelos de personas que deben servir como ejemplo de la innovación, de primacía del conocimiento, de economía flexible, empresarial, autónoma (Jessop, 2002: 251).

7. ESTADO CAPACITADOR (*Enabling State*)

Es la propuesta del profesor de la Universidad de California Neil Gilbert (junto con Barbara Gilbert) en el libro *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America* (1985), y ampliada posteriormente en obras como *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility* (2002), así como en numerosos artículos.

Gilbert identifica dos grandes fuentes de cambio estructural que presionan sobre el Estado de Bienestar clásico, exigiendo su transformación. Por una parte, cambios de carácter estructural tales como el envejecimiento poblacional, el debilitamiento de la capacidad protectora de los nuevos modelos familiares y, sobre todo, la globalización económica: la nueva e intensa movilidad del capital obliga a los Estados a participar en una competición global. Por otra parte, cambios de carácter ideológico que afirman la superioridad de los mercados y la iniciativa privada sobre la regulación pública además de cuestionar determinadas consecuencias perversas de la asistencia social (desincentivadora del empleo).

Gilbert considera que las transformaciones que se están produciendo en las políticas sociales en Estados Unidos y en Europa no son simples ajustes marginales del modelo tradicional de Estado de Bienestar, sino una transformación en profundidad del diseño y filosofía del programa de protección social en su conjunto. La idea básica es, como señala en uno de sus artículos, que la filosofía de la protección social en las sociedades más desarrolladas debe transitar desde la perspectiva de las titularidades o los derechos hacia la perspectiva de los incentivos (*from entitlements to incentives*) (Gilbert, 1992).

Mientras que el Estado de Bienestar clásico se sostenía sobre una amplia base de derechos garantizados, particularmente en la forma de reconocimiento de prestaciones económicas pasivas, el Estado Capacitador debe orientarse por una perspectiva más selectiva sobre la base de la renta y la conducta de los individuos, orientada a la activación laboral, con una importante presencia de la iniciativa privada. La perspectiva de la inclusión debe primar sobre la de la protección, y el papel del gobierno debe disminuir para dejar espacio a la sociedad civil.

Dentro de este paradigma, las políticas sociales están diseñadas para capacitar a las personas para que accedan a y permanezcan en el mercado de trabajo, y al sector privado para que expanda su esfera de actividad.

Estado de Bienestar	→	Estado Capacitador
Expansión de derechos sociales		Vinculación de derechos y obligaciones
Enfoque sobre los gastos directos		Incremento de gastos indirectos
Transferencias en forma de servicio		Transferencias en metálico o vales (<i>vouchers</i>)
Proporcionado por agentes públicos		Proporcionado por agentes privados
Provisiones sociales para el consumo		Provisiones sociales para la inversión
Reducción de la desigualdad económica		Restauración de la equidad social
Apoyo social		Inclusión social
Derecho universal		Enfoque selectivo
Beneficios no restringidos		Uso de incentivos y sanciones
Desmercantilización del trabajo		Remercantilización del trabajo

Fuente: Gilbert, 1999: 22

Los planteamientos de Gilbert entroncan perfectamente con la denominada Agenda para una Política Social Activa (*the Active Social Policy Agenda*) impulsada por la OCDE a partir de 1990. Igualmente, estos planteamientos fueron expresamente asumidos por el Nuevo Laborismo de Tony Blair (Taylor, 2000; Whiteford, 2003) y se reflejó en el Libro Verde *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*, que caracterizó su proyecto como la “cuarta época del bienestar”, orientada a “promover las oportunidades desarrollar las potencialidades”, en los siguientes términos:

Una vez que nuestro programa de reformas se ponga en práctica, el nuevo contrato del bienestar entre el gobierno y el pueblo otorgará a todos nuestros ciudadanos los medios para lograr su completo desarrollo. Esto supone mucho más que asegurar que una persona encuentre trabajo. Una persona que alcanza una cualificación mínima normalmente se asegurará una reta que evite la pobreza -lo que ya es un buen fin en sí mismo-. Pero esto no es suficiente. Si alguien encuentra un trabajo y lo mantiene, de forma que sale del registro de los subsidiados, pero usa sólo una parte de sus talentos y destrezas, ¿acaba aquí nuestra responsabilidad? No, según la opinión de este Gobierno. El bienestar ha de ir más allá de la provisión de los mínimos vitales (p. 60).¹²

¹² Citamos según la traducción española realizada por la Fundación Tolerancia y Solidaridad.



En 2009 el gobierno de Gordon Brown recuperó la propuesta del Estado Capacitador en un extenso documento titulado *The Enabling State: Collaborating for Success*, elaborado para el Foreign & Commonwealth Office por Lucian J. Hudson (2009).

8. ESTADO SOCIAL ACTIVO (*État Social Actif*)

Se trata de la caracterización del modelo emergente que sustituiría al Estado de Bienestar elaborada por el economista francés Robert Boyer, uno de los principales investigadores encuadrados en la denominada Teoría de la Regulación.¹³ En nuestra opinión no constituye un “modelo” significativamente diferente de algunos de los que hemos venido exponiendo hasta ahora. Isabelle Cassiers (2005) explica que el concepto entró en el vocabulario europeo en la Cumbre de Lisboa, propuesto por el ministro de Asuntos Sociales y de Pensiones de Bélgica, que seguía los pasos de Tony Blair y Anthony Giddens. Pero sin ser un modelo sustancialmente nuevo, sí recoge de manera especialmente atenta y acertada las tendencias que operan bajo los procesos de cuestionamiento y las propuestas de superación del modelo welfarista clásico.

Caracterizado como “nueva ortodoxia” proveniente de Estados Unidos y del Reino Unido, Boyer considera al ESA como un constructo teórico destinado a posibilitar el desembarco del modelo workfarista en el contexto europeo, donde la defensa del Estado social continúa siendo relativamente fuerte:

La invención de la expresión “Estado Social Activo” permite adoptar el *workfare* al contexto del viejo continente para el cual una cobertura social extendida, garantizada por el Estado, es objeto de un muy amplio consenso. Los dos primeros términos tratan de subrayar una continuidad con relación al Estado de bienestar, mientras que el tercero hace hincapié en la novedad del modelo. Si los sistemas anteriores eran pasivos con respecto al desempleo, hoy deberían transformarse en activos (Boyer, 2006: 140).

Este énfasis en la actividad se despliega en tres direcciones íntimamente relacionadas entre sí:

- a) En primer lugar, el Estado debe jugar un papel “proactivo vinculado al mercado” con el fin de “instituir un conjunto de incitaciones compatibles con un equilibrio del mercado de trabajo.¹⁴
- b) En segundo lugar, porque un objetivo fundamental del ESA es desarrollar la actividad aumentando la tasa de empleo.

¹³ La Teoría de la Regulación es una teoría post-marxista de economía política que analiza cómo el desarrollo capitalista, a pesar de sus contradicciones puede llegar a estabilizarse.

¹⁴ Boyer utiliza el término “incitations”, y se justifica su uso en castellano porque el autor francés relaciona el término con la denominada “teoría de las incitaciones” (p. 140, n. 8). Sin embargo, para nuestros propósitos podemos utilizar igualmente el término más familiar de “incentivos”.

- c) En tercer lugar, “la actividad es también y sobre todo la de los mismos *individuos* quienes, en un sentido literal, deben activarse para adquirir los requerimientos sociales y las competencias que los tornan empleables para una empresa” (Boyer, 2006: 140-141).

En el modelo clásico de Estado de Bienestar (fig. 1), un contexto económico favorable permite asegurar colectivamente los riesgos económicos de los individuos por medio del reconocimiento de una responsabilidad social para con los asalariados en dificultad. Al considerarse que el Estado debe compensar los fallos del mercado, las políticas presupuestaria y monetaria persiguen la consecución del pleno empleo, mientras que la política social persigue, esencialmente, la limitación de las desigualdades. En este sentido, un sistema tributario progresivo enfocado a la redistribución de la riqueza tenía como meta asegurar las transferencias monetarias para asegurar la cobertura social de unos riesgos de naturaleza esencialmente macroeconómica.

En el actual modelo de Estado Social Activo (fig. 2) se parte de considerar que el desempleo y, en general, los riesgos de exclusión social son debidos fundamentalmente a desajustes microeconómicos, con importantes responsabilidades individuales. En consecuencia, también será individual la responsabilidad de la inserción a través del empleo, para lo que el Estado no debe hacer otra cosa que impulsar un adecuado sistema de incentivos (Boyer, 2006: 142-143).

