

Estado del bienestar y ‘mallas de seguridad’¹

Luis Moreno

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC, Madrid)

Estado, agregado y régimen de bienestar

El estado del bienestar es un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Conceptos amplios como el de estado del bienestar suelen aislarse en construcciones teóricas situadas más allá de las coordenadas de espacio y tiempo. Sin embargo, la dimensión histórica y los referentes territoriales son atributos esenciales para la comprensión de la gestación, desarrollo y transformación de los modernos estados del bienestar. Sistemas culturales, legados institucionales, arenas políticas y marcos organizativos son áreas cruciales a analizar.

El estado del bienestar se ha implantado de acuerdo a sus capacidades de procura social. Históricamente los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los concejos municipales o las iglesias. Tal era la situación previa a la promulgación a partir de 1834 de la *New Poor Law* en el Reino Unido. Para algunos historiadores dicha fecha marcó los inicios de la construcción de los sistemas contemporáneos del bienestar. La legislación británica estructuró un sistema de ayuda a los pobres que hasta entonces habían estado a merced de la caridad de iglesias e instituciones benéficas. Entre otras finalidades se pretendía establecer de un marco jurídico estable y funcional que afectase a los trabajadores más necesitados.

El año 1883 se implantaron los primeros programas estatales de previsión social en la Alemania de Bismarck². Dicha legislación estableció las bases de la moderna seguridad social bajo el principio contributivo, mediante el cual se financiaba obligatoriamente un sistema básico de previsión social. Los trabajadores pasaron a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones, y no pobres potenciales que tan sólo podían recurrir a ayudas estatales contingentes en caso de pérdida del empleo (Flora y Heidenheimer, 1981).

La Alemania prusiana fue la primera en llevar a cabo una iniciativa estatal de protección social de ‘arriba abajo’. La intervención estatal se instrumentalizó mediante la promoción de élites de burócratas y de políticas de racionalización

¹ El presente documento de trabajo es una adaptación de varias secciones publicadas en el libro *Ciudadanos precarios* (Moreno, 2000a).

² Poco después de esa fecha comenzaron también a implantarse seguros sociales similares en los países nórdicos (Baldwin, 1992).

administrativa con el fin de garantizar la estabilidad social y de legitimar el orden constitucional. Con posterioridad se produjeron en Europa diversas institucionalizaciones como resultados de la acción de un conjunto variopinto de movilizaciones populares, propuestas intelectuales y coaliciones interclasistas.

La obligatoriedad del sistema de la seguridad social en el marco de un estado social de derecho fue el elemento clave que posibilitó su consolidación y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos o funcionarios. En su inicio, la motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores, políticamente más radicalizadas y, gradualmente, mejor organizadas. Pero el seguro social supuso la eliminación de incertidumbres para considerables sectores de los obreros, y un mayor bienestar para ellos que le prestaron su apoyo. El origen histórico de la seguridad social indica, por tanto, una conjunción entre intereses diversos tales como los relativos a la estabilidad política de gobernantes y líderes sociales y económicos, y a la satisfacción de las demandas populares de justicia y protección social (Kuhnle, 1997).

Los sistemas de seguros contributivos de finales del siglo pasado marcaron el inicio de una intervención estatal destinada a garantizar la seguridad social a las clases asalariadas. Sus primeros beneficiarios, por tanto, fueron obreros carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes. Mediante el pago de cotizaciones a fondos de seguros sociales de previsión se posibilitaba el pago para cubrir situaciones de riesgo, tales como la enfermedad, la vejez o la viudedad. Con carácter general conviene reiterar que los modernos sistemas de protección social han tenido su génesis y localización geográfica en la Europa contemporánea. El estado del bienestar es, consiguientemente, una invención europea cuya característica institucional más notable es el establecimiento (vía contributiva o fiscal general) de mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos.

A finales de los años 1920 habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en veintidós países europeos. En Estados Unidos, y tras los efectos sociales devastadores de la 'Gran Depresión' de finales de los años veinte y principios de los treinta, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt auspició planes extensivos de protección social en su política del 'Nuevo Contrato' (*New Deal*), que fructificaron en la aprobación legislativa de la seguridad social en 1935 (*Social Security Act*)³. Con posterioridad, unos programas sociales menos comprensivos, y la carencia de un sistema nacional de salud pública, han configurado el *welfare* estadounidense como un modelo de 'mínimos' dentro de lo que se conoce como modelo 'anglosajón'.

En el período de entreguerras, la Organización Internacional del Trabajo subrayó la importante capacidad de legitimación social de los programas de seguros, tales como los relativos a la enfermedad, la incapacidad laboral, el desempleo o las

³ Durante el período 1870-1930, las políticas sociales en los Estados Unidos tuvieron como beneficiarios principales a los soldados (principalmente veteranos del ejército de la Unión tras la Guerra Civil de 1861-65) y las madres. A su vez, los numerosos programas destinados a proteger a madres e hijos durante el primer cuarto del siglo XX no llegaron cuajar en un estado del bienestar de corte maternalista, según ha observado Theda Skocpol (1992).

pensiones de vejez. El Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos 'desde la cuna hasta la tumba' (*from cradle to grave*), y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes. Entre otras, sus recomendaciones se plasmaron en la constitución de un Servicio Nacional de las Salud gratuito y universal (*National Health Service*).

La universalización de políticas sociales y su gran desarrollo merced a sólidas alianzas entre proletarios y campesinos (Suecia), o entre clase obrera y amplios sectores de clase media de trabajadores cualificados (Reino Unido), propició un modelo de protección social que se ha considerado como 'auténtico' *welfare state* de acuerdo a las propuestas de Beveridge. Tal representación, sin embargo, no está ajustada a la realidad, ya que oculta la existencia anterior de sistemas y estructuras constitutivas de lo que también se ha denominado como 'estado social' (Flora, 1986).

Subyace en este debate la definición del propio concepto de bienestar social, el cual ha sido construido mediante la cuantificación de los efectos producidos por las políticas sociales públicas. Los investigadores del *welfare* han recurrido con frecuencia a medir de niveles de desigualdad de rentas como expresión de mayores o menores niveles de bienestar de los ciudadanos. También se ha propuesto el concepto de 'des-mercantilización' (*de-commodification*) como medida sintética para evaluar el bienestar social de los ciudadanos (Titmuss, 1981; Esping-Andersen, 1990)⁴. En cualquier caso, el ligamen conceptual entre bienestar social y capacidades y necesidades humanas debe ser establecido como fundamento moral de la satisfacción vital (*well-being*) de los ciudadanos (Sen, 1992; Doyal y Gough, 1991). El uso de bienestar (*welfare*) en una acepción distinta a la de procurar la satisfacción vital de los ciudadanos (*well-being*), o la consideración de ambas palabras como sinónimas, ha generado y sigue generando no pocas confusiones.

En concordancia con algunas de las ideas de John Maynard Keynes, el estado del bienestar ha sido también concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica. El desarrollo del *welfare state* ha pretendido coadyuvar, de tal manera, al mantenimiento de la demanda interna y al crecimiento productivo de las economías nacionales. Es éste uno de los aspectos a menudo minusvalorados en los estudios del estado del bienestar, pero cuya importancia ha sido capital en la consolidación del consenso que facilitó el crecimiento económico sostenido de las democracias industriales occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, en especial, durante el período de la 'Época Dorada' del desarrollo del capitalismo del bienestar⁵. De acuerdo a una perspectiva macroeconómica keynesiana, cabe

⁴ Basado en ideas de Karl Polanyi, el concepto de 'des-mercantilización' (*de-commodification*), el cual hace referencia al nivel de derechos sociales, mediante prestaciones y servicios, que permitirían a los ciudadanos cubrir sus necesidades vitales al margen del mercado laboral. Richard Titmuss, representante de la corriente socialdemócrata tradicional ya consideraba a las políticas sociales como medios para no depender del salario como única forma de emancipación y satisfacción de necesidades.

⁵ Durante la *Golden Age* del capitalismo del bienestar, tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un crecimiento económico considerable y sostenido. Durante ese período los estados del bienestar del capitalismo avanzado occidental se consolidaron madurando sus prestaciones y servicios. Recuérdese que, desde 1960 hasta mediados de los años 1970, el gasto público se incrementó en

asociar la consolidación de los estados del bienestar con la puesta en vigor de políticas económicas de estímulo a la demanda por parte del sector público (Rodríguez Cabrero 1991; Mishra 1992).

Tras la Segunda Guerra Mundial el desarrollo de las políticas económicas se orientó a facilitar el pleno empleo contando con el concurso activo del soporte familiar. Ambas dimensiones laboral y familiar han experimentado importantes transformaciones en los últimos decenios. De una parte, los procesos de mundialización de la economía, de declive industrial tradicional y de creciente protagonismo del sector servicios han afectado a los mercados laborales. De otra, las estructuras familiares se han modificado como consecuencia de factores tales como el envejecimiento poblacional, la progresiva incorporación de la mujer al trabajo remunerado y las nuevas pautas familiares y de composición del hogar. Además, las crisis fiscales y la erosión del consenso ideológico en torno a las políticas sociales han ejercido una presión añadida sobre los estados del bienestar europeos. Éstos se han orientado paulatinamente hacia sistemas de protección más descentralizados, privatizados, institucionalmente mixtos, segmentados y jerarquizados socialmente.

A pesar de las políticas monetarias de rigor presupuestario, el promedio de gasto social asociado al mantenimiento de los estados del bienestar de los países de la Unión Europea se ha situado en cotas altas (en 1995 alcanzaba el 28 por ciento del Productor Interior Bruto). Tras las crisis financieras de los años noventa, las propuestas de restricción de los gastos sociales en los países de la Unión Europea han remitido y han dado paso a una preocupación prioritaria por la creación del empleo, y a priorizar políticas de cohesión social. Todo ello se ha reflejado en la elección de gobiernos de centro-izquierda los cuales, no obstante, se han mostrado partidarios de mantener los criterios de rigor monetario y de saneamiento de las finanzas públicas nacionales inaugurados con la adopción de los criterios del Tratado de Maastricht (1992).

El diagnóstico general del estado del bienestar en el tránsito del tercer milenio lo confirma como una institución que sigue gozando de altísimos niveles de legitimación y apoyo popular, precisamente en aquellos países donde más ha madurado. Las políticas económicas favorecedoras del darwinismo social aparecen como inadecuadas para la propia competitividad de sus sistemas productivos. Más allá de las bondades teóricas de los planteamientos normativos neoliberales, sus prescripciones yerran en la principal de sus premisas: el rechazo social a su aplicabilidad y su falta de legitimidad. El gran desafío europeo estriba justamente en adaptar la pervivencia de sus distintos sistemas de protección social a la nueva realidad de la convergencia europea y a la pérdida progresiva de protagonismo de los estados nacionales como principales intercambiadores económicos, políticos y sociales.

La construcción de la Europa Social se presenta como objetivo inexorable tras la constitución de la Unión Económica y Monetaria. Sus sistemas de protección son frutos de largas trayectorias de solidaridad en los estados miembros de la Unión

los países de la OCDE en un promedio del 30 por ciento. Dicho aumento se debió en su práctica totalidad a la expansión del gasto social.

