

# A PROPÓSITO DE LA REFORMA DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR

## UNA CONFUSIÓN CONCEPTUAL Y UNA ILUSIÓN POLÍTICA

**E**l discurso político de las democracias europeas en la segunda mitad del siglo XX ha tendido a identificar los derechos sociales con la oferta concreta de prestaciones sociales y asistenciales públicas. En efecto, no solo líderes y partidos políticos (de izquierda, centro y derecha), sino también grupos de interés y asociaciones, medios de comunicación, intelectuales y expertos han interpretado la expansión efectiva de los Estados del Bienestar a través del desarrollo de subsidios, pensiones y servicios como un avance (o una conquista) de derechos sociales y –siguiendo a T. H. Marshall– como un progreso de la ciudadanía. Los derechos sociales han adquirido de este modo una realidad más específica, práctica y cercana que los derechos civiles y políticos. Probablemente, muchos ciudadanos europeos titubearían al tratar de precisar los derechos que les asisten en su relación con los poderes públicos que les gobiernan, administran, ordenan y fiscalizan, pero apenas dudarían a la hora de señalar sus derechos sociales, asimilándolos, por ejemplo, al uso de los servicios del sistema público de salud, a la percepción de una prestación por desempleo o de una pensión.

---

Elisa Chuliá es profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

La metonimización de los derechos sociales (es decir, su ecuación semántica con las prestaciones que un Estado del Bienestar reconoce en un momento determinado) ha propiciado la confusión de argumentos en el debate público y la conciencia social de los ciudadanos. Así, el aumento o la mejora de una prestación se ha presentado a menudo como una ampliación de derechos sociales; en lógica consecuencia, la reducción o restricción de una prestación se ha percibido (y denunciado) como una vulneración de estos derechos, un deterioro de la ciudadanía y, a la postre, de la calidad de la democracia.

Todo ello explica que, con bastante independencia de su adscripción ideológica, la mayor parte de los gobiernos europeos que se han sucedido aproximadamente durante el último medio siglo hayan evitado rebajar la oferta de prestaciones sociales para mantener su legitimidad democrática (en las encuestas y en las urnas), y que hayan recurrido al expediente de aumentarlas, si han vislumbrado la oportunidad política de hacerlo. Conforme a esta lógica, como quiera que los derechos sociales, entendidos como prestaciones sociales, son prácticamente insaturables (toda vez que cualquier prestación social es susceptible de aumento), los gobiernos de la Europa democrática de posguerra favorecieron la expansión institucional y financiera de los sistemas de protección social, convencidos de que esta constituía la mejor estrategia política para el bienestar de la sociedad y la consolidación del sistema político democrático, de cuyas élites formaban parte. El proceso de integración europea no puso obstáculos a estas estrategias de los Estados miembros, conformándose todavía a finales del siglo XX con un seguimiento laxo de las políticas sociales nacionales a través del “método abierto de coordinación”. Estos comportamientos de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas dieron pábulo a una ilusión política: la de que la evolución de los Estados del Bienestar no tenía más límite normativo ni empírico que el de la voluntad de los gobernantes.

### ESTADOS DEL BIENESTAR HISTÓRICA E INSTITUCIONALMENTE CONTINGENTES

Los Estados del Bienestar constituyen sistemas institucionales diversos e internamente muy complejos que han alcanzado su máximo despliegue en la Europa democrática de la posguerra, procurando a sus sociedades nive-

les de seguridad y prosperidad históricamente desconocidos hasta entonces. El éxito político y social de los Estados del Bienestar, reflejado en grandes consensos interpartidistas y elevadas cotas de apoyo social, ha propiciado su consideración como instituciones “necesarias” para cualquier democracia que pretenda obtener un sello de calidad. Esta consideración ha contribuido a difuminar su carácter históricamente contingente, a desdibujar la evidencia de que su gran desarrollo obedeció a unas circunstancias económicas, políticas, sociales y demográficas muy específicas que se dieron tras la Segunda Guerra Mundial.