Figura 1

Las complementariedades del Estado de bienestar



Figura 2

Las complementariedades del Estado Social Activo

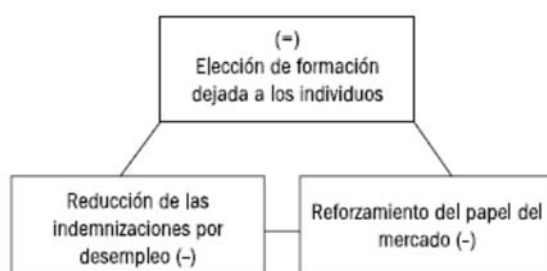


Fuente: Boyer, 2006: 143

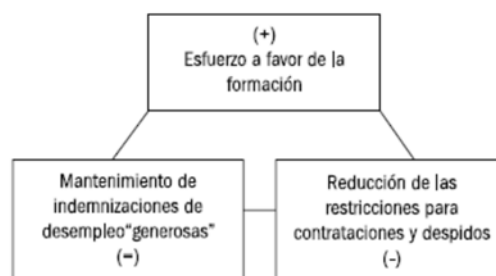
Pese a todo lo dicho, Boyer sostiene que el ESA no es necesariamente un workfare maquillado, y presenta como prueba los casos de Suecia, Dinamarca y Finlandia, países en los que “el mantenimiento de un principio de solidaridad colectiva está asociado a fuertes intervenciones en materia de empleo y de cobertura social” (2006: 150). La principal diferencia entre ambos modelos estriba en la gestión que en cada uno de ellos se hace de los gastos sociales, así como del papel que juega el Estado en relación a la formación de los individuos

Mientras que el workfare busca reducir sustancialmente los presupuestos sociales mediante la institución de una serie de incentivos de activación laboral que fuerce a los individuos a mantenerse en el empleo o a incorporarse al mismo sin demasiadas alternativas (se trata de una “remercantilización de la relación de empleo a partir del momento en que el individuo no puede contar con un ingreso asegurado independiente de la actividad”), el ESA “apunta a mejorar la eficiencia de las políticas de empleo sin implicar necesariamente una reducción drástica de los gastos sociales. Boyer pone como ejemplo el modelo danés de *flexicurity*: “Las restricciones a la contratación y al despido son reducidas, incluso suprimidas, lo que por supuesto se inscribe en la lógica de un modelo de relaciones en el cual las empresas dominan. Por el contrario, las indemnizaciones por desempleo son mantenidas a un nivel alto porque la finalidad es también de eliminar la pobreza de los desempleados, fuente de acentuación de las desigualdades” (2006: 150-151).

El workfare: controlar el presupuesto social por un ajuste hacia la baja general de la cobertura social



El Estado Social Activo: reconfigurar las formas de solidaridad por un reajuste diferenciado de la cobertura social



Fuente: Boyer, 2006: 151

En cuanto a la formación, “mientras que en el workfare anglo-sajón la elección de la formación es dejada a los individuos, el ESA desarrolla una política activa de formación

de individuos recurriendo a dispositivos colectivos” (Boyer, 2006: 151). También esta implicación del Estado en la formación es característica del modelo danés de empleo, de manera que cabe concluir que la flexiseguridad es, para Boyer, la concreción más evidente del ESA.

	ESTADO PROVIDENCIA	ESTADO SOCIAL ACTIVO
Visión	Reconocimiento de una responsabilidad social. Vocación universalista. Figura del trabajador frente a los riesgos sociales.	Naturalización de los mecanismos de riesgo social. Delimitación de poblaciones-objetivos. El trabajador es empresario de sí mismo.
Objetivos	Conciliar solidaridad social y eficiencia económica. Compensar los límites del mercado.	Gestionar eficazmente el presupuesto social. Adaptar a los individuos a las señales del mercado.
Medios	Indemnización y trasferencias monetarias. Estructuración por categoría profesional. Acción centralizada a nivel nacional. Redistribución anónima, universal e incondicional.	Integración de los individuos al mercado de trabajo. Individualización de las intervenciones. Territorialización y descentralización. Acción personalizada, dirigida, condicional.
Origen de los riesgos	Fenómenos macroeconómicos e imperfección de los mercados.	Consecuencias de incitaciones microeconómicas perversas.
Contexto	Un crecimiento fuerte y relativamente regular según un paradigma productivo establecido.	Cambios rápidos e imprevistos en la coyuntura e incertidumbre sobre el paradigma emergente.

Fuente: Boyer, 2006: 141

9. ESTADO SOCIAL INVERSOR (*Social Investment State*)

Se trata de una revisión de la perspectiva socialdemocrática clásica propuesta por Anthony Giddens en su conocida obra *La tercera vía* (1999, e.o. 1998). Giddens parte de reivindicar la creación de riqueza -preocupación que en su opinión ha ocupado un papel accesorio en la agenda de la socialdemocracia clásica- como un objetivo esencial para la configuración de una *nueva economía mixta* más adecuada a las nuevas condiciones en las que se desenvuelven los países en el mercado global. Esta nueva economía mixta busca “una sinergia entre sectores públicos y privados, aprovechando el dinamismo de los mercados, pero teniendo en cuenta el interés público”. No se trata de subordinarlos mercados al gobierno, sino de lograr un “equilibrio entre regulación y desregulación, tanto a nivel transnacional como nacional y local” (1999: 119-120).

Considera Giddens que la política de la tercera vía debería aceptar algunas de las críticas que la derecha dirige al Estado de Bienestar, no para desmantelarlo, sino para reconstruirlo. Entre estas críticas señala su reducción a una distribución vertical de prestaciones; no dejar suficiente espacio a la libertad personal; el hecho de que algunas formas de institucionalización del bienestar sean burocráticas, alienantes e ineficientes, etc. (1999: 134). También señala -a la manera del *ratched effect* de Cerny- que “una vez establecidas, las prestaciones tienen su propia autonomía, independientemente de que sirvan o no a los propósitos para los que fueron originalmente diseñadas”, ya que “las expectativas se «fortifican» y los grupos de interés se atrincheran” (1999: 137).

Sin renunciar a la preocupación por el logro de la igualdad -“Los socialdemócratas no deberían aceptar, en cualquier caso, que altos niveles de desigualdad son funcionales para la prosperidad económica, o que son inevitables”-, lo que la socialdemocracia sí debería hacer es “alejarse de lo que en el pasado ha constituido a veces una obsesión con la desigualdad”. Ello es así porque en ocasiones “igualdad y libertad individual pueden entrar en conflicto” (1999: 120). También deben modificarse determinados “hábitos inculcados” por los sistemas de bienestar que tienen que ver con una determinada concepción de la seguridad:

Los socialdemócratas han de variar la relación entre *riesgo* y *seguridad* existente en el Estado de bienestar, para construir una sociedad de “tomadores de riesgo responsables” en las esferas del gobierno, los negocios y el mercado de trabajo. La gente necesita protección cuando las cosas van mal, pero también las facultades materiales y morales para superar grandes periodos de transición en sus vidas (1999: 120).

Si bien Giddens se distancia del modelo meritocrático neoliberal -ya que “una sociedad radicalmente meritocrática produciría profundas desigualdades de

resultados, que amenazarían la cohesión social”-, también propone una revisión de la idea de redistribución:

La redistribución no debe desaparecer del programa de la socialdemocracia. Pero el debate reciente entre socialdemócratas ha dirigido el énfasis, bastante razonablemente, hacia la “redistribución de posibilidades”. El cultivo del potencial humano debería reemplazar en cuanto fuera posible a la redistribución “tras los hechos” (1999: 121).¹⁵

En línea con la socialdemocracia clásica, considera que garantizar el acceso al trabajo y a la educación resultan fundamentales para garantizar la inclusión de las personas (1999: 123). Sin embargo, la perspectiva reformista de Giddens rechaza las soluciones workfaristas: “Dejar a la gente enredada en prestaciones tiende a excluirla de la sociedad globalmente considerada. Reducir prestaciones para forzar a los individuos al trabajo les empuja a mercados de trabajo precarios ya saturados” (1999: 131-132). Pero si no son las prestaciones (clásicas) ni el mercado de trabajo (precarizado) las que garantizan la inclusión, ¿quién puede hacerlo? Es aquí donde Giddens introduce una poderosa perspectiva societal en su concepción del bienestar.

En primer lugar, aceptando el valor esencial del *empleo como medio para la inclusión*, pero reconociendo también su insuficiencia: una sociedad realmente inclusiva no se identifica con una sociedad exclusivamente del trabajo:

La inclusión ha de extenderse mucho más allá del trabajo, no sólo porque hay mucha gente en cualquier momento incapaz de estar en la fuerza de trabajo, son porque una sociedad dominada en exceso por la ética del trabajo sería un lugar bastante desagradable en el que vivir. Una sociedad inclusiva debe proveer lo suficiente para las necesidades básicas de los que no pueden trabajar, y debe reconocer la mayor diversidad de metas que la vida ofrece (Giddens, 1999: 131).