Europea y permanecerán como principales actores de servicios y prestaciones (Flora, 1993). En paralelo, programas e instituciones transnacionales europeas tendrán progresivamente una mayor peso político. También los mesogobiernos⁶ se consolidarán como protagonistas emergentes en la provisión de políticas sociales y actores institucionales del principio de subsidiariedad territorial. Una preferencia por el nivel de decisión más próximo al ciudadano será consecuente con el rol cada vez más activo de los niveles subestatales.

Es justamente en los niveles intermedios y locales de gobierno se observa una mayor permeabilidad y una conjunción de diversos mecanismos e instituciones del bienestar, tanto públicos como privados. De una parte se ha producido una mayor implicación del llamado Tercer Sector, es decir, del altruismo organizado o voluntariado social. A su vez, el sector privado asistencial se ha desarrollado sobremanera, bien por las preferencias individuales de algunos ciudadanos con mayores capacidades de gasto, o como resultado de una desregulación en la compra y oferta de servicios por parte del sector público estatal. Todo ello ha formado un *social* o *welfare mix* ('agregado social del bienestar'), en el que debe incluirse a la familia como proveedor de prestaciones y servicios sociales, en algunos casos complementariamente y en otros como verdadera institución sustantiva del bienestar y la satisfacción vital de los ciudadanos (Montagut, 2000).

El agregado social del bienestar se ha consolidado tras las crisis socioeconómicas que han afectado a los países europeos desde mediados de los años setenta. Una mayor preocupación económica por establecer los límites de actuación de los 'sobrecargados' estados del bienestar, además de una preocupación por su viabilidad financiera, han inducido una reevaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y del bienestar (Esping-Andersen 1999).

Pero el *welfare mix* aparece también articulado a un deseo de mayor pluralismo en la concreción tangible de los principios de solidaridad europeos. En realidad, se ha hecho visible para muchos lo que siempre ha estado latente en la procura de mejores condiciones de vida y trabajo. Esferas como la familiar han tomado carta de naturaleza en la consideración del bienestar como un empeño compartido con la acción estatal⁷. Además, los poderes públicos han confrontado problemas de ineficiencia, malos usos y efectos perversos que lejos de estabilizar los modos de actuación tradicional del bienestar, han expuesto los límites de sus capacidades interventoras. El empuje de los ámbitos subestatales (regiones, municipios) en el reclamo de mayores competencias en la provisión social implica, por su parte, un redimensionamiento de los roles tradicionalmente jerarquizados del estado unitario.

⁶ Se hace referencia con esta expresión al nivel intermedio de gobiernos en los tradicionales estados nacionales, y muy especialmente a los gobiernos regionales con autonomía política y administrativa como es el caso de las *regioni* italianas, los *länder* alemanes o la Comunidades Autónomas españolas (Moreno, 2000b).

⁷ Ello se hace evidente no sólo en aquéllos países donde la familia se constituye como proveedor principal de bienestar, como es el caso de los países del sur de Europa. El gobierno Blair, por ejemplo, ha insistido en 're-familizar', o relanzar a la familiar nuclear como unidad de referencia en sus reformas del *welfare* británico (Green Paper on Welfare Reform, 1998).

Las nuevas asociaciones de ayuda mutua o interés común, junto a las tradicionales estructuras benéficas y de apoyo colectivo, contribuyen junto a las instancias gubernamentales y las instancias del ámbito privado y familiar, a una mayor optimización del bienestar de los ciudadanos. Desde posiciones comunitaristas y radicalmente reformistas, hasta aquellas de desconfianza neoliberal contra la intervención estatal, se ha reclamado un mayor protagonismo de la sociedad civil. La participación de instituciones no estatales en la producción del bienestar es preferida en ciertas situaciones relativas al bienestar de las personas (como las relativas a servicios de atención personal). Ello refleja un deseo de complementar la provisión pública de políticas sociales con otros mecanismos ajenos a cierta uniformización estatal. El *welfare mix* se presenta como un agregado de preferencias que permite la conciliación de diversas posiciones ideológicas y, por consiguiente, puede contribuir a facilitar la renovación del contrato social entre los ciudadanos.

La orientación ideológica del bienestar social ha sido otro tema de considerable discusión académica y política. Merced al protagonismo de ciertos gobiernos y partidos laboristas en la institucionalización del *welfare state* universalista tras la Segunda Guerra Mundial, algunos científicos sociales han atribuido a la ideología socialdemócrata la paternidad en exclusiva de tales logros. Pero son diversas las modernas ideologías que se han hecho acreedores, aún parcialmente, a la reivindicación de los fundamentos políticos del estado del bienestar, y partidos de diversa coloración política han participado directamente en la construcción de sus entramados institucionales.

Ya la doctrina social católica, auspiciada por la publicación en 1891 de la encíclica *Rerum Novarum* del pontífice León XIII, e inspiradora de la acción institucional de los partidos cristianodemócratas continentales, reclamó una mayor justicia social fundamentada en la idea de que no todas las desigualdades poseen un origen 'natural'. Se trataba de conciliar las tesis patrimonialistas y el apoyo por los 'derechos naturales' de los trabajadores, enfatizando las políticas basadas en los postulados de paternalismo y ley-y-orden. A su vez, los liberales, renuentes a la intervención estatal, han propugnado la provisión de un nivel mínimo público de asistencia pública en sus versiones más utilitaristas⁸. Los socialdemócratas, por su parte, han abogado por una redistribución de la riqueza, vía transferencias fiscales, y una mayor igualdad de oportunidad vitales con un reajuste los desequilibrios producidos por el mercado.

Cabe pues afirmar que, con aportaciones diversas en grado y enfoque, cristianodemócrata, liberal y socialdemócrata fueron desde mediados del siglo XIX las tres grandes corrientes ideológicas europeas animadoras del debate sobre la 'cuestión social' e inspiradoras de los programas gubernamentales responsables de las modernas estructuras públicas de protección social. Ninguna de ellas puede arrogarse en exclusiva la paternidad ideológica del estado del bienestar. Sus intervenciones tuvieron un carácter complementario y, en ocasiones, fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos coyunturales. Los resultados institucionales han sido

⁸ Aquellas que son más concordantes con la idea de la nación-comunidad expuesta por los seguidores de Jeremy Bentham. El pensamiento liberal ha propugnado en ocasiones el establecimiento de estructuras intermedias corporativistas a fin de cohesionar el 'cuerpo social'. Este fue el caso de los krausistas españoles, seguidores del filósofo alemán Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832), que abogaban por la consolidación de 'amortiguadores' institucionales que sirvieran de acomodo e interrelación entre las esferas individual y estatal.

fruto no sólo de la contienda electoral e ideológica, sino también de las tradiciones culturales y los modos de vida predominantes en los distintos países europeos. Todo ello se ha plasmado en la configuración de dos grandes modelos del bienestar:

(A) Universalista o 'beveridgeano', basado en la consideración de unos derechos básicos del bienestar para los ciudadanos, plasmados en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales. Las prestaciones económicas son a tanto alzado y de igual cuantía para todos los beneficiarios (*flat-rate*). Su financiación se realiza por vía impositiva con cargo a los presupuestos generales estatales. Se producen, por tanto, transferencias redistributivas de rentas por vía fiscal entre los contribuyentes.

(B) Ocupacional o 'bismarckiano', basado en el principio contributivo de la seguridad social, principal mecanismo institucional bienestar y previsión social. Las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas. Éstas no siguen a rajatabla criterios actuariales de equivalencia entre aportaciones y percepciones, lo que produce redistribuciones entre diversas categorías de trabajadores cotizantes y familiares dependientes. Se pretende con ello mantener el nivel de renta de los cotizantes adquirido a lo largo de su vida laboral.

Dentro de las dos modelos generales del bienestar cabe identificar a países que se ajustan más precisamente a sus características (Suecia o Dinamarca, en el universalista, y Alemania o Bélgica, en el ocupacional), y otros que incorporan rasgos mixtos (Reino Unido o Canadá, en el universalista, y Holanda o Suiza, en el ocupacional) (Ferrera, 1993).

A la hora de tipologizar los estados del bienestar una tendencia analítica en la que han insistido buena parte de los investigadores de las políticas sociales es la de considerar 'aisladamente' la producción de bienestar de las instituciones estatales (*welfare output*). Se trata de una visión reduccionista que no suele considerar la naturaleza interdependiente de los tres grandes productores de bienestar: el propio estado, el mercado (laboral, principalmente) y la familia. La negligencia analítica de no incluir a la familia, dadas las dificultades de obtención de datos que ello comporta, ha dificultado considerablemente la comprensión de los 'reales' niveles de satisfacción vital de los ciudadanos (*well-being*) en las democracias del bienestar social (*welfare democracies*). Es, por tanto, más ajustado referirse a un concepto más amplio como es el de 'régimen del bienestar', el cual toma en consideración de una manera interactiva y dinámica la naturaleza de los encajes, repartos y organización del bienestar social entre sus tres productores principales: Estado, mercado y familia.

Según el 'enfoque de los regímenes del bienestar' (*welfare regime approach*)⁹, en la relación entre Estado y economía están entremezclados sistemáticamente un complejo de interacciones que se cristalizan en rasgos --o un rasgo determinante-- comunes a varios países que les hace análogos o similares en su 'lógica del bienestar'. Sin embargo, el establecimiento de relaciones causales en el 'enfoque de

⁹ El título original del libro de Gøsta Esping-Andersen publicado en 1990 (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*) hace referencia a las economías de mercado de las democracias occidentales, en los términos aludidos por T.H. Marshall respecto al capitalismo democrático del bienestar.

los regímenes' parte de una cierta premisa de continuidad y estaticidad¹⁰, en detrimento de las explicaciones que afectan al cambio social y a las transformaciones institucionales. De este modo, se tiende a observar los futuros desarrollos del estado del bienestar dentro de los procesos internos de las tres categorías principales.

Desarrollando el paradigma analítico de los 'recursos del poder' (*power resources approach*)¹¹, Esping-Andersen ha teorizado sobre los tres mundos del bienestar capitalista asumiendo implícitamente planteamientos socialdemócratas de orientación estatista (*state-centered approach*) a la 'escandinava', según los cuales la acción del estado central es la gran variable independiente determinando la producción de bienestar. Según ésta perspectiva, las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía que las hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de provisión social.

La escuela de 'recursos del poder' enfatiza los recursos de poder de los actores colectivos, y en particular de los sindicatos de trabajadores, en la formación y acción posterior de las coaliciones de poder responsables de la implantación de estructuras de protección social. También se toma en cuenta el legado histórico, o 'dependencia de la senda' (*path dependency*)¹² de las instituciones estatales como elementos principales en la consolidación de los distintos regímenes de bienestar, aunque cabe criticar al paradigma de los 'recursos de poder', precisamente, porque a menudo pasa por alto el simple hecho de que el estado del bienestar "...ha hecho concordante con la modernidad muchas funciones previamente desarrolladas por la familia, la iglesia, el gremio y la comunidad local" (Flora y Heidenheimer 1981: 6).