Una Europa en reconstrucción, unas élites políticas deseosas de afirmar la democracia y estabilizar la paz social tras décadas de conflictos sociales, opresión y violencia masiva: este fue el contexto en el que las democracias europeas desplegaron sus sistemas de protección social partiendo en muchos casos de los programas de previsión social diseñados y puestos en marcha por gobiernos de principios del siglo XX y tomando en cuenta las tradiciones políticas e institucionales nacionales. El panorama de los Estados del Bienestar europeos siempre fue internamente muy diverso: unos se construyeron fundamentalmente sobre el principio de la universalidad (considerando beneficiarios a todos los ciudadanos), otros sobre el de la contributividad (circunscribiendo las prestaciones principalmente a los contribuyentes al sistema a través de impuestos específicos sobre el trabajo), y otros sobre la necesidad (destinando las ayudas a quienes demostraran carencias); unos concedieron atención preferente a la población mayor y discapacitada, otros atendieron más a las familias, los niños y los jóvenes; unos atribuyeron el monopolio de la producción de los servicios al Estado, otros permitieron que el mercado privado de bienestar y las familias adoptaran un papel importante en la oferta de prestaciones.

Tan variopinto era y es el panorama de los Estados del Bienestar que en la literatura académica hizo fortuna la discusión sobre su clasificación en “régimenes de bienestar” y también, aunque de un modo menos ostensible, la valoración de su calidad en virtud de la pertenencia a uno u otro régimen. Así, gran parte de los científicos sociales europeos, también los españoles, hemos gustado de ensalzar el régimen de bienestar escandinavo o socialdemócrata como modelo preferible (incluso, en algunos casos,

como modelo ideal en sentido weberiano). Cabe apuntar aquí que semejantes planteamientos académicos sobre los Estados del Bienestar han contribuido probablemente a afianzar la visión de estos como instituciones necesarias y tanto más socialmente valiosas y democráticamente estimables cuanto mayor y más generosa sea su cobertura.

Lo cierto es que la prosperidad económica, la considerable reducción de las desigualdades sociales y los conflictos de clase, y el alejamiento geográfico de las guerras, insuflaron en las democracias europeas de la segunda mitad del siglo XX un notable optimismo, solo temporalmente disminuido por algunas crisis en los años setenta y ochenta, y revitalizado tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de los sistemas comunistas.

“Teníamos una gran visión. No queríamos simplemente que las cosas mejoraran. Queríamos resolver todos los problemas sociales. Queríamos acabar con los ciclos comerciales, la inseguridad económica, la pobreza y el racismo. Queríamos una libertad personal y una autorrealización casi ilimitada. Para aquellos que no pudieran vivir la vida en plenitud (como resultado de la vejez, la discapacidad o la desgracia), queríamos una red de seguridad social generosa que les pudiera garantizar vidas dignas”. Esta cita del libro *The Good Life and Its Discontents*, publicado en 1995, en la que el veterano columnista del *Washington Post* Robert Samuelson exponía el ambiente de confianza y euforia que prevalecía en su propio país en los años centrales de la segunda mitad del siglo XX, se aplica perfectamente a la Europa democrática que no solo compartía con Estados Unidos la ambición de progreso, prosperidad y seguridad, sino que además disponía de instrumentos más potentes para hacerla realidad. Efectivamente, con sistemas de protección social más extensos y una cultura política más favorable al aumento del gasto social, los Estados europeos se sentían capaces de resolver los grandes problemas de los ciudadanos derivados de contingencias previsibles e imprevisibles.

Sobre el trasfondo trazado hasta aquí, las resistencias sociales a la reforma de los Estados del Bienestar no son más que comprensibles y legítimas. Pocos de sus defensores han subrayado su contingencia histórica e institucional, las condiciones específicas que facilitaron su enorme des-

pliegue y las dificultades para sostenerlos ante el cambio de esas condiciones. En lugar de análisis empíricos y argumentos prudenciales, el debate público sobre los Estados del Bienestar ha estado dominado por juicios simplificadores y renuencias a considerar seriamente datos demostrativos de los grandes cambios sociales acontecidos durante el periodo de esplendor de los Estados del Bienestar, y en buena medida provocados por ellos mismos.