Giddens duda de que el capitalismo global sea capaz de generar “buenos empleos para todo el que quiere uno”, y es por ello que propone una “redistribución activa” del trabajo en lugar de empeñarse en el logro de un pleno empleo que se desentiende de la calidad de los empleos efectivamente creados (1999: 149). En este sentido, se refiere a medidas que posibiliten la reducción de horas de trabajo semanales sin reducción de salario en la medida en que se logren incrementos de productividad (cita la experiencia de Hewlett Packard en Grenoble), pero también la valorización económica de actividades valiosas en el espacio de la cultura, la política o la sociedad, (p. 150).

En segundo lugar, reforzando el *papel de las organizaciones no lucrativas* como agentes para la provisión de servicios sociales en la línea de lo que se denomina

¹⁵ En la edición original inglesa Giddens utiliza la expresión “*after the event*” redistribution (p. 101).

“sociedad del bienestar”, de manera que “donde las instancias del sector terciario no están todavía bien representadas deberían tener un mayor papel en la provisión de servicios de bienestar”, pasando de una “distribución vertical de beneficios” a “sistemas de distribución más localizados” (Giddens, 1999: 139).

En tercer lugar, enfatizando la *dimensión comunitaria de los programas de lucha contra la exclusión*, que deben servir no sólo a los individuos que participan de ellos sino al conjunto de las comunidades en los que estos se insertan:

Los programas convencionales contra la pobreza han de ser reemplazados por enfoques basados en la comunidad que permiten mayor participación democrática a la vez que son más eficaces. Los incentivos a la construcción comunitaria mantienen las redes, la autoayuda y el sostenimiento del capital social como medios para generar la renovación económica en barrios de rentas bajas. Luchar contra la pobreza requiere una inyección de recursos económicos, pero aplicados a apoyar la iniciativa local (Giddens, 1999: 131).

En este sentido, Giddens considera que puede ser de utilidad la perspectiva del *liberalismo cívico* propuesta por el norteamericano Mickey Kaus, uno de los editores de *New Republic*, en su libro de 1995 *The End of Equality*. En opinión de Kaus el problema esencial de Estados Unidos no consiste en que los ricos tengan demasiado dinero (desigualdad) sino en que el hecho de tenerlo les lleva a aislarse del conjunto de la sociedad; Giddens denomina a esto *exclusión voluntaria*, y tiene como consecuencia que “los grupos privilegiados empiezan a vivir en comunidades fortificadas, y se apartan de los sistemas públicos de educación y sanidad” (1999: 123). A partir de este planteamiento, Kaus cuestiona duramente la estrategia liberal tradicional que denomina *money liberalism*,¹⁶ liberalismo económico o del dinero, consistente en promover la igualdad social modificando la distribución de la renta con el objeto de reducir las diferencias de renta. Frente a este planteamiento, los liberales cívicos (*civic liberals*) se preocupan por “reconstruir, preservar y fortalecer las instituciones comunitarias en las que la renta es irrelevante”, buscando “prevenir su corrupción por las fuerzas del mercado”. Kaus se muestra contrario a todas las formas de ayuda económica a quienes sean capaces de trabajar (a las que denomina “*solidarity-through-check-cashing*”), para quienes propone medidas de trabajo obligatorio (*mandatory employment*) que lo situarían, según algunos autores, en la órbita del planteamiento workfarista (Peck, 2001: 348-349). Suponemos que, en este punto, Giddens no estaría de acuerdo con Kaus.

¿Qué apariencia tendría este Estado Social Inversor o Sociedad de Bienestar Positivo?, se plantea finalmente Giddens. Este es su propio resumen:

¹⁶ El término “liberal” es utilizado aquí en el sentido que ha tenido históricamente en el contexto ideológico anglosajón, como opuesto a “conservador”. Paul Krugman ha caracterizado el contenido normativo y práctico de este término en el último capítulo de su libro *The Conscience of a Liberal* (2007: 265-273).

El gasto en bienestar, entendido como bienestar positivo, no será generado y distribuido totalmente a través del Estado, sino por el Estado actuando en combinación con otros agentes incluyendo el mundo financiero. La sociedad del bienestar en este contexto no es sólo la nación, sino que se extiende por encima y debajo de ella [...] En la sociedad de bienestar positivo se altera el contrato entre individuo y gobierno, pues la autonomía y el desarrollo personal –el medio de expandir la responsabilidad individual- se convierten en el foco principal. El bienestar, en este sentido básico, atañe a los ricos igual que a los pobres.

El bienestar positivo sustituiría cada aspecto negativo de Beveridge por uno positivo: en lugar de Indigencia, autonomía; no Enfermedad, sino salud activa; en lugar de Ignorancia, educación, como elemento duradero de la vida; en vez de Miseria, bienestar; y en lugar de Indolencia, iniciativa (1999: 150-151).

10. ESTADO DINAMIZADOR

Se trata de una propuesta elaborada en el seno de la Fundación Ideas¹⁷ que recoge, sin referirse a ellos, elementos procedentes de diversos modelos anteriormente descritos. Es definido de la siguiente manera:

El Estado Dinamizador es un nuevo tipo de Estado de Bienestar en el que se han producido dos transformaciones simultáneas: (1) Un cambio en los medios y los procedimientos: se trata de un Estado internamente dinámico en su funcionamiento administrativo, y externamente dinamizador en su relación con el resto de agentes económicos y sociales; (2) Un cambio en los fines: el objetivo final es el de un Estado de ciudadanos dinámicos (activos) en el que la igualdad de oportunidades quede garantizada como único medio para que cada ciudadano pueda desarrollarse según sus expectativas e imaginación. Este Estado de ciudadanos activos combinará su protección social con una participación activa y dinamizadora en la economía y la sociedad (Mulas-Granados, 2009: 15).

¿En qué se diferencia este Estado Dinamizador (ED) del Estado de Bienestar (EB), en su concepción más clásica (y tal vez más estereotipada)?

El Estado Dinamizador podría caracterizarse por prevenir y anticiparse a los nuevos riesgos y demandas sociales (en lugar de reaccionar cuando los riesgos de desempleo, enfermedad o invalidez ya se han materializado). Asimismo, el Estado Dinamizador es catalizador del cambio económico y social; se basa en la participación y activación de los ciudadanos (en lugar de ceñirse a la indemnización y la protección de sus rentas); apuesta por la inversión social en educación y la formación integral de sus ciudadanos en todas las etapas de la vida; promueve la creatividad y la autosuperación de los agentes económicos y sociales y, sobre todo, moviliza todos los recursos sociales inactivos –jóvenes, mujeres y mayores- para convertirlos en ciudadanos económica y socialmente útiles (frente al Estado de Bienestar tradicional que era pasivo, desincentivaba el trabajo y generaba grupos dependientes de un subsidio) (Mulas-Granados, 2009: 16).

Como vemos, los ecos del Estado Capacitador o del Estado Social Activo resuenan en este planteamiento.

También se añade como novedad del ED que este adopta funciones nuevas que el EB “no cubría plenamente, tales como el fomento de la creación de nuevos mercados y su correcto funcionamiento en términos de acceso y competencia”, además de coordinar actividades privadas inversoras, promover sectores estratégicos y ayudar a la

¹⁷ Este modelo de Estado Dinamizador fue presentado anteriormente en la revista *Ekonomiaz* (Mulas-Granados, 2008).

consolidación de ventajas competitivas sectoriales. Este planteamiento coincide con ideas esenciales del Estado de Competición.

La transformación del EB en un ED exige una nueva lógica de financiación. Distingue cuatro lógicas (17-18):

- a) La primera (que identifica con los primeros gobiernos de Felipe González): aumentar el gasto público por encima incluso de los ingresos públicos, generando déficit.
- b) La segunda (identificada con los gobiernos de José María Aznar): mantener los ingresos constantes y reducir la inversión pública.
- c) La tercera (identificada con el primer gobierno de Rodríguez Zapatero): incrementar el gasto público sobre la base de un crecimiento superior de los ingresos públicos.
- d) La cuarta posibilidad: “Una opción basada en una lógica dinámica (no estática como las tres opciones anteriores) que apostaría primero por gastar en las inversiones productivas (en sentido estricto capital físico, humano y tecnológico; y en un sentido amplio políticas de activación, inclusión y eficiencia) para poder multiplicar el crecimiento económico y los ingresos adicionales necesarios antes de dedicarse a financiar nuevos programas sociales. En todo caso, el crecimiento del gasto asociado a esos nuevos programas sociales no superaría el crecimiento del PIB. [...] Esta lógica dinámica se retroalimentaría, haciendo a la vez compatible el crecimiento económico y la expansión (absoluta, no relativa) de los gastos en bienestar”.