Buena parte de los análisis normativos de mayor influencia académica no han ocultado sus preferencias por el desarrollo del estado del bienestar en Suecia. Sucede, empero, que sus consideraciones prescriptivas adolecen a menudo de

¹⁰ El propio Esping-Andersen (1999) reconoce que la primera exposición de su tipología estaba constreñida y referida a una condiciones socioeconómicas en las economías capitalistas avanzadas prevalentes en los años 70 y 80 caracterizadas por: (a) unos sistemas de producción masivos (fordistas); (b) unas estructuras de clases en las que el trabajador, fundamentalmente varón, era el arquetipo de ciudadano sujeto de derechos y obligaciones; y (c) unas sociedades en la que la gran mayoría de los hogares se estructuraban en torno a la presencia de un sólo miembro familiar perceptor de salarios. Cabría añadir, asimismo que la tipología es 'blanda' al no clasificar adecuadamente a los países según los indicadores utilizados (desempleo, por ejemplo). Además las demarcaciones intergrupales son vagas y la homogeneidad intragrupal débil (Pitruzzello 1999a)

¹¹ La escuela de los 'recursos de poder' subraya el valor autónomo de la política como instrumento de cambio y cuestiona la idea de que la política social simplemente refleja las necesidades sistémicas de las sociedades capitalistas e industrializadas. Para el enfoque de 'recursos de poder' (*power resources approach*), la política cuenta decisivamente en el establecimiento de la agenda y elaboración de las políticas sociales, las cuales no son un mero producto derivado de las necesidades sistémicas de las sociedades capitalistas industrializadas. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Korpi (1983), Esping-Andersen (1985) y, por sus implicaciones para el género, Orloff (1993).

¹² Es éste un concepto profusamente empleado por los estudiosos de la economía institucional y evolucionista. Las expresiones acuñadas tales como *path dependency*, *innovation change* (cambio innovador) o *feedbacks* (retroalimentaciones o, simplemente, realimentaciones) deben considerarse en el marco más amplio de los sistemas evolutivos complejos y dinámicos. Sistemas que se caracterizan por tres fases: estabilidad, caos y bifurcación y nuevo senda estable. Para determinar en esta última fase las dependencias inerciales creadas o la emergencia de nuevas estructuras, los análisis históricos y estocásticos son fundamentales (Pitruzzello 1999b).

voluntarismo, ideologismo y, sobre todo, de falta de conmensurabilidad comparativa¹³. Se ha producido con frecuencia, por tanto, una mixtificación en la evaluación normativa respecto a qué debe ser un estado del bienestar con el desarrollo histórico y real de los sistemas de protección social a analizar (Baldwin 1992).

Otra crítica a la categorización de los estados del bienestar (tipologizados y subdivididos a discreción de las variables y mediciones previamente seleccionadas), es que tales ejercicios académicos pretenden atrapar una realidad social compleja bajo la apariencia de un nominalismo esencialista y simplificador. Tales propósitos pecan, según Baldwin, de un cierto platonismo teórico y ahistórico. Para el científico social norteamericano, el empeño de identificar 'familias de naciones', en base al concepto wittgensteiniano de buscar 'parecidos de familia', está más ajustado a la diversidad de situaciones históricas y nacionales representadas por los objetos de los análisis.

Existe una dimensión cultural y axiológica en el desarrollo de los sistemas de bienestar, generalmente despreciada en los análisis comparativos, cuya evidencia es compleja de sintetizar estadísticamente, pero cuya importancia es equivalente, cuando no mayor, a otros elementos objetivables y medibles¹⁴. La autopercepción de necesidades y estilos de vida diferentes influye sobremanera en la configuración de las opciones estratégicas de los principales actores o coaliciones de actores favorecedoras del desarrollo del bienestar (familias, gobiernos, asociaciones civiles, sindicatos o corporaciones lucrativas, pongamos por caso). Tales elementos no son siempre reducibles a variables numéricas o representaciones interpuestas (*proxies*). Empero, en numerosas ocasiones son constitutivos de rasgos comunes (*commonalities*) entre países en el seno de civilizaciones de rango superior, como puede ser el caso de los países mediterráneos.

En el Cuadro 1.1 se reproduce una serie de características de los regímenes del bienestar europeos. Tal asignación sintética de rasgos no pretende ser exhaustiva y sí indicativa de los más distintivos a fin de provocar su discusión. No se le escapará al lector que tal tarea de condensación oculta no pocos contrastes y debates analíticos. En realidad la panoplia de características reflejadas en el cuadro fuerzan la realidad social de los regímenes examinados al constreñir en una frase, palabra o idea a menudo complejas y que no cabe individualizar epistemológicamente.

Naturalmente hay elementos comunes que no pueden ser asignados específicamente a cada uno de los regímenes y sus 'lógicas' de bienestar. Por ejemplo, una de las áreas frecuentemente descuidadas en los análisis tipológicos es la relativa al género y a la tradicional división de funciones entre el hombre con trabajo remunerado y sustentador de la familiar (*male breadwinner*), y la mujer

¹³ Al fin y al cabo, Suecia es un pequeño país de ocho millones de habitantes, socialmente homogéneo y con una moderna tradición estatalista que ha dotado a la intervención pública de una alta legitimidad ciudadana.

¹⁴ Aspectos culturales y valorativos que son generalmente despreciados por los científicos sociales que utilizan técnicas comparativas cuantitativas especialmente en el área de la política económica (*QCPE-quantitative comparative political economy*). A pesar de la proliferación de modelos teóricos y de resultados empíricos, no existen respuestas satisfactorias a las cuestiones centrales de la evolución de los estados del bienestar (Pitruzzello 1999b).

asumiendo funciones domésticas y de cuidados familiares sin remunerar (Lewis, 1992).

El contexto de análisis de 'regímenes' y 'lógicas' del bienestar persigue ir más allá del análisis de un sólo país y trata de agrupar a las distintas 'familias de naciones' considerando precisamente las analogías resultantes en la acción conjunta de los tres principales instituciones del bienestar, a saber estado, mercado y familia. En nuestra tarea de identificar culturas, funcionamientos institucionales y criterios organizativos similares cabe distinguir cuatro grandes regímenes del bienestar. Sin perjuicio del análisis de regímenes y 'mallas de seguridad' realizado más adelante, es conveniente reseñar brevemente las grandes características de los cuatro grandes regímenes del bienestar:

(A,1) Anglosajón, caracterizado por prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios (*means tested*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar.

(A, 2) Escandinavo, financiado mediante los impuestos generales y caracterizado por una alto grado en provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, así como por unas prestaciones económicas generosas. La participación del mercado y la familia en comparativamente menor.

(B, 1) Continental, con un énfasis en el mantenimiento de ingresos de los trabajadores asegurados, y unas provisión subsidiaria de servicios por los agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales). Éstos adoptan prácticas corporatistas de concertación social en la producción del bienestar ciudadano.

(B,2) Mediterráneo, con unos estilos de vida y unas necesidades de bienestar diferenciadas, y en donde la familia se constituye como factor esencial de microsolidaridad complementaria de la acción estatal y de los servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro..

Común a los dos grandes modelos de protección social es el objetivo de luchar contra la pobreza y la exclusión social, mediante la puesta en vigor de políticas sociales y la disponibilidad de recursos institucionales a los ciudadanos afectados que les procuren su integración y participación sociales. En la sección siguiente se pasa repaso a los programas de rentas mínimas, así como a otros elementos que constituyen las denominada 'mallas de seguridad'.

Cuadro 2.1: RASGOS DE LOS REGÍMENES DEL BIENESTAR EUROPEOS

	ANGLOSAJÓN	CONTINENTAL	NÓRDICO	MEDITERRÁNEO
IDEOLOGÍA	Ciudadanía	Corporatismo	Igualitarismo	Autonomía vital
OBJETIVOS	Capacitación individual	Mantenimiento rentas	Red servicios sociales	Combinación recursos
FINANCIACIÓN	Impuestos	Cotizaciones laborales	Impuestos	Mixto
SUBSIDIOS	Tanto alzado (niveles bajos)	Contributivos (niveles altos)	Tanto alzado (niveles altos)	Contributivos (niveles bajos)
SERVICIOS	Públicos residuales	Agentes sociales	Público comprehensivo	Apoyo familiar
PROVISION	Mixto / cuasi mercados	Mixto / ONGs	Público	Mixto / Descentralizado
MERCADO LABORAL	Desregulación	Estables/ Precarios	Alto empleo público	Economía informal
GÉNERO	Polarización laboral	Feminización trabajo parcial	Feminización trabajo público	Familismo ambivalente
POBREZA	Cultura dependencia	Cultura integración	Cultura estatalista	Cultura asistencial

‘Mallas de seguridad’ e ingresos mínimos

En democracia se asume como valor cívico que los ciudadanos son acreedores a unas condiciones de vida dignas en libertad. Pobres y excluidos son objeto de una particular atención en la fijación de unos estándares básicos de convivencia, en cuya determinación el acuerdo del conjunto social es el factor legitimador de la intervención pública directa. Permanece como gran objetivo del acuerdo ciudadano y la acción estatal la preservación de la estabilidad social y del grado de cohesión social.

El conjunto básico de derechos económicos, políticos y sociales para los ciudadanos de condición más precaria toma expresión en la existencia de las ‘últimas redes’, o ‘mallas de seguridad’. Ambas expresiones son descriptivas del término inglés *safety net*, el cual hace referencia a una conjunto recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos. Las diversas institucionalizaciones que esta red adopta en cada país hacen complejo el establecimiento de sus componentes y límites. Así, las ‘mallas de seguridad’ respecto a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo son consideradas como programas de mantenimiento de rentas para proteger específicamente a individuos o familias contra dos situaciones: (a) una incapacidad crónica para trabajar y procurarse un sustento, y (b) una disminución de dicha capacidad causada por ciclos vitales difícilmente predecibles (ej. muerte repentina del sustentador de la familia), descensos imprevistos en la demanda agregada o crisis de gasto público en los países afectados, tales como recesiones económicas, o pésimas cosechas (Subbaroo *et al*, 1997)¹⁵.

En el caso de los países desarrollados, las ‘mallas’ de protección social vienen constituidas principalmente por programas de asistencia social y por servicios sociales de ‘mínimos’, los cuales pretenden garantizar un nivel suficiente de calidad de vida a las personas en situación de necesidad, basados en la comprobación de la carencia de recursos (*means-tested*). Este conjunto asistencial y de servicios de atención personal puede tener un carácter global único. Sin embargo, a menudo es un agregado de dispositivos y programas fragmentados, dirigidos a distintos sectores poblacionales y sin continuidad o correlación entre ellos (Eardley *et al* 1996).

La composición de las ‘mallas de seguridad’ es variada y atiende a las particularidades de los patrones culturales y de las dinámicas institucionales de cada país. Sus diseños y materiales son diversos según sean los distintos grados de maduración de los sistemas de protección social de cada país. Pero la prueba de su legitimidad estriba en la procura de un bienestar básico efectivo para el conjunto

¹⁵ En este sentido, los programas de ‘mallas de seguridad’ deben procurar una redistribución hacia los grupos más precarios, y una seguridad como es la previsión, por ejemplo, respecto a prolongados períodos de sequía. Críticas a estos programas auspiciados por organizaciones transnacionales del Primer Mundo, tales como el Banco Mundial, se concentran en su carácter intervencionista, dirigista y jerarquizado. Además, las ayudas para la construcción de ‘última redes’ están implícitamente condicionadas a la aplicación de políticas económicas preestablecidas para los países que reciben préstamos del Banco Mundial.

ciudadano. Además, los útiles y recursos para la elaboración de las ‘mallas de seguridad’ son productos de la acción de diversos actores sociales. Entre éstos cabe identificar no sólo al estado en sus diferentes esferas de actuación, sino a instituciones --lucrativas o no-- de la sociedad civil, tales como iglesias u organizaciones de ayuda mutua, y a unidades sociales primarias como la familia y la parentela, o los grupos étnicos. Hay que insistir en que la acción del sector público es básica pero no es la única en el conjunto variopinto de mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Las ayudas familiares, la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado, la beneficencia tradicional o las actividades económicas no regladas son, entre otros, recursos empleados por los ciudadanos o las familias para solventar situaciones de subsistencia material y aislamiento social. Estos elementos suelen ocupar un espacio residual en la investigación sobre la protección frente a la pobreza.