## LOS LOGROS SOCIALES DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR

Los Estados del Bienestar han procurado logros sociales que, no obstante, desafían su propia sostenibilidad. Entre estos logros destaca el incremento de la esperanza de vida. A través de los programas de salud pública y de las prestaciones sanitarias, los Estados del Bienestar han aumentado significativamente la longevidad. Gracias a la extensión de las pensiones de jubilación, esa prolongación de la vida supone, además, el incremento de años de autonomía económica respecto a la familia.

Además del aumento de la esperanza de vida, el Estado del Bienestar ha propiciado al menos otras dos transformaciones sociales fundamentales: el retraso de la incorporación regular al mercado de trabajo y la emancipación económica y social de las mujeres. Ambos fenómenos resultan de la ampliación de la oferta educativa y del acceso mayoritario de la población joven a niveles educativos superiores. La edad y la cualificación de los demandantes de primer empleo se han elevado, en tanto que la distribución por sexos se ha equilibrado en beneficio de las mujeres. Por otra parte, el acceso de las mujeres a ocupaciones cualificadas ha convertido a las “amas de casa cuidadoras” en una figura muy infrecuente entre determinadas cohortes de edad.

Estos tres fenómenos han ocasionado una mayor carga a los Estados del Bienestar. De un lado, el aumento de la longevidad ha presionado al alza el gasto en pensiones y también, aunque en mucha menor medida, el gasto sanitario y el dedicado a otras prestaciones asistenciales. De otro lado, la amplia oferta educativa pública y subvencionada ha favorecido, segura-

mente más que cualquier otra política de igualdad de género, la creciente independencia de las mujeres respecto a otros miembros de sus familias. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ha traducido en un aumento de los ingresos fiscales del Estado, pero también en una pérdida de la capacidad que tradicionalmente poseían las familias para ocuparse de sus miembros más vulnerables; asimismo ha redundado en un descenso de la natalidad, que si en el corto plazo puede significar una relajación financiera de los Estados del Bienestar (en la medida en que desciende el número de niños dependientes), a medio y largo plazo implica una reducción de contribuyentes. Finalmente, el incremento de la población activa con elevados niveles educativos ha supuesto una ganancia agregada en cualificación de la mano de obra, pero no todas las economías –y en particular las del sur de Europa– han sabido adaptar sus economías y mercados de trabajo a ese decisivo cambio, lo cual ha originado con frecuencia desempleo y sobrecualificación.

Pocas dudas caben de que el aumento de la longevidad, la emancipación económica y social de las mujeres y el incremento de los niveles educativos de la fuerza de trabajo constituyen éxitos sociales de primera magnitud; pero esta apreciación no debería ocultar sus costes. Así, el aumento de la esperanza de vida a todas las edades, y en particular a edades avanzadas, ha traído consigo el envejecimiento de la población, esto es, el incremento de la proporción de los ciudadanos viejos y de la edad media de la población. La emancipación de las mujeres ha generado mayores dificultades de formación y desarrollo de las familias, evidentes en indicadores tales como el retraso de la salida del hogar de origen, la nupcialidad y la maternidad, así como el aumento de la inestabilidad estructural de las familias. Por otra parte, la combinación de una mano de obra crecientemente cualificada y de mercados de trabajo nacionales bastante regulados y protegidos, en un entorno de competencia económica global, ha trasladado el peso del crecimiento económico a la innovación y a los aumentos de productividad, exigiendo esfuerzos de inversión constantes.

En definitiva, algunas de las más grandes consecuciones de los Estados del Bienestar redundan en un aumento de la carga fiscal, amenazando el mantenimiento de su oferta de servicios y prestaciones, y hasta de sus pro-

pías estructuras institucionales. Cabe naturalmente una lectura crítica que atribuya estas amenazas a la proliferación del fraude fiscal y a la economía sumergida, a la corrupción política y financiera y al dispendio de gasto público. Sin negar la gravedad de estos fenómenos y la necesidad de acotar su alcance (un sano realismo democrático aconseja abandonar la pretensión de erradicarlos por completo), explicar el riesgo de sostenibilidad que afrontan los Estados del Bienestar aludiendo meramente a estos factores equivaldría a dar la espalda a la evidencia.