Esta cuarta lógica, que es la del ED, permitiría en opinión del autor impulsar un “círculo virtuoso” que representa así:



Fuente: Mulas-Granados 2009: 19

En opinión de Mulas-Granados estamos obligados a pasar a una nueva fase histórica y, por tanto, a concebir un «cuarto modelo de Estado del Bienestar», un *Estado social de cuarta generación*, después del paternalista, el asistencial y el intervencionista.

En línea con lo que se ha denominado *productive welfare* (Estado de bienestar productivo), en contraposición al *protective welfare* o Estado de bienestar meramente protector (Hudson and Kühner, 2009), se destaca el potencial de creación de empleo del Estado Dinamizador en el caso de España:

- mediante una apuesta decidida por la educación pública (con incrementos sustanciales de la financiación por alumno y de las becas escolares);
- consolidando los tres pilares básicos del Estado de Bienestar (sanidad, desempleo y pensiones), “mejorando las pensiones no contributivas, reforzando el carácter activador de las políticas de desempleo y ampliando la cobertura de la sanidad pública” a cuestiones como la prevención del tabaquismo o la atención bucodental;
- desarrollando el cuarto pilar del Estado de Bienestar, dirigido a cubrir la discapacidad y la dependencia, y el quinto pilar (con medidas como la escolarización de 0 a 3 años o la renta de emancipación para los jóvenes);
- pero también mediante inversiones en capital físico y tecnológico.

En opinión del autor, el Estado Dinamizador debe servir para responder a los riesgos, tanto individuales como colectivos, que genera la globalización, y en particular frente las consecuencias de la crisis de 2008:

Frente a los primeros, el Estado Dinamizador responde incrementando la capacitación, la formación y la movilidad de los ciudadanos. Pero frente al riesgo colectivo, ese mismo Estado debe demostrar su plena capacidad para ejercer tres funciones específicas: una función aseguradora (amortiguando la pérdida de rentas ocasionadas por el colapso); una función dinamizadora (estimulando la demanda de productos y servicios para catalizar la reactivación del sector privado); y, finalmente, una función reguladora que abandone el paradigma de la autorregulación de los mercados y asuma el papel que el Estado Dinamizador tiene también en la generación de unos mercados estables, transparentes y confiables (Mulas-Granados, 2009: 32).

11. ESTADO SOCIAL RELACIONAL (*Stato Sociale Relazionale*)

El último de los modelos que presentamos en este trabajo es el propuesto por el profesor de la Universidad de Bolonia Pierpaolo Donati (2004). Construido a partir de una personal y compleja teoría social (Donati y Lucas, 1987; Donati 1993, 1997, 2002), la propuesta de Estado Social Relacional ha encontrado acogida en España en autores muy vinculados al denominado Tercer Sector, como Joaquín García Roca, que sintetiza con acierto el núcleo de la propuesta relacional:

El problema del Estado de Bienestar no ha sido la abundancia del gasto social, como se afirma con frecuencia; el problema estuvo allí donde el Estado intentó constituirse en el sujeto central y único de la protección y de la seguridad, de la distribución y de la gestión de servicios, ya que de ese modo alimentaba su propio fracaso [...]. La solución no vendrá por la retirada del Estado, ni siquiera por el adelgazamiento del gasto social, como pretenden los neoliberales y conservadores, sino por una nueva concepción del Estado y de sus competencias: un Estado modesto que no pretenda ocupar el centro de la vida social ni se constituya en el sujeto único que «satelece» al resto de los agentes; un Estado que dignifique la experiencia del límite, al objeto de lograr una mayor armonización de la autonomía de cada actor social y una mayor cooperación entre ellos (García Roca, 1994: 172-173).

Desde la perspectiva de Donati la ciudadanía, que es el código de inclusión de las sociedades modernas, ha entrado en crisis por una serie de factores, “en especial, a causa de las dificultades de realizar la inclusión a través de la ampliación de derechos y aplicar una efectiva estructura de igualdad de oportunidades en la participación competitiva” (2004: 12). Frente a este código moderno, Donati descubre y defiende el surgimiento de un código que denomina *trans-moderno*, caracterizado porque los criterios de inclusión hacen referencia a una pertenencia que no es la de la ciudadanía estatal, sino la de la pertenencia a grupos sociales autoorganizados: “La inclusión se produce no bajo la égida del conjunto de la ciudadanía moderna, sino bajo la égida de una pertenencia más o menos seleccionada a contextos multicéntricos de tipo asociativo. Del código de la inclusión/exclusión estatal se pasa al código que denomino relacional/no relacional, es decir, que se está incluido en una política social no por el mero hecho de pertenecer a un Estado, sino por formas de pertenencia más generales que valoran contextos relacionales, aunque no sean estatales” (Donati, 2004: 13).

El nuevo *código semántico de la inclusión* en las políticas sociales no puede seguir siendo el código estatal, ya sea en su versión *lab* (laborista, socialdemócrata) como en su versión *lib* (liberal). El código relacional nace y se desarrolla para sustituir los fracasos del código de inclusión estatal (*lib/lab*), pero no es ésta su función o su característica principal. De hecho, conlleva otro modo de concebir las políticas sociales.

El código relacional tiene como principio rector observar si la medida de política social que pretende incluir a ciertos sujetos en el sistema societario genera, en realidad, su exclusión. Y verifica este extremo observando los efectos en términos de relaciones, porque aplicar un derecho individual no quiere decir que vaya en beneficio de las relaciones sociales que posee una persona. El código relacional tiene por objetivo realizar la que se ha dado en denominar “ciudadanía profunda”, es decir, una ciudadanía concreta y contextualizada en una comunidad peculiar. Éste intenta poner remedio a los límites e insuficiencias del código de la inclusión *lib/lab*, en el cual muchas de las prestaciones sociales (*welfare benefits*) incluyen a los individuos en un cierto sistema de garantías (por ejemplo, de renta mínima), pero les aíslan desde el punto de vista de las relaciones (familiares o sociales más amplias) (2004: 14).

Frente a la extendida crisis imperante y cada vez más agudizada del Estado del Bienestar, las sociedades occidentales deben hacer frente a los siguientes dilemas:

- garantizar más libertades a los ciudadanos, pero al mismo tiempo responsabilizarlos más por las consecuencias de sus comportamientos privados;
- garantizar más autonomía (autogestión) en las esferas sociales intermedias, pero al mismo tiempo orientarlas hacia el bien común;
- garantizar más seguridad social, pero evitar la burocratización de la sociedad; garantizar la igualdad social, pero también el respeto de las diferencias legítimas (por ejemplo, culturales y de género);
- elaborar criterios de legitimación de las diferencias en las identidades y en los comportamientos (que se construyen cada vez más fuera de la naturaleza); responder a las exigencias de los individuos, pero también favorecer la solidaridad entre las personas;
- abrirse a la globalización, pero también responder a las exigencias locales (Donati, 2004: 17)

El “nuevo” Estado del Bienestar debe hacer frente a un dilema de fondo: “Debe permitir más diferenciación social, pero también asegurar una mayor integración social. Debe desestatalizar la sociedad, pero debe ofrecer también más coordinación y directrices políticas encaminadas al bien común de toda la sociedad interesada. En resumen: debe adoptar cauces de actuación que impliquen decisiones éticas. Ya se ha terminado el paradigma mandevilliano del Estado del Bienestar, según el cual los vicios privados pueden coexistir con las virtudes públicas. Se ha terminado el modelo nacional del Estado social (aunque todavía hoy hay quien pide «nacionalizar» el Estado asistencial). El Estado social ya no puede intervenir cuando y donde su intervención crea dependencia social” (Donati, 2004:17-18).

Esta es la razón de fondo por la cual el Estado del Bienestar no podrá salir de la crisis por medio de estrategias basadas en el principio *lib/lab* de inclusión: “Porque el Estado del Bienestar moderno —sobre todo en Europa— ha crecido justamente sobre el presupuesto de la neutralización de la ética, o, lo que es lo mismo, sobre la neutralización ética del principio de inclusión”. Frente a esta perspectiva, Donati recuerda la *lógica de la donación* que, en su opinión, se encuentra en el origen del Estado de Bienestar.