En particular, las instituciones religiosas de asistencia a los pobres suelen activarse cuando el apoyo familiar desaparece y la acción estatal no llega. Normalmente estas ayudas son concedidas de manera esporádica, en forma graciable y no son uniformes para todos sus perceptores. Pero a menudo son distribuidas de manera más inmediata y flexible que las propias públicas, aspecto que en caso de perentoria necesidad constituye una gran alivio para sus solicitantes. Éstos, además, no necesitan largos trámites ni formalizaciones como sucede a veces con los subsidios públicos. Por último, pueden también servir de complemento de las prestaciones públicas, bien sea a través de la concesión de ayudas monetarias o en forma de alimentos o bienes de consumo personal.

Sucede a menudo que, a pesar de su lejanía o frialdad burocrática, la acción de las instituciones públicas representa para muchos de los pobres y excluidos la única garantía disponible para la materialización de sus derechos de ciudadanía. La traducción de tales titularidades en apoyo material concreto es el objetivo de los programas de ingresos mínimos. Se trata de políticas sociales en forma de prestaciones económicas para la procura de un bienestar indispensable a los menos favorecidos. En algunos países se les denomina ‘salario social’ o ‘salario de reserva’ (*reservation wage*)¹⁶.

En los países desarrollados el caso de los excluidos en los procesos de dualización social ha cobrado relieve en los últimos tiempos. Como ya se ha apuntado, se trata de personas que en el pasado se encontraban en situación de pobreza o de carencia material, pero que estaban integradas socialmente mediante la acción protectora de los estados del bienestar. Ahora han pasado a confrontar situaciones de creciente vulnerabilidad económica y social. En este contexto las ‘mallas de seguridad’ han adquirido una gran relevancia social. En la Unión Europea un cierto acuerdo se ha generado sobre la necesidad de reorientar las políticas sociales para combatir la exclusión social. Ello se ha producido a nivel estatal (renovación y aparición de nuevas políticas de tipo asistencial), y europeo (programas comunitarios de lucha contra la pobreza). Ambas apuntan a conseguir el efecto ‘trampolín’ de las redes que posibiliten la integración, principalmente laboral, de los excluidos.

¹⁶ En éste último caso se hace referencia a la ‘paga’ que reciben aquellos ciudadanos sin trabajo y sin posibilidad de ganar siquiera el salario mínimo legalmente establecido (*minimum wage*).

Común a las diversas formas de construir la 'malla de seguridad' de protección social es la asignación de un subsidio o prestación económica con carácter regular, al cual se denomina como renta mínima garantizada (*minimum income guaranteed*). El objetivo es el de ofrecer un soporte material a pobres y excluidos para que puedan integrarse en los circuitos 'normalizados' de la vida ciudadana. Su cuantía monetaria refleja, de una parte, el nivel de generosidad y solidaridad de la ciudadanía a fin de combatir situaciones de pobreza y, de otra, las reales posibilidades de que el beneficiario pueda superar con holgura su estado de precariedad y abandonar, en su caso, su estado de exclusión. Se trata, en suma, de transferencias monetarias a los individuos o los hogares, una vez se ha comprobado la insuficiencia material del beneficiario o beneficiario (Arriba, 1999).

Como variante de la subsidio mínimo garantizado, el impuesto negativo de la renta (*negative income tax*) establece para los ciudadanos precarios una compensación o desgravación monetaria por vía fiscal. De resultados de ello, el receptor alcanzará un nivel básico justo por encima del nivel de pobreza. La diferencia básica respecto a los programas de ingresos mínimos es de índole administrativa y de gestión. Los primeros suelen ser gestionados en las instancias gubernamentales locales o regionales, aprovechando economías de escalas y una mejor capacidad en la comprobación de medios y/o rentas (*income/means testing*). Los segundos implican en su puesta en práctica una mayor centralización de los servicios fiscales, aunque no han llegado a plasmarse en programas gubernamentales comprensivos. Su lógica, no obstante, está implícita en las formas de desgravación fiscal o exención en el pago del impuesto de la renta establecidas en buena parte de los diversos países desarrollados.

Existen otros dos tipos de rentas denominadas de 'ciudadanía' y 'de base'. Las primeras son transferencias universales a todos los ciudadanos sin distinciones ni contrapartidas, y que deben aportar suficientes recursos para vivir sin otros ingresos, bien fuesen provenientes de rentas de trabajo o de capital¹⁷. Las segundas también comparten las mismas características que las rentas de ciudadanía, aunque la intensidad de sus prestaciones pretende cubrir las necesidades materiales consideradas como básicas. Aún en escorzo, conviene hacer referencia al debate sobre la renta básica o de base, el cual ha adquirido una creciente interés no sólo entre expertos en política social, sino en el seno de partidos políticos asociaciones sindicales y patronales, y organizaciones cívicas de muy variada índole.

La Renta Básica se propone como derecho de ciudadanía y es una prestación que debería abonarse independientemente de otras posibles fuentes de renta y de si sus preceptores trabajan o no, y de con quien convivan. Acusada por sus detractores como una versión moderna de la 'sopa boba', la RB cuenta con importantes ventajas, no sólo de índole moral y social, sino de carácter práctico y económico. Entre estas últimas podrían mencionarse su carácter mas inmediato y efectivo para la lucha contra la pobreza y exclusión social, su más fácil y barata administración, la eliminación de las denominadas 'trampas de la pobreza', una forma alternativa de bajar los impuestos (como forma de impuesto negativo sobre la renta), un medio

¹⁷ Sobre renta mínima de 'ciudadanía' véase, por ejemplo, Van Parijs (1992), Atkinson (1995), Raventós (1999) e Iglesias (2000).

favorecedor de la convivencia familiar (por razones de maximización de recursos), un incentivador de la natalidad y la procreación responsable, y hasta un facilitador de una flexibilización del mercado de trabajo formal¹⁸. En nuestra discusión, ambos tipos de prestaciones públicas pueden ser consideradas como *desiderata* de las políticas sociales correspondientes a estadios más avanzados en la aplicación de los derechos sociales de ciudadanía. Su eventual implantación puede contemplarse como una fase superior en el desarrollo de las rentas mínimas que concitan nuestro presente interés.

En general, los programas de ingresos mínimos se aplican atendiendo a criterios de selectividad y comprobación de rentas. Es decir, sus beneficiarios potenciales son los ciudadanos precarios, cuyos estado carenciales son sometidos a examen por trabajadores sociales y responsables de la administración pública proveedora de la prestación. Las cuantías de éstas varían entre los países, pero su objetivo es el de posibilitar medios suficientes. En algunos casos, su percepción se realiza con contraprestaciones de los beneficiarios con el fin de facilitar su propia integración o reinserción. Las ayudas se condicionan, de esta manera, a la búsqueda de empleo, a tareas de formación, o la realización de actividades de trabajo de interés social para sus comunidades de residencia.

Otro rasgo común en los ingresos mínimos es el de su carácter como programas de asistencia social. Generalmente se trata de prestaciones a tanto alzado (*flat-rate*) cuya financiación se realiza con cargo a los presupuestos generales, y no como transferencias de los fondos contributivos de la seguridad social. Al no poder disponer de trabajo formalizado, con derechos a prestaciones por desempleo o vejez, la mayoría de los beneficiarios de los ingresos mínimos garantizados se mantienen en la esfera asistencial y no contributiva del bienestar. En aquellos regímenes 'beveridgeanos' las prestaciones y servicios son universales y a tanto alzado tras la comprobación de medios, y son generalmente provistas a individuos y no a familias. Si bien los miembros dependientes del beneficiario pueden tener también acceso a diversas prestaciones, los subsidios no suelen conllevar contraprestaciones, condiciones que trata de modificar la filosofía de 'vuelta al trabajo' (*from welfare to workfare*), implantada en los últimos tiempos en el Reino Unido.

Los programas de incentivación al trabajo auspician la búsqueda activa de trabajo de los ciudadanos precarios, como alternativas a la mera percepción de subsidios del bienestar, o como medio de controlar a aquellos perceptores de ingresos mínimos que no son activos en la búsqueda de trabajo remunerado. En ambos modelos de bienestar, 'bismarckiano' y 'beveridgeano', cabe observar una cierta convergencia en las actuaciones gubernamentales al considerar a los ingresos mínimos como subsidios de activación o contraprestación (Standing, 1990).

Con la aparición de nuevas formas de precariedad de tipo laboral, debida principalmente a los cambios tecnológicos y la eficiencia productiva, ciudadanos que

¹⁸ En el caso de España se han barajado cantidades en torno a las 30-40 mil pesetas mensuales. Para mayor información sobre la actividades y debates en torno a la renta básica, se puede contactar en España con la recientemente creada red Renta Básica(www.redrentabasica.org) y a nivel internacional con Bien (*Basic Income European Network*) (www.basic.income.org).

en fases tempranas de su biografía laboral se ubicaban en posiciones de vulnerabilidad han caído, posteriormente, en estados de exclusión. Junto a ellos permanecen en dicha situación de necesidad los tradicionales usuarios pobres de los programas de asistencia social incapaces de salir por sí solos de su situación de postración. Se trata de ciudadanos discapacitados o dependientes, y de colectivos marginados que necesitan del apoyo de los poderes públicos para poder vivir dignamente, y mantener, aún levemente, un cierto 'vínculo social' (Castel, 1992).

Las prestaciones de rentas mínimas han seguido diversos modelos, en paralelo con las características de sus respectivos sistemas de protección social. De acuerdo a ello se pueden identificar tres: (1) subsidios generosos y cobertura social amplia (casos alemán, danés y holandés); (2) prestaciones mínimas modestas con una cobertura amplia (casos francés y belga); y (3) subsidios modestos y protección social poco desarrollada (caso británico) (Milano, 1990). El caso español se situaría en una posición intermedia entre (2) y (3), ya que si bien las prestaciones económicas no son especialmente generosas (tres cuartas partes del salario mínimo interprofesional en términos generales), su incidencia se acompaña con un creciente desarrollo de la asistencia social y los servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas.

Cabe establecer una diferencia de carácter general entre rentas mínimas tradicionales y las rentas mínimas de inserción. Las primeras, también denominadas de 'primera generación', son prestaciones económicas con contraprestaciones ligeras, tales como la aceptación de ofertas de empleo¹⁹. Las segundas vinculan el disfrute del subsidio con medidas complementarias de inserción social. La lógica de la inserción supone la creación de un nuevo espacio substitutivo del trabajo: la actividad. A menudo se trata de un espacio en el que las actividades simulan trabajo sin actividad productiva económica 'real' (Auriol, 1993). Pero sí incrementan las posibilidades de integración de los beneficiarios y, por ende, del 'capital social' de la comunidad²⁰.