## **LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE REFORMAR Y LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DE EXPLICAR LA REFORMA**

Ningún país europeo, ni siquiera los que han logrado sortear mejor los estragos de la crisis económica y financiera que sufrimos desde 2008, puede obviar en estos momentos la reforma de los Estados del Bienestar. Esa reforma, cuyo resultado no puede ser otro que la contención del gasto social, difícilmente puede consistir en la mera racionalización de las prestaciones, mejorando su gestión y su eficiencia; casi nadie discute en la actualidad la necesidad de reducir al menos algunas prestaciones en un plazo de tiempo bastante corto.

No es la crisis la que impone esta necesidad de reformar los Estados del Bienestar, aunque sí sea la que la ha puesto descarnadamente de manifiesto. Las desventajas competitivas, que en general tienen las economías de los Estados del Bienestar frente a otras más desreguladas y menos protegidas socialmente, constituyen ya una triste certeza. Es preciso tomar conciencia de ella, y no para defender el desmantelamiento de los Estados del Bienestar, sino para intentar ajustarlos de manera tal que cumplan funciones sociales primordiales sin sofocar el crecimiento económico y la creación de empleo, y sin hipotecar el progreso del conjunto de la sociedad.

No sería justo reprochar a los ciudadanos su resistencia a reformar el Estado del Bienestar, sin hacer mayores esfuerzos para que comprendan las implicaciones de no hacerlo, disimuladas durante décadas por los protagonistas del discurso político y del debate público. Es bien sabido que las “creencias convenientes” arraigan más fácilmente en individuos y colectivos, y a los ciu-

dadanos europeos se les ha hecho creer que la capacidad de los Estados del Bienestar era prácticamente inagotable y los derechos sociales permanentemente extensibles. Y apenas extraña que muchos ciudadanos se sientan engañados, y se indignen y manifiesten contra el recorte de prestaciones que consideraban derechos reconocidos para cuyo disfrute ya han contribuido.

Por todo ello, romper la ecuación semántica entre derechos sociales (generales) y prestaciones sociales (específicas), explicar con claridad, ecuanimidad y rigor analítico los límites de los Estados del Bienestar y la contingencia histórica de su desarrollo, así como las consecuencias económicas y sociales de no reformarlos, no es solo una obligación política ineludible de los gobiernos europeos, sino una responsabilidad ética que han de asumir por no haber advertido suficientemente a la ciudadanía sobre los riesgos de sostenibilidad de los Estados del Bienestar y la necesidad de adaptarlos a unas condiciones económicas y sociales no todas imprevisibles, pero sí radicalmente diferentes de las que imperaban hace solo unas décadas.

### PALABRAS CLAVE

Estado del Bienestar • Europa • Derechos fundamentales y Libertades Públicas • Crisis económica

### RESUMEN

El presente artículo analiza el nacimiento y desarrollo de los Estados de Bienestar como sistemas institucionales complejos que en la Europa de posguerra se desarrollaron procurando a sus sociedades niveles de seguridad y prosperidad históricamente desconocidos. La autora sostiene que en el contexto actual los gobiernos tienen la responsabilidad ética de romper la ecuación semántica entre derechos sociales (generales) y prestaciones sociales (específicas) ante la necesidad de adaptar los Estados de Bienestar a unas condiciones económicas y sociales no todas imprevisibles, pero sí radicalmente diferentes de las que imperaban hace solo unas décadas.

### ABSTRACT

*This article analyses the birth and development of the Welfare States as complex institutional systems developed in post-war Europe to deliver levels of security and prosperity historically unknown to their societies. The author holds that, in the current situation, the governments have the ethical responsibility of breaking the semantic equation between social rights (general) and social benefits (specific) given the necessity of adapting the Welfare States to some economic and social conditions not wholly unpredictable, but indeed radically different to those in vogue just a few decades ago.*