Frente a la renovada centralidad del Estado reivindicada por modelos como el del Estado Dinamizador, Donati plantea un *modelo societario del bienestar plural* que contempla el Estado social desde otra óptica: “La idea rectora no es la de liberar a los individuos como tales, asegurándoles que no caerán bajo las redes de la protección mínima (*safety net*), siempre que lo merezcan a los ojos del político decisorio, sino la de mantener una diferenciación positiva entre actos y principios varios que persiguen el bienestar, mediante la promoción de autonomías sociales y una articulación solidaria entre ellas” (2004: 31). Ni siquiera confía en su función reguladora del mercado:

Hoy hay quien todavía cree que el conjunto de los derechos de los ciudadanos puede garantizarse sólo si el mercado (entendido como noción sociológica generalizada, incluso en los estilos de vida) es conducido a normas de funcionamiento que, por una parte, recuperen eficiencia y capacidad productiva y, por otra, pongan a disposición más recursos para la inclusión política de las fracciones débiles de población. Pero la fórmula «más ciudadanía mediante más mercado», o bien «más ciudadanía mediante un mercado más eficiente», resulta equívoca y restrictiva. Perpetúa la idea de que la ciudadanía es una cuestión de canje (*trade-off*) entre el Estado y el mercado, y limita los contenidos de la ciudadanía a dicho intercambio (Donati, 2004: 25-26).

Del mismo modo, somete a crítica los modelos de orientación *workfaristas*, que Donati recoge bajo la etiqueta de modelo *neo-lib/lab*:

El modelo *neo-lib/lab*, de forma resumida, sostiene la idea de un Estado social que haga compatible el máximo de libertades individuales con el mínimo de bienestar garantizado colectivamente a todos. Su objetivo consiste en expandir la seguridad social asegurada por vía estatal (componente o aspecto *lab*) a fin de conseguir un mayor nivel de vida con una mayor libertad privada (componente o aspecto *lib*). La idea rectora que los inspira es la de asegurar una red de seguridad mínima (*safety net*, en el estricto sentido de protección social) a todos los ciudadanos, dejando que, una vez asegurado ese mínimo, cada uno busque la manera de perseguir y de asegurarse «de forma privada» todo el bienestar que le sea posible (2004: 29).

El bienestar no puede ser ya cuestión de asistencia a individuos y categorías sociales abstractas, sino que se convierte en el problema de la autorresponsabilización de asociaciones y redes comunitarias, del pluralismo de actuaciones en red en una *caring society* que se regula por el patrón de un principio de subsidiariedad postliberal y

postsocialista, en el cual el bien común, cuya exigencia justamente se reivindica, se convierte en un *bien relacional*, realizable a escalas específicas (Donati, 2004: 25). De ahí su propuesta:

Si se quiere salir de la impotencia de los sistemas *lib/lab* y de su continua generación de efectos perversos, es preciso contemplar como realidad de «sociedad civil» alternativas a las lógicas y a las políticas de sistema basadas en el principio asociacionista (*asociationalism*) (Hirst, 1999). Me refiero al variado mundo de lo privado social (sector terciario), es decir, al mundo de las asociaciones sociales, del voluntariado, de las fundaciones sin ánimo de lucro, de la cooperación de solidaridad, de los bancos éticos, de los «bancos de tiempo», de las nuevas redes de mutualidades y, en general, al mundo de las formaciones societarias intermedias multicontextuales (Donati, 2004: 16).

A modo de resumen, y recordando la cuadratura del círculo que según Dahrendorf se descubre tras el proyecto del Estado de Bienestar, Donati diferencia así el núcleo esencial de su propuesta:

El *lib/lab* dice: demos libertad económica y luego redistribuyamos la riqueza; demos libertad y luego controlemos; que lo económico produzca bienes y servicios y, luego, generemos la cohesión social necesaria para controlar los efectos negativos de lo económico.

En cambio, el código relacional dice: la libertad económica debe ir orientada desde el principio hacia el sentido social; la libertad y el control son constitutivos uno del otro; no al desarrollo económico sin desarrollo social; generemos más cohesión social mediante la sinergia entre lo económico (=medios técnicos) y lo social (=reglas humanas de intercambio social). La idea es que el societarismo es el producto del efecto de reciprocidad (*Wechselwirkung*) entre lo económico y lo social, más bien que una combinación *ex post* de los opuestos. El Bienestar va vinculado a un contrato civil que tiene lugar antes de poner en relación lo económico y lo social. No esperamos a que el bienestar sea el resultado de un ajuste entre lo que ha producido lo económico y la acción de *entitlements* que se encargan de redistribuir los beneficios a los excluidos (2004: 27)

	MODELO LIB/LAB	MODELO DE BIENESTAR SOCIETARIO
Papel del Estado como ordenador general	Gran supervisor que utiliza el sistema político-administrativo para controlar todos los intercambios que este último efectúa con la sociedad civil. Dirige y coordina todas las transacciones sociales, en función de ciertas libertades privadas seleccionadas. De esta manera produce «su» sociedad civil, porque define qué cosas se dejan o se imponen a los particulares y qué cosas no.	No regula todas las transacciones sociales-Mientras promueve las formas autónomas de producción y de asignación propias de cada esfera, se preocupa de verificar la compatibilidad entre las acciones de los diversos sectores y sus resultados, al objeto de asegurar que el bienestar social que se genera y distribuye a los diversos grupos de población crece y no disminuye en sentido absoluto ni en sentido relativo.
Reglas mínimas garantizadas por el Estado	Las que definen los límites de las iniciativas privadas y del poder público, a fin de mantener el control político sobre las transacciones sociales, preservando así, incluso acentuando, la distinción entre esfera privada y esfera pública, que ulteriormente se distancian entre sí, incluso cuando se utiliza y favorece la combinación de ambas.	Conciernen a los nexos que vinculan intrínsecamente entre sí las libertades y las responsabilidades de cada sujeto, así como las aportaciones que cada sujeto efectúa a la comunidad y los beneficios que recibe de ella. Se propone garantizar la equidad de los contratos en un contexto de reglas de carácter comunitario más bien que individualista
Criterio rector de la política social	Individualismo institucionalizado (no salvaje) o neoindividualismo democrático, con el objetivo de crear un escenario de oportunidades para las elecciones individuales, encaminado a maximizar el bienestar individual en la esfera privada, con la única limitación de no dañar el de los demás. Queda excluida cualquier política de vinculación social si con ella se persiguen <i>ex ante</i> objetivos y criterios de relación solidaria entre los individuos (la solidaridad puede ser un resultado esperado, pero no un criterio de elección normativa <i>a priori</i>).	Buscar el relacionamiento más sinérgico posible entre los individuos y los grupos sociales, así como las medidas concretas que lo hagan realidad; por tanto, se persiguen las políticas de las vinculaciones sociales y de los derechos relacionales, favoreciendo las solidaridades primarias y asociativas intermedias entre individuo y Estado.
Interpretación del principio de subsidiariedad	Sobre todo e sentido territorial, como defensa de las comunidades menores respecto de la posible invasión de otras mayores.	No sólo en un sentido territorial y defensivo, también como principio organizativo general y como principio fomentador de las autonomías propiamente sociales (no solo entre entes estatales locales). No sólo en sentido

		vertical entre instituciones del Estado y la sociedad civil. Subsidiariedad entendida no como descentramiento ni como dejar que cada cual encuentre sus soluciones particularistas, sino orientada a que cada sujeto pueda disponer de los recursos necesarios para vivir su autonomía como función social.
Interpretación del principio de solidaridad	Recurrir a la redistribución.	Favorecer intercambios de reciprocidad entre sujetos a diferentes niveles, micro, medio y macro, relacionados entre sí de forma cooperativa, dentro de una articulación compleja.
Personalización del bienestar	Individualización de las intervenciones (favorecer la libertad del individuo en cuanto tal).	Adecuación de las intervenciones a la situación relacional, es decir, al individuo-en-relación.
Pluralismo de las instituciones	Pluralismo en las propias instituciones sociales público-estatales, con primacía de la regulación pública (estatal).	Pluralismo <i>entre</i> las instituciones, sin dar a ninguna de ellas prioridad de principio sobre las otras, buscando un "espacio público nuevo" en el que también se reconozca la unción pública de las instituciones no estatales.
Reglas de autogobierno	Funcionamiento en el marco de un régimen de concesiones en el que el Estado concede funciones y ámbitos de actuación.	Régimen normativo de autorregulación de las autonomías sociales: los sujetos no reciben su autonomía de concesiones del Estado, sino que operan en base a sus propios estatutos (que deben respetar determinadas reglas comunes).

Fuente Elaboración propia a partir de Donati 2004: 33-37

Tercera parte

¿Y QUÉ OCURRE CON EL EMPLEO? EL RETO DE LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN

12. DE LA REDISTRIBUCIÓN AL LOGRO PERSONAL

“Las exigencias de la competitividad global combinadas con la desintegración social no son propicias para la constitución de la libertad. La libertad y la confianza van juntas (confianza en uno mismo, confianza en las oportunidades que ofrece el entorno, confianza en la capacidad de la comunidad política en la que uno viva, ciertas reglas básicas para garantizar el imperio de la ley). Cuando esa confianza comienza a desmoronarse, la libertad lleva pronto a situaciones arcaicas, a la guerra de todos contra todos” (Dahrendorf, 2009: 116).