Los detractores de los programas de rentas mínimas de inserción señalan diversos efectos perversos, tales como: (a) su incapacidad de adaptación a las nuevas formas de pobreza; (b) la falta de seguimiento profesional adecuado por parte de los trabajadores sociales; (c) sus efectos desincentivadores para desarrollar actividades laborales 'normalizadas'; (d) su estímulo para que se produzcan despidos en los puestos de trabajos 'normalizados' y se incremente la economía informal o sumergida; y (e) sus efectos estigmatizadores al conllevar una fiscalización de complejos controles administrativos que previenen a un número considerable de ciudadanos el ejercicio de sus derechos, en ocasiones por simple falta de información. Estos peligros potenciales deben contrastarse con la certidumbre que provoca la ausencia de estos programas, y muy especialmente con el aumento de la pobreza.

¹⁹ Estas prestaciones se implantaron en momentos de expansión del estado del bienestar. Para un análisis sobre los sistemas de rentas mínimos europeos, véase Milano (1990), Ayala (1997).

²⁰ Algunos proyectos de integración asociados a los IMIs españoles y liderados por trabajadores sociales constituyen un buen 'pretexto' para que los perceptores expresen sus problemas con mayor facilidad, además de que puedan beneficiarse del trabajo en grupo.

Es precisamente en los estudios sobre la pobreza donde la fijación de un 'umbral' como referencia para el establecimiento de los subsidios de mínimos suele convertirse en asunto recurrente. En la determinación de dicho umbral suele tomarse en cuenta el nivel de recursos materiales mediante el cual los pobres puedan dotarse de unas mínimas condiciones de vida. Además el umbral facilita el conocimiento del número de ciudadanos que abandonan la situación de pobreza y la de aquellos que caen, o recaen, en ella. Tanto sea en el caso de la reproducción social de estados carenciales, como de nuevas situaciones fruto de reestructuraciones industriales y laborales, la pobreza es un fenómeno de origen dinámico íntimamente relacionado con el propio concepto de movilidad social²¹.

Buena parte de los ciudadanos pobres en estratos sociales próximos al umbral de la pobreza están en tránsito por encima y debajo de dicho nivel referencial. Para aquellos de carácter permanente el umbral de la pobreza es difícilmente alcanzable y superable por sus propios medios, y necesitan sin más de la solidaridad del bienestar público y privado para mantener sus mínimos vitales. En la determinación del umbral de la pobreza deben considerarse, por tanto, dos clases de colectivos: los pobres y excluidos transitorios, o dinámicos, y los permanentes, o estáticos.

Respecto a los 'permanentes' la fijación del umbral de la pobreza, y en especial la consideración de los ingresos o los gastos como indicadores en su medición, implica diversas presunciones y arroja distintos resultados. Se argumenta que las mediciones del gasto se relacionan con la idea de los estándares de vida y las de los ingresos con el derecho a disponer de un nivel suficiente de recursos (Atkinson, 1989). Sucede, sin embargo, que la utilización 'mecánica' de ambas variables arroja resultados dispares en la medición de la pobreza²². Pero, sobre todo, son insatisfactorias por su alto nivel de opacidad en la comprensión de los itinerarios de entrada y de salida de los 'pobres transitorios' (*transitory poor*) (Cantó-Sánchez, 1996)²³.

En lo que atañe a la consideración de los ingresos como criterio de mediación de la pobreza, uno de los principales problemas estadísticos concierne a la 'veracidad' de los datos recogidos en las encuestas²⁴. Al ser preguntados por los entrevistadores

²¹ La cual hace referencia al desplazamiento de los ciudadanos por las posiciones sociales. Partiendo del análisis de clase, las investigaciones de la movilidad social toman también en cuenta el rango, el prestigio o el estatus socioeconómico de los individuos a fin de determinar sus desplazamientos. Para un análisis del caso de España, véase Carabaña (1997).

²² Fue motivo de amplio debate entre los representantes de los estados miembros, la cifra de 52 millones de pobres en la Unión Europea avanzada por Eurostat, y recogida por la propia Comisión Europea en su Libro Blanco sobre Política Social Europea (1994). El criterio utilizado entonces para cuantificar a aquellos ciudadanos por debajo del umbral de la pobreza fue el del número de personas viviendo en hogares en donde la gastos por adulto (corregidos según equivalencias) eran menores que la mitad del promedio nacional.

²³ Tomando datos de la 'Encuesta Continua de Presupuestos Familiares', de Instituto Nacional de Estadística, y en base a los ingresos declarados por las familias, la economista española concluye que alrededor de 5,6% de total de la muestra de 7.087 hogares analizados 8 veces durante 1991-92 corresponde a la categoría de los pobreza 'permanente', mientras que un 10,1% son hogares de pobreza 'transitoria'.

²⁴ En España, los errores de media de los ingresos constituyen el principal problema estadístico y pueden alcanzar hasta proporciones del orden del 30% inferiores a las estimaciones procedentes, por ejemplo, de la cuenta de la renta de la Contabilidad Nacional. Los principales componentes

no pocos ciudadanos tienden a minorar o a aumentar el nivel de sus ingresos de acuerdo a criterios subjetivos. Ello depende de la clase social del entrevistado y de elementos culturales de carácter personal difícilmente objetivables. La identificación de tales desviaciones se complica al considerar al hogar como unidad de análisis y, por consiguiente, al agregar las rentas de todos los miembros de la unidad convivencial. Algunos de éstos pueden aportar o no sus rentas al conjunto familiar, o pueden 'ocultarlas' o no, todo lo cual produce volatilidad en la recogida de los datos.

A su vez, debe tenerse en cuenta la variabilidad de los patrones de consumo con relación a los estilos de vida y, principalmente, a la edad. Por lo general, las personas mayores pobres tienden a gastar menos que los jóvenes, incluso en situaciones no carenciales. La propiedad inmobiliaria suele concentrarse en determinados grupos de edad de personas mayores, pero en ocasiones no se considera como fuente de ingresos activos²⁵. Esta circunstancia distorsiona el nivel agregado de los ingresos familiares, cuando no son incluidos los relativos al capital inmobiliario. Así sucede en ocasiones al aplicar los baremos del umbral de la pobreza en la tareas de comprobación de medios para la provisión de subsidios mínimos de pobreza. Además, la zona de residencia de los pobres (sin-techo, urbana central, urbana periférica, rural tradicional o rural de aluvión, por citar algunos casos) es una variable que incide sobremanera en la estimación tanto de niveles de ingresos como de gastos mínimos, circunstancia que no suele ajustarse territorialmente cuando se considera un sólo estándar nacional. Especialmente compleja es la adaptación de la cuantía de los ingresos mínimos a las necesidades cambiantes de sus perceptores²⁶.

En el caso de España la diversidad en la fijación de un nivel de cobertura ha quedado manifiesta con la Ley 40/98 del IRPF al referirse al Mínimo Personal y Familiar (MPF) y considerar que no será renta disponible la que emplee el contribuyente para atender "a sus necesidades y las de los sujetos que de él dependen". Sucede que al comparar el MPF con los umbrales de pobreza habitualmente aplicados parece deducirse que dicho concepto de necesidades está más próximo a la pobreza relativa que a la absoluta. Téngase en cuenta que el nivel del MPF es mayor que el aplicado para los IMIs y las pensiones mínima de jubilación e invalidez en todos los casos no contributivos y con cónyuge al cargo. Parece desprenderse, por tanto, que la intensidad de las prestaciones de mínimos citadas no alcanzan a cubrir los gastos necesarios para acceder a un nivel de vida digno (Ruiz Huerta *et al*, 2000)²⁷.

susceptibles de subdeclaración u ocultación son los correspondientes a rentas mixtas, rentas en la propiedad y el capital, salarios en especies e ingresos no monetarios (Saralegui, 1999).

²⁵ En el caso de España, por ejemplo, las casas en propiedad alcanzaban el 78% de sus ocupantes en la muestra analizada por Cantó-Sánchez (1996) y del 82% en 1994 según datos de la encuesta POGHE (INE). En un estudio realizado en Italia respecto a los patrones de propiedad de las viviendas, se observa una gran predominancia en todos los estratos y clases sociales de inmuebles cuyos titulares son personas mayores, (Castles y Ferrera, 1996).

²⁶ Si en la fijación de subsidios mínimos se considera a la pobreza como fenómeno que no es constante ni invariable, la calificación de 'absoluta' y 'relativa' puede hacerse indistinguibles (Townsend y Gordon, 1991).

²⁷ El concepto de pobreza implícito en la aludida Ley del IRPF parece responder a una visión 'relativa' vinculado a las necesidades de integración social. Las prestaciones mínimas deberían considerarse como 'vías de escape' de la pobreza 'absoluta'.

La disponibilidad de un subsidio monetario facilita la integración o reinserción, pero no la garantiza. Sus beneficiarios, y en especial los pobres 'transitorios' suelen requerir de algo más que la mera prestación económica para conseguir su inserción social y superar el umbral de pobreza. Recursos en forma de servicios de formación continua, de convivencia vecinal, o de promoción de la salud, por ejemplo, son a menudo decisivos para la integración de los excluidos temporales que se mueven en los estratos sociales próximos al umbral de la pobreza.

Recordemos que el objetivo principal perseguido por los programas de rentas mínimas son los de cubrir estados de necesidad o carenciales de pobres y excluidos. Pero los usos políticos de estas políticas sociales tratan en ocasiones de restringir conflictos latentes que son consecuencia de las desigualdades entre clases y grupos, y que de otro modo provocarían fracturas sociales profundas. La renta mínima constituye, en este sentido, un importante recurso político para mantener un clima de 'paz social'.

Como requisito para su concesión, o con el objetivo de la integración social de sus beneficiarios, los IMIs públicos suelen requerir de un compromiso formal de sus beneficiarios. Como finalidad básica se persigue sostener las situaciones de aquellos usuarios en estados de dificultad. En programas más ambiciosos de inserción se desarrollan políticas activas de integración laboral. A éste respecto, el papel desarrollado por los trabajadores sociales es crucial y determinante. Se trata de elaborar programas que movilicen las capacidades del sujeto para salir de su situación de excluido. No sólo de la diligencia administrativa de los trabajadores sociales, sino de su capacidad de *aggiornamento* o puesta al día en acciones innovadoras y adecuadas a cada contexto social depende que los procesos de exclusión e inclusión fructifiquen en algo más que la percepción de una ayuda monetaria (Paugam, 1996).

Desde posiciones libertarias 'a la anglosajona' se rechaza el trabajo social porque, como ya se ha discutido, sus actividades se consideran generadoras de dependencia y parasitismo sociales. La única inserción posible para los pobres es la del trabajo remunerado para que ellos mismos puedan procurarse su propia integración social. A este fin se propone flexibilizar y desregularizar las relaciones laborales para que los excluidos puedan participar en el mercado laboral. Los efectos de carácter general que tales iniciativas conllevan son los de un ahondamiento de las desigualdades sociales entre ricos y pobres, así como de una disparidad en las condiciones de trabajo y de derechos laborales entre trabajadores con puestos 'normalizados', y la de aquellos 'informales', o empleos 'basura' (*junk jobs*). Además se genera el fenómeno de los 'pobres trabajadores' (*working poor*), es decir de aquellos asalariados cuyo nivel salarial no supera el umbral de pobreza. Se trabaja para obtener un estipendio que sirve para 'ir tirando' en situaciones generalmente de precariedad laboral. Se cierra, así, un círculo vicioso de difícil resolución para las personas implicadas.