En el último decenio puede constarse una tendencia generalizada a que los tres regímenes de bienestar analizados en su momento por Esping-Andersen (1990) – liberal, conservador-corporatista y socialdemócrata-, o los cuatro, si incluimos el “mediterráneo-familiarista” (Ferrera, 1996; Moreno, 2000), experimenten transformaciones que apuntan a una convergencia hacia un modelo dominante caracterizado por un mayor peso de la selectividad y la prueba de necesidad o recursos (*targeting, means tests*) frente a la universalidad, de la condicionalidad frente a la indisponibilidad y, sobre todo, un modelo en el que las ideas de activación y empleabilidad (*workfare*) se vuelven centrales.

Este deslizamiento hacia el paradigma del *workfare* se acompaña de un cambio profundo en la perspectiva sobre la pobreza, abordada como *pobreza descalificadora* (Paugam, 2007), así como de un reforzamiento del discurso sobre la responsabilidad individual o *internalizada* (Schmidt y Goodin, 2000).

Para caracterizar este nuevo modelo, aún no suficientemente definido dado que cada país va convergiendo siguiendo su propia senda en función de los distintos regímenes institucionales de bienestar de los que parten (*path dependency*), diversos analistas hablan, desde una perspectiva crítica, de *Estado postnacional schumpeteriano de workfare* (Jessop, 1993, 2002), de *Estado de competición* (Cerny, 2005, 2010) o de *Estado centauro* (Wacquant, 2010); desde una perspectiva más favorable a los cambios que se experimentan, otros analistas se refieren al *Estado facilitador* (Gilbert and Gilbert, 1989; Gilbert, 2005) o al *Estado-mercado* (Bobbitt, 2002). En cualquier caso, lo que todas estas transformaciones ponen de manifiesto es, recurriendo a la modelización clásica de Titmuss (1981), un desplazamiento desde el *modelo de política social institucional redistributiva* hacia un *modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral*, apuntando como estación término a un *modelo residual de política social del bienestar*.

13. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

En el espacio europeo esta transformación se apoya en la denominada Estrategia de Lisboa, promovida tras del Consejo Europeo extraordinario celebrado en esa ciudad portuguesa en marzo de 2000, fundada en el convencimiento de que era el momento favorable para aprovechar colectivamente las oportunidades de la nueva economía del conocimiento para luchar, sobre todo, contra representa el desempleo y para aspirar a lograr en 2010 una situación de pleno empleo en la Unión Europea (Aragón, 2002). A partir de la idea de que “el empleo es la mejor protección contra la exclusión social” (Fresno, coord., 2005), dentro de este proceso de transformación cobran especial importancia las denominadas Políticas Activas de Empleo (PAE) (van Vliet and Koster, 2008; Dahan and Di Nardo, 2010).

Cabe distinguir cuatro grandes etapas en el desarrollo de las PAE en España (Palacio, 1991; Cachón y Palacio, 1999). La primera, entre 1978 y 1981, se limita a incentivar la contratación de perceptores del seguro de desempleo y a la puesta en marcha del denominado *Programa experimental de empleo juvenil*. La segunda se inicia en 1981 con la firma del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), en el que se recogen diversas medidas de fomento y reparto del empleo. La modificación del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 32/1984 de 2 de agosto abrirá la tercera etapa, en la que se generalizan formas de contratación cada vez más flexibles, y que se prolonga hasta 1996. La firma de los acuerdos interconfederales de 1997 entre CCOO, UGT, CEOE y CEPYME abre la cuarta etapa, que se prolonga con los sucesivos acuerdos de 2002, 2003, 2004 y 2005 (Solà, 2005) hasta el momento actual, cuando estamos viviendo el conflictivo desarrollo de una reforma laboral sin acuerdo entre los agentes sociales. Nuestra hipótesis es que esta reforma abre una quinta etapa, cuya orientación es objeto de una enconada confrontación entre agentes sociales y políticos.

Políticas activas, políticas pasivas. El lenguaje importa, y mucho. Hablando de empleo y de mercado de trabajo, adjetivar de “pasiva” o de “activa” una política no es indiferente. Se considera que las PAE son aquellas políticas destinadas a favorecer el aumento de la ocupación a través de servicios de intermediación laboral, incentivos a la contratación y mejora de la formación de la población activa; las políticas pasivas, en cambio, son aquellas orientadas a paliar la situación de las personas desempleadas transferencias de renta en forma de prestaciones y subsidios de desempleo, o bien a financiar mediante pensiones el periodo de jubilación posterior a la salida definitiva del mercado laboral (Palacio y Álvarez, 2004). Se trata de una categorización correcta desde la perspectiva del análisis académico o desde la intervención técnica, pero esta distinción tajante oculta dos hechos de importancia: el primero, la evolución que se ha producido con el paso del tiempo entre ambas políticas; el segundo, la fuerte vinculación que en la práctica ha existido siempre entre ellas.

Las denominadas políticas pasivas de empleo (PPE) son las políticas de garantía de rentas características del Estado de bienestar redistributivo. Se trata de políticas concebidas como subsidiarias de un mercado de trabajo que funciona adecuadamente en un escenario económico de crecimiento y pleno empleo, y en un marco de regulación jurídico-política sustentado en el pacto tripartito (Estado, empresarios y trabajadores). Durante el período conocido como los *Trente Glorieuses* (Fourastié, 1979) la única política de activación para la eficaz integración de las personas en el mercado de trabajo que se esperaba de los poderes públicos era una adecuada política educativa que elevara el nivel de instrucción del conjunto de la población. La escuela formaba (aptitudes) y conformaba (actitudes) con el objetivo de asegurar la inserción laboral. De todo lo demás -es decir, de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo- ya se ocuparía el propio mercado de trabajo. No será hasta bien entrada la década de los Setenta, en un contexto de crisis y transformación de la base tecnológica del modelo fordista de producción que arrastrará consigo la legitimidad de la norma social de empleo keynesiana, cuando se empiece a hablar con intensidad de las PAE. Como señala García Crespo (1985): “La experiencia de la crisis, que arranca con la década de los setenta, ha invalidado la feliz experiencia anterior. El precepto del pasado era simple: con tasas de crecimiento elevadas, la política de empleo es tan sencilla como regular la demanda y el gasto totales para asegurar la continuidad del progreso económico y evitar la inflación”.

Compartimos los planteamientos de quienes cuestionan la utilidad y adecuación a la realidad de la distinción tajante entre ambos tipos de intervenciones sobre el mercado de trabajo para pensar dichas intervenciones menos en términos de oposición y más como un *continuum* que iría desde políticas de estricta garantía o sostenimiento de rentas (pasiva pura) hasta un compromiso total de sector público en la recolocación del trabajador desempleado (activa pura) (García Serrano, 2007: 139). Es esta una perspectiva intelectualmente más útil, en la medida en que nos libera de planeamientos estrechamente partisanos, al tiempo que más cercana a lo que las denominadas políticas activas y pasivas han sido en realidad.

Pero no es esta la perspectiva dominante. La distinción entre esos dos tipos de políticas de mercado de trabajo -pasivas y activas- y su asociación a dos modelos productivos y socio-económicos supuestamente enfrentados, presentados casi siempre de manera simplista -el *welfarista* o protector y el *workfarista* o activador- han definido a partir de los años Noventa un enconado espacio de confrontación ideológica que hace casi imposible el análisis ponderado de esas políticas. El énfasis en la protección (con sus valores asociados: solidaridad, responsabilidad colectiva, derechos...) o el énfasis en la activación (o lo que es lo mismo: competencia, responsabilidad individual, exigencias...) ha trascendido el ámbito concreto de las políticas para convertirse en la *cleavage* o línea de ruptura que mejor define las actitudes y los programas “de izquierda o de derecha” (Schmidtz y Goodin, 2000; Lakoff, 2002). Las ideas mueven el mundo. Su importancia a la hora de orientar las

políticas públicas y, en concreto, las políticas sociales y económicas de los gobiernos, está ampliamente contrastada (Hirschman, 1991, 1996; Lakoff, 1996; Schmidt 2002a, 2002b; Béland, 2007a, 2007b; Kuivalainen and Niemelä, 2010; Atkins, 2010; Stiller, 2010). No por sí solas. Es preciso un determinado contexto social e institucional. Pero las ideas configuran marcos (*frames*) que delimitan en un momento dado el espacio de lo pensable y de lo impensable, de lo posible y de lo imposible, de lo deseable y de lo indeseable.

Este componente normativo supone un evidente obstáculo a la hora de realizar un análisis riguroso de la transición hacia modelos de bienestar de naturaleza workfarista. Su aplicación se discute generalmente a partir de supuestos ideológicos. Nos interesa especialmente destacar el efecto que estos presupuestos tienen tanto a la hora de justificar la necesidad de implementar estas políticas de activación como de evaluar su eficacia. En la práctica, el modelo de evaluación de las políticas de empleo aplicadas no deja de ser una evaluación de caja negra (*black box evaluation*), en la que, desde una perspectiva macroeconómica, no se controla el efecto de la coyuntura económica y laboral sobre los resultados de los planes, programas o acciones, impidiéndose de esta manera abordar, entre otros efectos del entorno, el denominado efecto *dead-weight*, es decir, aquellos resultados que se hubieran producido, de igual forma, en ausencia del programa en cuestión.

14. LA TRANSFORMACIÓN DE LA NORMA SOCIAL DE EMPLEO

Por último, consideramos fundamental poner en relación que estas transformaciones en los regímenes de bienestar con el cambio en la norma social de empleo (Prieto, 1999) que han experimentado los mercados de trabajo de las economías más desarrolladas en los últimos años. El mercado de trabajo es una institución social. Trabajar no es, sin más, producir, o vender la fuerza de trabajo; es hacerlo en un marco de normas sociales que definen lo que es empleo y lo que no es, lo que es y no es un buen empleo, lo que es ser un buen trabajador, etc., y en un marco de regulaciones legales que organiza en la práctica la actividad laboral. Esta norma de empleo ha sido siempre objeto de lucha y de conflicto, variando a lo largo de los años.

Es esta norma social la que ha cambiado profundamente en las últimas dos décadas. Esta transformación, convertida en objeto fundamental de la reflexión sociológica sobre el trabajo, ha recibido denominaciones diversas por parte de distintos autores: *informacionalización del trabajo* (Castells, 1992), *metamorfosis del trabajo* (Gorz, 1995), *metamorfosis de la cuestión social* (Castel, 1997), *trabajo perdido* (Castillo, 1998), *empleo débil* (Alonso, 2000), *nuevo orden laboral* (Gee, Hull y Lankshear, 2002), etc. Todas ellas apuntan a un hecho de enorme relevancia teórica y práctica: las transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo son estructurales y afectan al núcleo mismo de las condiciones de producción y de reproducción de las sociedades modernas, hasta el punto de que definen no sólo un nuevo horizonte para el empleo, sino para todas las instituciones sociales centrales: familia, escuela, gobierno, etc.

Cabe una mirada que, sin desconocer todos estos problemas, aspira a repensar el trabajo en las nuevas condiciones económicas, tecnológicas y sociales, buscan unir de nuevo lo que hoy está desunido: el desarrollo de una actividad laboral que permita llevar una vida autónoma. Por aquí van entre otras, propuestas como la de la *flexibilidad sostenible* (Carnoy y Castells, 1997), el *sistema de trabajo multiestratificado* (Giarini y Liedtke, 1998), el *nuevo estatuto profesional* (Supiot, coord., 1999), el *trabajo cívico* (Beck, 2000), el *trabajo decente* (OIT, 1999), etc. Por el momento, sin embargo, esta transformación en la norma social de empleo (de la estabilidad a la precariedad) está mostrando su faz más preocupante. Se habla, así, de la *sudafricanización* (Gorz, 1995) o de la *brasiñelización* de occidente (Beck, 2000); también de la *surización del Norte* (Gallino, 2002): lo precario, lo discontinuo, lo informal, características todas ellas del llamado tercer mundo, están irrumpiendo en el mundo occidental.

Históricamente el empleo (bajo la norma keynesiano-fordista) ha explicada y garantizada la inclusión, delineando un espacio social concebido como yuxtaposición

de dos variables discretas, integración y exclusión (pobreza) claramente diferenciadas, separadas por una frontera clara, que en muy raras ocasiones se confundían. Hoy la situación es muy distinta. Los regímenes de bienestar característicos de la realidad social europea, en cualquiera de sus versiones, no están siendo sustituidos por una sociedad de trabajo fundada sobre la recuperación de las condiciones de pleno empleo, sino por un régimen de flexibilización precarizadora (Gray, 2004) que están generando la aparición de un *precariado* (Standing, 2010) cuya relación con el empleo, pero también con el Estado, resulta sumamente problemática. Esta profunda transformación ha impactado sobre el empleo estable y regulado, sí, pero también, necesariamente, sobre las políticas de protección social, en un escenario de “absorción de lo social –aquellos elementos de relativa socialización de recursos existentes en la sociedad- por la esfera económica” (López Andreu, Lope y Verd, 2007).

En este contexto, acertar en la manera de relacionar activación y protección resulta esencial. Se ha escrito que “las políticas activas permiten mantener y mejorar la disponibilidad para el empleo de las personas en un momento de crecimiento de la ocupación y son un instrumento para la mejora profesional y el aprendizaje de técnicas para la gestión de la carrera profesional en momentos de destrucción de empleo” (Castellana, 2010). También se ha escrito que, lejos de ser antagónicas, ambos tipos de políticas “son complementarias y, es más, deben estar integradas, de tal forma que toda política pasiva debe contener elementos que incentiven a la reinserción laboral” (Tobes, 2002). Estamos básicamente de acuerdo. Pero añadiríamos que también las (mal)llamadas políticas pasivas deben estar vinculadas a la mejora de la cualificación profesional, así como que también las políticas activas deben integrar los elementos de afirmación de derechos sociales en los que se fundan la cultura del *welfare*. Propuestas como el denominado *Estado Social Activo* (Vielle, Pochet, Cassiers, 2005; Boyer, 2006, 2007) o el modelo danés de *flexicurity* (Eurofound, 2005) pueden servir, al menos, como *benchmarks* o buenas prácticas que orienten la reflexión.

Ni el desempleo debe descualificar o desincentivar ni el empleo desproteger de derechos sociales básicos. Integrar efectivamente ambas perspectivas, la activadora y la protectora, significa tomarse en serio el reto al que nos enfrentamos. Rompiendo incluso con viejas distinciones entre políticas activas y pasivas, para asumir que no hay sociedad activa que no sea, a la vez, una sociedad cohesionada.

15. Bibliografía

- Alonso, L.E. (2000): *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*, Fundamentos, Madrid.
- Aragón, J. y Cachón, L. (1999): "Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea", *Cuadernos de Relaciones Laborales* 15, 51-76.
- Atkins, J. (2010): "Moral argument and the justification of policy: New Labour's case for welfare reform", *The British Journal of Politics and International Relations* 12, 408-424.
- Ballester, R. (2005): *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, Working Papers, Department of Economics, University of Girona, 14. <http://dugi-doc.udg.edu/bitstream/10256/287/1/n14.pdf>
- Beck, U. (2000): *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, Barcelona.
- Béland, D. (2007a): "The social exclusion discourse: ideas and policy change", *Policy & Politics* 35 (1), 123-139.
- Béland, D. (2007b): "Ideas and institutional change in social security: conversion, layering, and policy drift", *Social Science Quarterly* 88(1), 20-38.
- Bobbitt, Ph. (2002): *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*, Penguin, London.
- Boyer, R. (2006): "El Estado Social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes", *Revista de Trabajo* 3, 139-156.
- Boyer, R. (2007): Quel modèle d'Etat-providence?, en S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, Paris.
- Cachón, L., y Palacio, J.I. (1999): "Política de empleo en España desde el ingreso en la UE", en F. Miguélez y C. Prieto (dir. y coord.), *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, Madrid.
- Carnoy, M. and Castells, M. (1997): *Sustainable Flexibility. A Prospective Study on Work, Family and Society in the Information Age*, OECD, Paris.
- Cassiers, I. (2005): "De l'État providence à l'État social actif: quelles mutations sous-jacentes?", *Regards Économiques* 36.
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Barcelona.
- Castellana, F. (2010): "Las políticas activas de empleo ante la crisis", *La Factoría* 47. <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=534>
- Castells, M. (1992): "La informacionalización del trabajo", *El socialismo del futuro* 6.