Entre trabajadores pobres, precarios y estables se producen reticencias cuyos efectos más visibles son las displicencias mostradas por sindicatos y asociaciones gremiales o profesionales respecto a las reivindicaciones de los excluidos a los que, en muchas ocasiones, se ve más como un 'estorbo' que como a colectivos de

ciudadanos acreedores de solidaridad. Así sucede que los ciudadanos de los estratos sociales situados inmediatamente por encima del umbral de pobreza, suelen manifestarse poco proclives a apoyar medidas laborales de discriminación positiva, y a resultas de las cuales pudieran facilitarse la inserción de sus contiguos ciudadanos por debajo de dicho umbral.

A la postre sucede que la integración laboral no siempre es posible. Ello se hace evidente en el caso de los pobres marginados o 'permanentes' que carecen de las capacidades básicas para mejorar su situación, aunque cuenten con el concurso del estado, la sociedad civil y la familia. En dichas situaciones las 'mallas de seguridad' se configuran como entramados institucionales que plasman el grado de civilización y desarrollo alcanzados por sus respectivas sociedades, y son exponentes del grado de solidaridad comprometida por sus ciudadanos. Las interpretaciones en clave economicista de las 'mallas' suelen orillar el debate más profundo de la calidad democrática de nuestras sociedades, así como el su cohesión social no reducible al cálculo racional de sus actores, bien sean individuales o colectivos.

Las 'mallas' comparten como fundamento moral una filosofía de compasión ciudadana. Sin embargo, la traducción de sus presupuestos normativos es diversa según los países. En algunos se han tejido de manera incompleta, dejando huecos por los que se deslizan algunos ciudadanos con mayor grado de precariedad. En otros, los nudos y materiales de las redes permiten un apoyo más firme a los pobres necesitados. Pero su falta de flexibilidad también puede frustrar el efecto de 'trampolín' que facilite la reinserción, sobre todo laboral. Se produce un fenómeno de rigidez a resultas de cual los ciudadanos no consiguen superar su situación de precariedad, aunque vean cubiertos sus necesidades vitales mediante la percepción de subsidios de mínimos.

Algunos estados mantienen sistemas centralizados, jerarquizados y uniformes; otros se apoyan en mayor medida en las redes locales y regionales, y son de naturaleza compuesta o fragmentaria. La comprensión de las diferentes configuraciones de instituciones, culturas y de valores sociales en los distintos países del capitalismo del bienestar es esencial para poder distinguir no sólo la calidad de los tejidos que conforman dichas redes, sino la efectividad en la provisión de las políticas de protección ciudadana. En nuestra siguiente sección se pasa revista a la naturaleza de los grandes regímenes que han conformado el desarrollo del bienestar y protección social durante el siglo XX, (continental, anglosajón, nórdico y mediterráneo). El propósito es, precisamente, el de identificar sus lógicas internas y la naturaleza de sus modelos de solidaridad como factores conformadores de sus 'mallas' de protección social.

Lógicas de bienestar y textura de las 'mallas'

Como ya hemos apuntado, los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional y formación estatal han auspiciado diferentes tipos de estados y regímenes del bienestar (Flora *et al*, 1999). Los precipitados institucionales de tales evoluciones en el espacio y el tiempo han sido, a su vez, consecuencia de la plasmación de diversas culturas ciudadanas, acuerdos políticos y estructuras socioeconómicas y se han cristalizado en diversas 'lógicas' de acuerdo a las

especificidades de los regímenes de bienestar. Las texturas de las 'mallas' se corresponden, a su vez, con las diversas 'lógicas' del bienestar.

Algunos estados mantienen sistemas centralizados, jerarquizados y uniformes; otros se apoyan en mayor medida en las redes locales y regionales, y son de naturaleza compuesta o fragmentaria. La comprensión de las diferentes configuraciones de instituciones, culturas y de valores sociales en los distintos países del capitalismo del bienestar es necesaria para comprender no sólo la calidad de los tejidos que conforman dichas redes, sino la efectividad en la provisión de las políticas de protección ciudadana. A continuación se pasa revista sucintamente a las características principales de los cuatro regímenes del bienestar en referencia a las mallas de seguridad²⁸. El examen de sus diferentes características y formas de protección social es crucial a fin de evaluar los niveles de legitimidad social y, muy especialmente, el grado de solidaridad plasmado en sus entramados institucionales y 'mallas' de protección ciudadana.

Universalización residual anglosajona

El modelo 'beveridgeano' adopta el universalismo como criterio articulador del principio de ciudadanía en la provisión de bienes y servicios del bienestar. Las políticas sociales del régimen anglosajón se financian en su mayor parte por los impuestos generales. Son de carácter básico o residual ya que se asume que el individuo hará el esfuerzo mayor en procurarse bienestar por sí mismo. Se accede a ellas generalmente tras la comprobación de los recursos económicos de los peticionarios. En los últimos tiempos se han producido reformas en la provisión de los servicios sociales con la adopción de prácticas organizativas según una lógica mercantil. En paralelo se ha producido una desregulación del mercado de trabajo, una mayor flexibilidad laboral y, en general, una mayor liberalización de las relaciones industriales que han afectado considerablemente a la reorganización del bienestar social en la tipología anglosajona.

Cabe distinguir al régimen 'beveridgeano' en base a tres grandes características: (a) una transición del universalismo hacia una mayor selectividad (*targeting*); (b) unas prestaciones de tasa constante o a tanto alzado (*flat-rate*), que han tendido a la baja en su cuantía y capacidad adquisitiva; y (c) una financiación de las políticas sociales por medio de los impuestos generales.

En lo que hace referencia a sus redes básicas de protección social, la visión liberal de la sociedad ha inspirado una especialización característicamente anglosajona sobre la pobreza. La medición se ha restringido tradicionalmente a procurar unos niveles mínimos de subsistencia material y paliativos de situaciones individuales. Sin embargo, en el período 1979-1995 el número de pobres británicos se había triplicado. Además, de los doce millones de personas en un estado de pobreza relativa (es decir, con unos recursos menores a un umbral preestablecido), cuatro de ellos eran niños (dos de cada cinco niños nacían pobres).

²⁸ A saber. (a) continental, en referencia a los países 'centrales' de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo); (b) anglosajón, que generalmente incluye a la céltica Irlanda, a pesar de sus obvias peculiaridades respecto a valores, creencias y factores socioeconómicos; (c) nórdico, que también incorpora a Finlandia junto a los países escandinavos; y (d) mediterráneo, que también incorpora a Portugal, país atlántico que comparte rasgos esenciales con Grecia, España e Italia

En 1992, una de cada siete personas en el Reino Unido vivía en un hogar dependiente de prestaciones asistenciales concedidas tras la comprobación de medios de los beneficiarios (*means-testing*). El número se había duplicado en apenas una docena de años de acuerdo a los datos disponibles en 1980 (Gough *et al*, 1997).

En los países anglosajones la imagen distorsionada pero popularizada de la 'dependencia' de los subsidios del bienestar, así como del paro de larga duración o de las 'infraclases' urbanas se ha explicado frecuentemente en clave individualista, eludiendo la responsabilidad del conjunto de la ciudadanía en la solución del 'problema'. En los últimos decenios se ha insistido en el concepto de la 'elección individual' (*individual choice*) como variable explicativa del fenómeno de la pobreza, mal social para cuya corrección se prescriben políticas de capacitación personal (*personal empowerment*).

La trivialización de la 'cultura de la dependencia', apoyada en la ofensiva ideológica neoliberal, ha condicionado buena parte de las percepciones ciudadanas sobre la protección social de la pobreza. Como alternativa política intermedia asociada al centrismo de la 'tercera vía' del nuevo laborismo se ha propugnado una transferencia de responsabilidades desde el estado a las familias. Tal propuesta supone un giro hacia patrones de complementariedad del bienestar más característicos del sur europeo, y alejados del principio de ciudadanía universal e individualizada del modelo 'beveridgeano'.

Redistribución estatalista nórdica

Aún con variada fortuna, el régimen nórdico ha mantenido como criterio guía de su política económica la armonización de las ideas igualitaristas con el crecimiento económico y el pleno empleo. En los países nórdicos el estado del bienestar se ha construido sobre un amplio consenso social basado en la tradicional idea escandinava del estado como casa común (*folkhemmet*). Sus generosos sistemas de protección social se financian mediante los impuestos generales --lo que implica fuertes redistribuciones fiscales-- y son de acceso universal para todos los ciudadanos. Se favorece la provisión pública directa de servicios de bienestar en vez de las transferencias monetarias para que los ciudadanos puedan procurarse dichos servicios por sí mismos. Los programas del bienestar no son discriminatorios, ni atienden a criterios selectivos de clase social o género.

Los científicos sociales estudiosos de la política social han fijado su atención en el modelo escandinavo, especialmente a partir de finales de los años sesenta. Muchos de ellos lo han presentado como *desideratum* normativo en sus análisis y como modelo a seguir por otros sistemas de protección social de las democracias industriales avanzadas²⁹. En líneas generales, cabe distinguir tres grandes rasgos constitutivos del estado del bienestar escandinavo que lo diferencian de otros

²⁹ Responde ello al deseo irrefrenable de algunos influyentes científicos por el 'rpto normativo' (*normative capture*). Según esta visión, la labor fundamental de los investigadores sociales es la de realizar análisis sociales que prescriban escenarios 'mejores' para alcanzar el ideal de la 'sociedad virtuosa' (*good society*).

modelos: (a) Unos servicios y prestaciones financiados mediante una alta redistribución fiscal, (b) Una universalización de servicios públicos como derechos de ciudadanía; y (c) Una estatalización de los sistemas de provisión del bienestar.

Dados el empeño y prioridad de los gobiernos socialdemócratas nórdicos por mantener un alto nivel de ocupación laboral, las situaciones de la pobreza y exclusión han quedado circunscritas a un reducido grupo de ciudadanos menos favorecidos. Sin embargo, si hasta principios de los años 90 el paro se mantuvo en un porcentaje mínimo por debajo del 2 por ciento, a partir de entonces creció exponencialmente hasta alcanzar cotas similares al resto de los países europeos (12-15 por ciento en el caso de Suecia). Ello ha implicado un mayor número de hogares dependientes de la asistencia social, porcentaje que se incrementó desde un 2,7 por ciento en 1980 a 6,8 en 1992 (Gough *et al*, 1997).

El aumento de los beneficiarios de la asistencia social está en proporción con el cada vez mayor número de trabajadores que no poseen el estatus de empleados 'normales' a tiempo completo, y muy especialmente en lo relativo a los inmigrantes extracomunitarios. Se estima que el número de tales trabajadores 'no normalizados' alcanza un porcentaje equivalente a la cuarta parte de la población laboral en Suecia (Cousins, 1998).

Seguridad social continental

Como ya se apuntó más arriba, los primeros programas de seguridad social implantados en el Viejo Continente fueron desarrollados en Alemania a partir de 1883, durante el periodo de la monarquía prusiana, y bajo los auspicios del canciller Otto von Bismarck. Dichos programas trataban de neutralizar las reivindicaciones revolucionarias de las organizaciones socialistas y obreras en el país teutón. Aunque sus motivaciones ideológicas eran claramente conservadoras, sus efectos fueron beneficiosos para el bienestar de amplios sectores de la población trabajadora.

La filosofía fundacional del sistema de seguridad social era el principio contributivo, por el cual empleadores y empleados cotizaban obligatoriamente a fondos de previsión amparados y garantizados por el estado, a fin de cubrir situaciones de riesgo durante el ciclo vital de los trabajadores, y siguiendo como criterio de distribución el principio de mantenimiento de rentas. En casos, por ejemplo, de accidentes, enfermedad o incapacidad, el trabajador recibía una prestación monetaria equivalente a la renta que venía percibiendo como ocupado activo, y según la cual cotizaba proporcionalmente al mantenimiento de los fondos de la seguridad social.

Con carácter general cabe identificar como rasgos definitorios del régimen continental al corporatismo social, la subsidiariedad funcional y la segmentación ocupacional. Naturalmente existen otros componentes que también pueden asignarse a esta tipología del bienestar, tales como el familismo. Sin embargo, sus efectos no le hacen diferencialmente característico al régimen continental, y sí son estructurantes en los países de la Europa mediterránea.

Respecto a las redes básicas de protección social para aquellos ciudadanos que no acceden al sistema contributivo de la seguridad social, el régimen continental

dispone de programas básicos comprensivos aunque su sistema asistencial no está homogeneizada y estandarizado como en el caso británico y escandinavo. Las políticas de selectividad (*targeting*) destinadas a aquellos colectivos en precario se realizan, al igual que en el caso del régimen anglosajón, mediante la comprobación de la carencia de medios de los beneficiarios (*means-testing*). En los últimos tiempos, los programas de rentas mínimas establecidos para los ciudadanos en situación de exclusión han cobrado gran protagonismo social.

En Francia la implantación de la renta mínima de inserción (RMI) a finales de los años ochenta³⁰, se realizó tras un amplio debate en torno a los viejos principios del republicanismo relativos a la solidaridad entre individuos y grupos, y al fomento de la inserción social en el seno del estado. Tal perspectiva asume una percepción ciudadana de derechos no estigmatizante. Se de evitar que los beneficiarios de dichos servicios y subsidios aparezcan a ojos de otros ciudadanos como 'indignos' o 'incapaces'. La promoción de una cultura de la inserción social persigue eliminar una simbología de pobres y excluidos como ciudadanos incómodos y hasta moralmente reprobables (Silver, 1994; Cousins, 1998).

El debate sobre el concepto de 'exclusión' como alternativo al de 'pobreza' y desprovisto de la carga peyorativa y estigmatizadora ha sido característico del modelo continental, especialmente en Francia. La distribución de rentas a ciudadanos en precario para la procura de unos medios básicos de supervivencia ha sido entendida como un derecho fruto de la solidaridad del conjunto social. El programa del RMI pretendió inspirarse en una filosofía superadora de la mera acción asistencial de carácter paliativo, cuya financiación es asumida por el conjunto de la ciudadanía y, especialmente, por aquellos contribuyentes en situación de inclusión.

En el caso del otro gran país continental, Alemania, debe subrayarse el carácter periférico de la asistencia social en el conjunto del sistema de la seguridad social. Las ayudas de mínimos (*Sozialhilfe*) se realizan tras el escrutinio y comprobación de que los solicitantes no disponen de otros medios de supervivencia. Además, el incremento de la población desempleada ha puesto en entredicho un modelo que descansa en el principio de la seguridad social para aquellos ciudadanos con empleos estables en la economía formal y para sus dependientes familiares. La feminización de la pobreza se ha hecho notar en un país en la que el trabajador arquetípico correspondía tradicionalmente al de un varón empleado durante toda su vida laboral que sustentaba con su salario al resto de los miembros de su familia (*male breadwinner*).

Vida media mediterránea

En los últimos años se ha teorizado un régimen distintivo de la Europa del Sur que incluye a España, Grecia, Italia y Portugal³¹ (Ferrera 1996; Rhodes, 1997; Moreno

³⁰ El programa se creó por ley de 1 de diciembre de 1988. Posteriormente la Ley de Lucha contra la Exclusión fue promulgada el 29 de julio de 1989 con el objetivo de asegurar los recursos mínimo a los ciudadanos en situaciones más desfavorables.

³¹ Por obvias razones culturales y geográficas, parte de Francia cabría ser incluida en el régimen mediterráneo. A pesar de que los procesos de modernización franceses han sido dispares respecto a los de los otros cuatro países meridionales, si cabe notar coincidencias en lo referente a una fragmentación en la provisión de servicios sociales, así como de las situaciones específicas de los

1999). Se ha debatido si este tipo de bienestar mediterráneo es la mera expresión de una 'familia de naciones', rezagadas respecto al modelo 'continental corporatista' al que pertenecen, o si esta periferia o 'fleco latino' se caracteriza simplemente por un nivel rudimentario de provisión social y desarrollo institucional.

A fin de sistematizar el argumento de la existencia un régimen del bienestar de la Europa del Sur se requiere más investigación de carácter comparativo. No obstante, y con carácter general, puede contrastarse que los cuatro países meridionales comparten analogías respecto a su cultura, historia, sistemas de valores y peculiaridades institucionales. Por ejemplo, todos ellos han tenido, en distinto grado y duración, experiencias de dictaduras y gobiernos autoritarios durante el siglo XX, y han experimentado 'retrasos' en los procesos de modernización (excepto en las primeras regiones industrializadas de España e Italia).

El factor religioso ha sido de una gran relevancia estructural en los cuatro países, aunque la actuación de la iglesia como principal proveedor de protección social ha disminuido. Este proceso ha ido parejo con un mayor grado de secularización de las prácticas sociales en la Europa del Sur. Los efectos de los procesos de europeización y globalización han estimulado una mayor convergencia con los países de la Europa central y septentrional.

La Europa del bienestar mediterráneo puede ser calificada como una 'vía media' u opción intermedia entre los regímenes 'bismarckianos' de mantenimiento de rentas ocupacionales y los 'beveridgeanos' de cobertura universalística. El caso de Italia se ajusta a un modelo 'ocupacional mixto' que incorpora las características básicas del régimen contributivo continental, pero con algunos rasgos del régimen universalístico (Ferrera 1993). Pero quizá sea el caso de España el que mejor representa dicha posición equidistante entre los procesos de universalización de sus sistemas de la salud, educativos y de pensiones, y la permanencia de una seguridad social de carácter contributivo. España es exponente de la 'vía media' mediterránea que persigue combinar recursos del bienestar estatales, familiares y privados para la obtención de satisfacción vital (*well-being*) y autonomía de los ciudadanos (Moreno y Sarasa ,1993).

En el conjunto de estados industrialmente avanzados de la OCDE, los países de la Europa del Sur reflejan un nivel de valores medios respecto al grado de desmercantilización (*de-commodification*) y al acceso universal a servicios y prestaciones de bienestar por comprobación de medios (*means-testing*). Al analizar los incrementos de gasto social en porcentaje del PIB se constata una mayor grado de convergencia de los países latinos con respecto al promedio de la Unión Europea.

En realidad, el proceso de europeización también se manifiesta en un cierta convergencia en los datos agregados de gasto social. En el período 1980-95 la disparidad entre los regímenes con mayor y menor gasto social se ha reducido de una diferencia de 13 puntos a poco menos de 10 puntos. A destacar el gran incremento del conjunto de países de la Europa del Sur desde un promedio de 15,0

trabajadores agrícolas, los autónomos y los profesionales liberales. Las analogías pueden ser mayores de lo que hasta ahora se ha venido considerando (Bonoli y Palier 1996).

en 1980 a un porcentaje de 22,2 en 1995, el mayor de los cuatro regímenes del bienestar. En este sentido cabe significar que el esfuerzo financiero estatal de los países mediterráneos por ‘emparejarse’ (*catching up*) con el resto de las naciones centro- y norteamericanas ha sido muy notable.

Aún dejando constancia de que existen particularidades entre los países meridionales, tanto en España como en Grecia, Italia y Portugal pueden observarse tendencias de carácter demográfico y condiciones socioeconómicas similares. Con carácter general, tres son los rasgos que cabe considerar como diferencialmente característicos del régimen del bienestar de la Europa del Sur: (a) Necesidades y estilos de vida diferentes; (b) Microsolidaridad familiar; y (c) Conjunción entre universalismo y selectividad.

La mayor participación de los niveles de gobierno regional y local en el desarrollo de redes de servicios sociales de base y de los programas de asistencia social está conformando una pauta institucional diferenciada en la Europa del Sur al afrontar las situaciones de pobreza y exclusión social. En paralelo a la combinación de los principios de selectividad y universalismo, se observa en la Europa del Sur un mayor empeño institucional por la descentralización. En Italia ‘la reforma de las reformas’ del servicio sanitario nacional ha conllevado una descentralización de funciones organizativas y de gestión³². Además, la aprobación en fase experimental en 1998 del programa nacional de rentas mínimas, *reddito minimo di inserimento*, ha previsto la descentralización de su gestión a las comunidades locales³³. En Grecia y Portugal la descentralización de servicios, en su vertiente de gestión administrativo ha sido más tenue³⁴. Por contra, en España destaca el protagonismo de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de sistemas regionales de servicios sociales y de

³² Las ‘unidades sanitarias locales’ que conforman la estructura básica del *Servizio Sanitario Nazionale* han pasado a ser ‘empresas públicas’ con una amplia autonomía organizativa. Sus gerentes son contratados por las regiones por periodos prorrogables de 5 por las regiones de acuerdo a criterios profesionales. El gobierno central mantiene competencias generales de planeamiento, financiando un conjunto estandarizado de servicios que garantice un nivel equivalente de prestación a todos los ciudadanos sea cual fuere su lugar de región de residencia. Las regiones pueden complementar mediante recursos propios (co-financiación de los usuarios o impuestos) los gastos de funcionamiento que establezcan la ‘unidades sanitarias locales’. De igual manera, los superávits generados pueden destinarse a inversiones o el pago de inventivos al personal médico y administrativo (Ferrera, 2000).

³³ En modo experimental, el programa se había implantado de 42 comunidades locales, con una sobrerrepresentación de aquellas radicadas en el sur italiano donde la pobreza se halla más extendida. Las características son parecidas a las del *RMI* francés y las rentas mínimas autonómicas españolas. Los beneficiarios reciben una prestación de unas 45.000 pesetas (o la diferencia hasta alcanzar esta cifra si disponen de medios propios) y deben realizar tareas de inserción (asistencias a cursos de formación o actividades socialmente útiles). Este programa experimental será evaluado en el año 2000. Se prevé que la financiación sea con cargo al presupuesto nacional en un 90%, siendo el 10% restante a cargo de las comunidades locales (Alti y Maino, 1999; Ferrera, 2000).