- Castillo, J.J. (1998): *A la búsqueda del trabajo perdido*, Tecnos, Madrid.
- Cerny, P.G. (1997): "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition* 32(2), 251-274.
- Cerny, P.G. (2008): "Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm", *The Journal of International Trade and Diplomacy* 2(1), 1-46.
- Cerny, P. G. and Evans, M. (1999): *New Labour, Globalization, and the Competition State*, Center for European Studies, Working Paper Series 70.
<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/RE036.pdf>
- Dahan, J. and Di Nardo, L. (2010): *The European Social Fund: Active Labour Market Policies and Public Employment Services*, European Union.
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/br_almp.pdf
- Dahrendorf, R. (2009): *El recomienzo de la historia. De la caída del Muro a la guerra de Irak*, Katz, Buenos Aires.
- Department of Social Security (1998), *New Ambitions for Our Country: A new contract for welfare*, Cm 3805. London: The Stationery Office. Hay traducción al castellano: *Un nuevo contrato para el bienestar. La propuesta laborista*, NAU llibres, Valencia, 1998.
- Donati, P. (1993): "Pensamiento sociológico y cambio social: hacia una teoría relacional", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 63, 29-51.
- Donati, P. (1997): "El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 79, 113-141.
- Donati, P. (2002): "Ciudadanía y sociedad civil: dos paradigmas", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 98, 37-64.
- Donati, P. (2004): "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 108, 9-47
- Donati, P. y Lucas, A. (1987): "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 37, 57-68.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- Eurofound (2005): *Seminar highlights flexicurity in the labour market*.
www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/06/feature/dk0506103f.html
- Evans, M. (2010): "Cameron's competition state", *Policy Studies* 31(1), 95-115.
- Ferrera, M. (1996): "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy* 6(17), 17-37

- Fougner, T. (2006): "The state, international competitiveness and neoliberal globalization: is there a future beyond 'the competition state'?", *Review of International Studies* 32, 165-187.
- Fourastié, J. (1979): *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris.
- Gallino, L. (2002): "La informalización del trabajo en los países desarrollados", *Sociología del Trabajo* 45.
- García Crespo, M. (1985): "Las políticas tradicionales contra el paro: una visión crítica", *Ekonomiaz* 1, 115-126.
- García Roca, J. (1994): *Solidaridad y voluntariado*, Sal Terrae, Santander.
- García Serrano, C. (2007): "Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral", *Política y Sociedad* 44(2), 135-151.
- Gee, J.P., Hull, G. y Lankshear, C. (2002): *El nuevo orden laboral*, Pomares, Girona.
- Giarini, O. y Liedtke, P.M. (1998): *El dilema del empleo. El futuro del trabajo*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- Giddens, A. (1999): *La tercera vía*, Taurus, Madrid.
- Giddens, A. (2004): *The welfare state in a modern European society*, IX Jornada d'Economia, Caixa Manresa.
<http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/eng/giddens.pdf>
- Gidens, A. (2005): "The world does not owe us a living!",
- Gilbert, N. (1992): "From entitlements to incentives: The changing philosophy of social protection", *International Social Security Review* 45(3), 5-17.
- Gilbert, N. (1999): *The Enabling State: An Emerging Paradigm for Social Protection*, Fafo-report 312, Institute for Applied Social Research, Oslo.
- Gilbert, N. (2002): *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Gilbert, N. (2005): *The "Enabling State"? from public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls*, OECD Social, Employment and Migration Papers, September.
- Gilbert, N. and Gilbert, B. (1985): *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York.
- Gómez Bahillo, C. (2001): *Globalización y crisis del estado de bienestar*.
<http://www.5campus.com/leccion/globalcrisis>
- Gorz, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo*, Sistema, Madrid.

- Gray, A. (2004): *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?*, Pluto Press, London.
- Habermas, Jürgen (2000): *La constelación postnacional*, Paidós, Barcelona.
- Hirschmann, A.O. (1991): *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hudson, J. and Kühner, S. (2009): "Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries", *Journal of European Social Policy* 19(1), 34-46
- Jessop, B. (1994): "Post-fordism and the state", En Amin, Ash (ed.), *Post-fordism*, Polity Press, Oxford: 157-171.
- Jessop, B. (1995): "Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulation, governance, and welfare state", *Environment and Planning A* 27(10), 1613-1626.
- Jessop, B. (2000): "Reflexiones sobre la (i)lógica de la globalización", *Zona Abierta* 92/93, 95-125.
- Jessop, B. (2002): *The future of the capitalist state*, Polity, Cambridge.
- Kholer, H-D. y Martín Artiles, A. (2005), *Manual de Sociología del trabajo*, Delta, Barcelona.
- Kirby, P. (2004): *The Irish State and the Celtic Tiger: A 'flexible developmental state' or a competition state?*, Paper to Political Studies Association, April 7th.
- Kuivalainen, S. and Niemellä (2010): "From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland", *Journal of European Social Policy* 20, 263-276.
- Lakoff, G. (1996): *Moral politics: how liberals and conservatives think*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Memoria del Director General (1999): *Trabajo decente*, Ginebra, OIT.
- Moreno, L. (2000): *Ciudadanos precarios: la última red de protección social*, Ariel, Barcelona.
- Mulas-Granados, C. (2008): "El Estado dinamizador: un nuevo concepto y su grado de aplicación en España", *Ekonomiaz* 69, 108-131.
- Mulas-Granados, C. (2009): *El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica*, Fundación Ideas, Documentos de debate 3.
- Palacio, J.I. (1991): "La política de empleo", en F. Miguélez y C. Prieto (dir. y coord.), *Las relaciones laborales en España*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- Palacio, J.I. y Álvarez, C. (2004): *El mercado de trabajo: análisis y políticas*, Akal, Madrid.

- Peck, J. (2001): *Workfare States*, The Guilford Press, New York.
- Prieto, C. (ed.) (1999): *La crisis del empleo en Europa*, Germania, Valencia, vol. 1
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004): *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo, y retos*, Fundamentos, Madrid.
- Salort, S. y Muñoz, R. (eds.) (2007): *El Estado del Bienestar en la Encrucijada*, Universidad de Alicante, Alicante.
- Sarasa, S. y Moreno, L. (comp.) (1995): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid.
- Schmidt, V.A. (2002a): "Does discourse matter in the politics of Welfare State adjustment?", *Comparative Political Studies* 35(2), 168-193.
- Schmidt, V.A. (2002b): "The politics of economic adjustment in France and Britain: does discourse matter?", *Journal of European Public Policy* 9(6), 894-912.
- Schmidtz, D. y Goodin, R.E. (2000): *El bienestar social y la responsabilidad individual*, Cambridge University Press, Madrid.
- Sotelo, Ignacio (2010): *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta, Madrid.
- Standing, Guy (2010): *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury, London.
- Stiller, S. (2010): *Ideational Leadership in German Welfare Reform. How Politicians and Policy Ideas Transform Resilient Institutions*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Streeck, Wolfgang and Schmitter, Philippe C. (1985), "Community, market, state –and associations?", *European Sociological Review* 1(2).
- Supiot, A. (coord.) (1999): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Supiot, A. (2011): *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Península, Barcelona.
- Taylor, Ian (2000): "New Labour and the enabling state", *Health and Social Care in the Community* 8(6), 372-379.
- Tobes, P. (2002): "El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 36: 15-43.
- Van Vliet, O. and Koster, F. (2008): *Europeanisation and the Political Economy of Active Labour Market Policies*, Paper prepared for the NIG Annual Work Conference.
- Vielle, P., Pochet et Cassies, I. (2005): *L'Etat social actif: vers un changement de paradigme*, Bruxelles, Peter Lang.

Whiteford, G. E. (2003): “Enhancing occupational opportunities and communities: Politics’ Third Way and the concept of Enabling State”, *Journal of Occupational Science*, 10(1), 40-45.

Relación de trabajos publicados

CWP 01/2016 - Imanol Zubero: **Derecho de los cuidados, servicios sociales y políticas públicas**. Octubre 2016.

CWP 02/2017 - Víctor Urrutia: **Iralabari: orígenes del urbanismo social de Bilbao**. Marzo 2017.

CWP 03/2017 - Imanol Zubero: **Repensar la autodeterminación, reconocer Euskadi, re-escalar el autogobierno**. Junio 2017.

CWP 04/2018 - Imanol Zubero: **Identidad de clase en una sociedad fraccionada**. Mayo 2018.

CWP 05/2019 - Amaia Izaola, Imanol Zubero: **Observatorio de Participación Ciudadana. Vitoria-Gasteiz**. Febrero 2019

CWP 06/2019 - Amaia Izaola, Imanol Zubero: **Diagnóstico de situación de las personas trabajadoras del hogar en la CAE y de las necesidades a las que dan cobertura**. Mayo 2019.

CWP 07/2019 - Imanol Zubero (IP), Joseba Azkarraga, Patricia Campelo, Ana Irene del Valle, Marian Ispizua, Amaia Izaola, Elisa Usategui: **Pobreza laboral en la Comunidad Autónoma de Euskadi (1986-2018)**. Octubre 2019.