³⁴ La escasa descentralización, tanto territorial como funcional, de servicios sociales, así como la escasa iniciativa de las asociaciones voluntarias, han subrayado el papel central de la acción del estado central y del paraestatalismo de la Iglesia Ortodoxa en la configuración del estado del bienestar griego. A su vez, el referéndum del 8 de noviembre de 1998 en Portugal evidenció la negativa de los portugueses a la regionalización de estado lusitano. Recuérdese, no obstante, que la implantación de las regiones autónomas está reconocida en la Constitución de 1976, por lo que un mayor grado de descentralización y desconcentración no está descartada de cara al futuro.

asistencia social³⁵, y en la implantación de los programas de rentas mínimas de carácter subestatal. En realidad han sido las propias Comunidades Autónomas las que han apurado el 'cierre' del sistema asistencial con el establecimiento de una 'red mínima de seguridad' (Serrano y Arriba, 1998).

La Europa compasiva

La Unión Europea ha avanzado considerablemente en su proceso de convergencia económica. Predomina aún una visión de los europeos como trabajadores y no como ciudadanos. En realidad, el desarrollo socioeconómico en el Viejo Continente soporta una ofensiva sostenida y soterrada por cambiar su rumbo y adoptar las tesis individualizadoras del modelo estadounidense.

Cuando se habla en términos generales de grandes valores arraigados en la vida social de las democracias 'postindustriales', su naturaleza es por definición similar a un lado y otro del Atlántico: representación política, libertades y derechos constitucionales o cultura cívica democrática. Empero, existen diferencias que van más allá de la anécdota histórica o del matiz institucional. Las ideas del 'éxito' personal basado en el autointerés egoísta y las prácticas del darwinismo social son el epítome de una filosofía de vida que divide a la sociedad en 'ganadores y perdedores' (*winner and losers*).

Europa confronta su porvenir con la renovación de un pacto social entre bienestar social y progreso económico posibilitador de la satisfacción vital de sus ciudadanos y la cohesión social de sus sociedades. En última instancia, los escenarios de futuro en la consolidación de las 'últimas redes' de protección para los europeos precarios serán consecuencia de los grados de legitimidad popular hacia sus estados del bienestar, los cuales están sujetos a procesos de ajuste y racionalización.

Como no podía ser menos, los legados del pasado condicionan en un modo dinámico y fluido el conjunto de valores, percepciones y actitudes ciudadanas que fundamentan el desarrollo de la vida social. Pero el apoyo de los ciudadanos a la reformulación del pacto por el bienestar social y el progreso económico está condicionado no sólo por elementos inerciales, sino por aquellos contingenciales fruto de la movilización de la ciudadanía en su conjunto. La causa de pobres y precarios es asunto que concierne a todos, y muy especialmente a los ciudadanos jóvenes más expuestos al artificio deslumbrante de la cultura del 'éxito' importada desde Norteamérica. Su concurso activo es ineludible para mantener las altas cotas de compasión y solidaridad alcanzadas en el continente europeo.

Con la intensificación de los procesos de globalización y regionalización mundial se producirá una mayor interdependencia. Pero ésta reforzará paradójicamente

³⁵ Recuérdese que la Constitución de 1978 establece la asistencia social como una competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148; 20). La labor innovadora en la reestructuración y creación de nuevos servicios sociales ha sido asumida en su práctica totalidad por las administraciones autonómicas y locales, las cuales han contado en ocasiones con el concurso del gobierno central (ej. Plan Concertado de Prestaciones Básicas). Téngase en cuenta que buena parte de la reacción ciudadana a la burocratización mecanicista de la provisión social centralizada, característica del anterior régimen franquista, ha tenido también su expresión en el deseo de protagonismo institucional de Comunidades Autónomas y municipios.

construcciones simbólicas, culturas y entramados institucionales propios. No cabe esperar que las realidades sociales de cada país europeo se disuelvan en un superestado o Estados Unidos de Europa, como algunos pensadores neofuncionalistas parecen sugerir. El elemento de la territorialidad seguirá siendo determinante en el desarrollo ulterior de sus diversos sistemas políticos.

Sí cabe contemplar a una Europa unida y en concurrencia consigo misma. Ante tal eventualidad, los protagonistas del genio civilizador europeo no serán exclusivamente los estados-nación, tal y como ahora los conocemos. El empuje de las comunidades políticas subestatales, y de sus mesogobiernos, proyectará su protagonismo en ocasiones equiparable al de los propios estados plurales en donde se integran. Una Europa democrática, multicéntrica, no jerarquizada y subsidiaria aparece como el escenario de futuro posible, probable y más deseable. Como siempre, sólo el paso del tiempo permitirá desvelar el curso hacia el afianzamiento o no de la Europa compasiva. La viabilidad del proyecto de Unión Europea depende de ello.

Referencias bibliográficas

Alti, T y Maino, F. (1999), *La sperimentazione del reddito minimo di inserimento in Italia: Primi spunti per una valutazione*. Quaderni di Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche (2/1999). Pavía: Università degli Studi di Pavia.

Arriba, A. (1999), *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámica sociales*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid,.

Atkinson, A.B. (1989), *Poverty and Social Security*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

Auriol, D. (1993), 'L'autonomisation des politiques sociales d'insertion, 1970-1990. L'émergence d'une nouvelle catégorie d'action', *Revue Française des Affaires Sociales*, 47, (1): 41-63.

Ayala, L. (1997), *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

Baldwin, P. (1992), 'The Welfare State for Historians. A Review Article', *Comparative Studies in Society and History*, 34 (4): 695-707.

Bonoli, G. y Palier, B. (1996), 'Reclaiming Welfare. The Politics of Social Protection Reform in France', *South European Politics and Society*, 1(3): 241-259.

Cantó-Sánchez, O. (1996), *Poverty Dynamics in Spain: A study of transitions in the 1990s*. Discussion Paper No. DARP 15. Londres: London School of Economics.

Carabaña, J. (1997), 'La movilidad social en España', en VV.AA., *Movilidad social e igualdad*. Madrid: Argenteria-Visor.

Castel, R. (1992), 'La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales', en Álvarez Uría, F. (comp.) *Marginación e inserción*, pp. 25-36. Madrid: Endymion.

Castles, F. y Ferrera, M. (1996), 'Home Ownership y the Welfare State: Is Southern Europe Different?', *South European Society & Politics* (1) 2: 163-185.

Comisión Europea (1993), *Libro Verde. Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Bruselas: OPEEC-COM(93) 551.

Cousins, C. (1998), 'Social exclusion in Europe: Paradigms of social disadvantage in Germany, Spain, Sweden and the United Kingdom', *Policy & Politics*, 26 (2): 127-146.

Doyal, L. y Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*. Londres: Macmillan (Ed. Castellano, 1994, *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria).

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. y Whiteford, P. (eds.) (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Londres: HMSO.

Esping-Andersen, G. (1985), *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

-(1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. (Ed. Castellano, 1993, *Los tres mundos del estado del bienestar*. Burjassot: Ed. Alfons El Magnànim).

-(1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. (Ed. Castellano, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología, 2000).

Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarieta : Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna : Il Mulino.

-(2000), 'Targeting Welfare in a "Soft" State', en Gilbert, N. (ed.), *Targeting Social Benefits*. New Books, NJ: Transaction Books, pp. 157-186.

Flora, P. (ed.) (1986/87), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, Berlín: De Gruyter.

-(1993), 'Los estados nacionales del bienestar y la integración europea', en Moreno, L. (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 15-27. Madrid: CSIC.

Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (1981), 'The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States', en Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 17-34. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Flora, P; Kuhnle, S. y Urwin, D. (eds.) (1999), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford : Oxford University Press.

Gough, I; Bradshaw, J. & Ditch, J.; Eardley, T. y Whiteford, P. (1997), 'Social Assistance in OECD Countries', *Journal of European Social Policy*, 7(1): 17-43.

Green Paper on Welfare Reform (The) (1998), *New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare*. Londres: Department of Social Security.

Iglesias Fernández, J (coord.), *Ante la falta de derechos: ¿¡Renta básica ya!!..* Barcelona: Virus-Baladre.

Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

Kuhnle, S. (1997), "La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos", en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 31-65. Madrid: CSIC.

Lewis, J. (1992), 'Gender and the Development of Welfare Regimes', *Journal of Social Policy*, 18: 595-6000.

Milano, S. (1990), *Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.* Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Gobierno Vasco.

Mishra, R.(1992), *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Ed. inglés (1984), *The Welfare State in Crisis: Social. Thought and Social Change*. Brighton: Wheatsheaf).

Montagut, T (2000), *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Moreno, L. (1999), *La 'via media' española del régimen de bienestar mediterráneo*, Documento de Trabajo 99-05, Madrid: IESA-CSIC (<http://www.csic.es/iesa>).

-(2000a), *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel.

-(2000b), 'Localismo cosmopolita y mesogobiernos', *Claves de Razón Práctica*, 100: 38-43.

-Moreno, L. y Sarasa, S. (1993), 'Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España', *Revista Internacional de Sociología* 6: 27-69.

Orloff, A.S. (1993), 'Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States', *American Sociological Review*, 58: 303-28

Paugam, S. (1996), *A New Social Contract? Poverty and Social Exclusion: A Sociological View*. EUI Working Paper RSC No. 96/37. Florencia: Instituto Universitario Europeo.

Pitruzzello, S. (1999a), *Decommodification and the Worlds of Welfare Capitalism. A Cluster Analysis* (Seminar Paper WS/90). Florencia: Instituto Universitario Europeo.

-(1999b), 'Globalization, post-industrialism and the evolution of the welfare states. Lon-run equilibria and short-run dynamics'. Ponencia presentada en la reunión anual de la APSA, 2-5 septiembre.

Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona: Ariel.

Rhodes, M (ed.) (1997), *Southern European Welfare States*. Londres. Frank Cass.

Rodríguez Cabrero, G. (1991), 'Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología', en Rodríguez Cabrero, G. (comp.) *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Barcelona: Icaria-Fuhem.

Ruiz-Huerta, J; Martínez, R. y Ayala, L. (1999), 'El Mínimo Personal y Familiar en el I.R.P.F.: Una valoración de su cuantía', *Hacienda Pública Española*, nº 152: 151-170.

Saralegui, J. (2000), 'Los estudios de desigualdad, pobreza y exclusión social en el sistema estadístico. Perspectivas en España y Europa', *Cuadernos de Gobierno y Administración*, nº 2: 213-241.

Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

Silver, H. (1994), 'Social exclusion and social solidarity: Three paradigms', *International Labour Review*, 135 (5-6): 531-578.

Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, pp. 1-64. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Standing, G. (1990), 'The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation?', *International Labour Review*, 129 (6): 677-691 (Ed. Castellano, 'El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?', *Revista Internacional del Trabajo* 109 (4): 499-516).

Subbarao, K. et al (1997), *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: World Bank Publications.

Titmus, R.M (1981), *Política social*. Madrid : Ariel. (Ed. original.:1974, Abel-Smith, B. y Titmuss, K. (eds.), *Social Policy. An introduction*. Londres: George Allen & Unwin).

Townsend, P. y Gordon, D. (1991) 'What is Enough? New Evidence on Poverty Allowing the Definition of a Minimum Benefit?', en Adler, M.; Bell, C.; Clasen, J.; y Sinfield, A. (eds.), *The Sociology of Social Security*, pp. 35-69. Edimburgo: Edinburgh University Press.

Van Parijs, P. (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso.