

¿Podemos mantener el modelo social europeo en el cambio de época?

Joan Subirats

Joan Subirats es catedrático de Ciencia Política e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Recientemente ha publicado (en colaboración, en su caso, con otros autores) obras como *Del Xino al Raval. Cultura i transformació social a la Barcelona central* (Hacer Editorial, Barcelona, 2008), *Análisis y gestión de políticas públicas* (Ariel, Barcelona, 2008), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España* (coeditor; CIDOB, Barcelona, 2008) y *Autonomías i Desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar* (coeditor, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011).

El llamado modelo social europeo, que ha venido caracterizando la manera de entender las relaciones entre poderes públicos, mercado y sociedad en Europa occidental desde el final de la segunda guerra mundial, está en cuestión. Hay quien afirma que la Europa Social será la primera víctima de la crisis económica y la fragilidad de la zona euro, rompiendo así el equilibrio compensatorio derivado de la existencia del Mercado Único (Fleischman-Hillard, 2011).

La integración europea generó, como sabemos, una notable asimetría entre las políticas que promovían la eficiencia del mercado y las políticas que querían promover protección y equidad. A medida que el proceso de integración económica se aceleraba, los Estados del bienestar de cada estado miembro sufrían los procesos de liberalización y competitividad, mientras que los esfuerzos para generalizar las políticas sociales chocaban con la diversidad de modelos y de prácticas, y con los temores de quienes veían en esa potencial integración amenazas a las prestaciones conseguidas (Scharpf, F., 2002).

La pregunta que surge en momentos como los actuales, es si desde la Unión Europea, si desde las lógicas imperantes en cada país europeo, se será capaz de mantener los mimbres básicos de lo que de manera más o menos compartida se ha venido denominando como la «Europa Social». Un esquema de prestaciones sociales y de derechos que ha caracterizado a Europa desde el final de la segunda gran guerra, y que, con los matices y diferencias que cada nación ha ido impulsando y preservando, mantenían notables puntos en común. De hecho, en la no tan lejana cumbre de Lisboa del año 2000, se consagró la idea o la pretensión de luchar por la mayor competitividad económica posible a la vez que se postulaba el mantenimiento del máximo de cohesión social. Los balances que se han ido haciendo al respecto, apuntan a que si bien los resultados no han sido los esperados en cuanto a los aspectos de competitividad, desde el punto de vista de la cohesión social, las cosas son manifiestamente mejorables. Y la actual coyuntura apunta a más interrogantes que certezas al respecto. En este artículo trataremos de establecer algunos elementos conceptuales básicos, y plantear los dilemas actualmente presentes en el complejo escenario de crisis económica, política y social que apunta más a un cambio de época que a un paréntesis más o menos largo.

LAS BASES DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR EUROPEOS Y LA CONFIGURACIÓN DE MODELOS

La progresiva consolidación del Estado del bienestar implicó, de hecho, el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública. El Estado del bienestar se entendió como un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimían intereses y se resolvían necesidades colectivas. Pero ello tenía y sigue teniendo una lógica básicamente territorial, marcada por los límites de cada

estado nación. En sentido estricto, se fue entendiendo que el campo de las políticas sociales se extendía, por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y, por otro lado, sobre lo que podríamos denominar el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales. Las políticas de bienestar han sido y son de hecho, espacios de gestión colectiva de los diversos ejes de desigualdad (de clase, de ciudadanía, de género...), que hemos ido encontrando en los ámbitos tanto público, como mercantil o privado y comunitario en este principio de siglo XXI. Pero, como hemos dicho, el escenario privilegiado en que eso ocurre sigue siendo el estado-nación. Y por todo ello se puede hablar de modelos distintos de Estado del bienestar en Europa (ver Titmuss, Esping Andersen, Castles, Sarasa-Moreno) en proceso de recomposición...

Esa diversificación se fue dando también en la forma de entender y estructurar la protección social. El modelo nórdico fue articulando su oferta de servicios y transferencias sobre la base de los derechos sociales de ciudadanía, diseñando políticas universales y apoyando todo ello en un régimen de fiscalidad directa y progresiva. Por su parte el modelo continental vertebró su agenda social en torno a la vinculación directa de las personas al mercado de trabajo. O sea, la esfera laboral se convirtió en el mecanismo central de realización de la ciudadanía social (si trabajas, tienes acceso a derechos, si no trabajas, estás fuera). Existe protección si se trabaja y se cotiza desde esa posición. Por tanto, la financiación se basa en el régimen de cotizaciones. El modelo liberal, basa su oferta de políticas en el criterio de necesidad social, ofrece servicios y transferencias selectivas ligadas a la comprobación de la falta efectiva de recursos. Es decir, se ayuda a quién demuestra que está por debajo de un umbral determinado de ingresos personales o familiares, y todo ello se basa en un régimen de fiscalidad débil que se une a mecanismos de cofinanciación por parte de los usuarios de cada servicio.

Si nos referimos a los impactos de cada modelo social, diríamos que las políticas del modelo liberal han ido provocando mayores procesos de desigualdad entre personas, o dicho de manera menos directa, ha provocado más polarización. Así, por ejemplo, la división social del bienestar entre sectores de rentas medias (con acceso a servicios privados) y de rentas bajas (que sólo pueden acceder a los servicios públicos básicos) se ha agravado. Las políticas del modelo democristiano han ido manteniendo las diferencias tradicionales de status y de género. Así, por ejemplo, se han ido reservando tratamientos desiguales en la seguridad social a asalariados públicos o privados, a hombres o mujeres. Por último, en el modelo socialdemócrata los efectos han sido de mayor igualación sobre la estructura de rentas y las jerarquías tradicionales.

No hemos mencionado un posible modelo mediterráneo o meridional de Estado del bienestar. Lo cierto es que de forma sistemática, la literatura sobre Estados del bienestar ha ido excluyendo a los países de la Europa del Sur (España, Grecia, Portugal y en parte Italia). Para algunos autores como Castles (1995), el modelo de la Europa del Sur se definiría sobre todo por los bajos niveles de gasto social, fruto de un retraso significativo en los procesos de industrialización. Y, más allá de ello, sus características recordarían el modelo continental de bienestar, basado en la vinculación al trabajo como elemento

determinante y con una base contributiva. Por tanto, podríamos decir que en estos años se fue desarrollando un régimen de protección social y empleo de tipo democristiano, con niveles no muy altos de desarrollo. Otros autores, en cambio, sostienen la existencia de aspectos propios del Sur (Sarasa, Moreno, 1995; Rhodes, 1997; Ferrera et al, 2000).

Se señala así que la expansión de los gastos sociales (como expresión de las nuevas configuraciones de fuerza originadas por la democratización) acabaría de hecho reforzando sus rasgos distintivos. De acuerdo a este último enfoque, lo que podríamos denominar como Estado del bienestar latino-mediterráneo, presentaría algunas características diferenciales. Así se señala que su llegada tardía, ha obligado a reestructuraciones constantes, cuando aún no estaban plenamente consolidados. Su base esencialmente contributiva, ha ido acompañada de una gran diversificación en tipo de beneficiarios. Unos muy bien protegidos, otros en situación mucho más precaria. Mientras, la educación y la salud basaban su lógica universalista en los impuestos, pero con niveles de gasto por debajo de los habituales en el resto de Europa. Y todo ello con la presencia de ámbitos de prestación no pública en salud y educación, bastante más significativos que en la mayoría de países europeos.

En estos países hemos ido manteniendo esquemas de asistencia muy basados en la familia, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de que poco a poco se fueron poniendo en pie nuevas redes públicas de servicios sociales y, de forma parcial y fragmentada, programas de rentas mínimas. En el ámbito laboral coexisten altas tasas de cobertura por negociación colectiva con densidades sindicales muy bajas. Podría explicarse la alta cobertura como conquista sindical a cambio de la reconducción del conflicto social hacia escenarios de pacto por arriba en momentos de transición y fragilidad democrática. En general, podríamos decir que el impacto de las políticas sociales y de cohesión de la Unión Europea ha sido alto en cada uno de los países, tanto desde una perspectiva cuantitativa (gasto social financiado por fondos estructurales) como cualitativa (ajuste de las políticas estatales a los diseños comunitarios). Y si nos referimos a los mecanismos de provisión de los servicios, lo que ha predominado en los países meridionales ha sido la pervivencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar, a partir de unos aparatos administrativos muy rígidos y con estilos de liderazgo político todavía apegados a una cierta concepción patrimonial del Estado

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA

¿Cuál ha sido el papel de la Unión Europea en este proceso de recomposición de los Estados del bienestar? Es evidente que la Unión Europea ha sido en estos años un actor relativamente potente de regulación social, aunque lo haya sido tardíamente y muy por debajo de la importancia dada a la creación de un mercado único de capitales y productos. Lo que conviene destacar es que todo ello se hace en el marco de unas reglas formales de juego que tienen poco en común con lo que era el escenario habitual: el estado-nación. En efecto, el tipo de políticas sociales impulsadas desde Europa, difiere en muchos aspectos a la de los Estados nacionales del bienestar que se integran en la Unión. En concreto, ambas notas (institucionalidad posnacional y desarrollo tardío de la agenda social) presentan impactos negativos y positivos.

De entre los negativos, cabe destacar el débil basamento fiscal de la política social europea. La falta de una financiación suficiente como para estructurar unas políticas propias, desplaza sistemáticamente la política europea hacia la parte de las reglas y las normas. Si no se tienen recursos económicos para modificar las situaciones a las que se quieren dar salida, ello obliga a utilizar el recurso normativo, que está plenamente en manos de las instituciones europeas. Recurso que, en muchos casos, debe tomar la fórmula del «método abierto de coordinación» como mecanismo de acomodación entre realidades nacionales muy distintas. En este sentido, es evidente el escaso desarrollo a escala europea del núcleo duro de la agenda del Estado del bienestar, es decir todo aquello relacionado con pensiones, desempleo, sanidad y educación. Si nos referimos a los aspectos positivos, cabe destacar la parte social de la política de cohesión, directamente conectada al proceso de integración supranacional. Así como el predominio actual en la agenda social de la UE de los ámbitos de empleo, exclusión y género, directamente conectados a las tres dimensiones sectoriales de reestructuración de los Estados nacionales del bienestar.

Desde los momentos iniciales del proceso de integración europea, el tema de contar con una regulación europea sobre el mercado de trabajo fue considerado como la prueba de fuego de la voluntad política de articular una verdadera esfera supranacional de derechos laborales. A pesar de lo mucho andado, podríamos afirmar que el objetivo de contar con un único mercado de trabajo regulado, no ha sido alcanzado. Tras Maastricht, el cambio ya generalizado de contexto económico, ha ido conduciendo hacia mercados nacionales de trabajo flexibles y generadores de empleo precario y desprotegido. Y ello condujo a la reorientación del núcleo de la regulación europea hacia aspectos de nuevo tipo, básicamente los temas relacionados con la organización de la jornada y la protección de las formas atípicas de trabajo, así como aspectos de salud laboral.

Pocos avances se han dado también en la regulación de la negociación colectiva, o en relación a la regulación del empleo temporal. Es en cambio más sustantivo el volumen de regulación generado en torno a las llamadas políticas activas de empleo. En este terreno, la labor de la Unión Europea ha girado en torno a tres ejes: la formación ocupacional, el impulso al empleo de base local/regional mediante estrategias de desarrollo endógeno y la promoción directa de empleo por medio de políticas concertadas con los estados miembros y las redes de gobiernos territoriales. Es evidente que la UE ha jugado un papel catalizador muy relevante en el terreno de las estrategias locales de empleo. En definitiva, las políticas europeas de promoción del empleo constituyen hoy un espacio de fuerte conflictividad entre quienes apuestan por la europeización y la responsabilidad pública y quienes se mantienen en posiciones euroescépticas y neoliberales, tendentes a desdeñar cualquier tipo de rol activo de la UE, y ello agravado en los últimos tiempos con los efectos de la crisis económica global que ha generado procesos de repliegue «nacional» muy significativos.

Por otro lado, como bien sabemos, a finales del siglo pasado el gasto en la estrategia de cohesión fue muy significativo, alcanzando más de un tercio del presupuesto de la UE. Tanto en estas políticas, como en las relacionadas con la lucha contra el paro, la igualdad de género y la formación, la distribución territorial del gasto social de la cohesión, por grandes bloques de Estados del bienestar, sigue unas pautas similares: los países del

arco latino-mediterráneo, concentran el 50% de los fondos de programación estatal y el 45% de los recursos de programación comunitaria. En definitiva, tanto si se toma la distribución territorial por bloques de Estados del bienestar, como si se adopta la distribución que procede de los distintos niveles de renta regionales, se llega a la conclusión de que las políticas sociales de la cohesión incorporaron una fuerte dimensión de focalización territorial. Fueron selectivas, no solo por atender a colectivos de atención prioritaria, sino también por la selección que hicieron de territorios de atención prioritaria. Es importante asimismo recordar que fue desde la UE desde donde se impulsó la lógica del *mainstreaming*, como una lectura transversal de las políticas sociales en clave de superación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

En estos años de creciente erosión de la legitimidad de las políticas sociales y de bienestar como elementos de distorsión de la competitividad, ha predominado un discurso antiestatalista pero, en la práctica, ha habido más discursos que verdadero desmontaje real de unas políticas sociales que siguen contando con altas cotas de respaldo social (Calzada, 2007). Sin embargo, las cosas han ido acelerándose en estos últimos años.

LOS CAMBIOS MÁS RECIENTES. LA CRISIS DEL TRABAJO COMO FUNDAMENTO DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y LA FRAGILIDAD FAMILIAR COMO FACTOR DE VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN

El aspecto en el que los cambios han sido más significativos y sus efectos más detectables, ha sido el de la ocupación. El trabajo ya no es lo que era, y ya no volverá a serlo. Desde el núcleo de regulaciones y relaciones laborales propias del modelo social europeo bajo condiciones fordistas (el modelo industrial que nos acompañó a lo largo del siglo XX), la esfera ocupacional de los Estados del bienestar, en todas sus variantes, se ha visto sometida a fortísimas presiones de cambio estratégico. La reestructuración del empleo ha transitado por dos grandes ejes. Por un lado, se ha buscado conectar las prestaciones de desempleo con las políticas activas de creación de empleo. Si se quiere recibir la prestación de desempleo se ha de colaborar activamente en la búsqueda de nuevo empleo, con formación si es necesario. Con matices, esa lógica se ha ido extendiendo por toda Europa. Por otro lado, la intensa flexibilización de los procesos productivos conseguida a través del gran cambio tecnológico, obliga a afrontar las rigideces de un mercado de trabajo pensado para una estructura industrial estable y continuista. Y en ese punto, la relación entre flexibilización y desregulación de la protección laboral, que se entendía como indispensable desde la lógica neoliberal, no lo ha sido tanto en algunos países donde se ha conseguido flexibilizar el mercado de trabajo sin desprotegerlo (*flexisecurity*).

En general, tanto los Estados del bienestar nórdicos, como los continentales y los anglosajones han incrementado sus niveles de flexibilidad laboral. Las tasas de temporalidad juvenil se han disparado y las de trabajo temporal, aunque más desigualmente, también. Se ha avanzado, por otra parte, en nuevas estrategias de distribución y organización del empleo (con fuerte presencia de empresas de contratación que actúan como mediadoras), y la estructura de la negociación colectiva ha tendido a descentralizarse y a descoordinarse. Los países latino-mediterráneos, han ido quedando al margen de esta flexibilización multidimensional. Se perfila, en ellos, un modelo más unidimensional, que descansa sobre altas tasas de temporalidad, sobre todo en España, pero que avanza muy lentamente en todas las demás variables.

En el asunto de la igualdad de género en la esfera productiva se ha ido observando una tendencia al estancamiento en los patrones de desigualdad laboral. Y en esta cuestión, como en otras ya mencionadas anteriormente, las cosas no ocurren de la misma manera en cada bloque de países europeo. Las diferencias entre regímenes de bienestar tienden, por tanto, a reproducirse. Los estados del sur y los anglosajones siguen presentado unos altos índices integrados de desigualdad laboral, tanto en lo referente a las diferencias salariales por igual trabajo, sea en una tasa de actividad femenina inferior a la de los países nórdicos. En relación a los servicios a las familias con más connotación de género, se observan en general tasas de cobertura pública bajas, aunque también con diferencias muy importantes. En el segmento de educación infantil de 0 a 3 años, sólo los países nórdicos presentan una cobertura significativa, mientras los países anglosajones o latinos si bien han doblado sus tasas, lo han hecho desde niveles muy bajos. Los mismos patrones se hallan en las políticas públicas de atención residencial y domiciliaria a las personas de más de 65 años.

Los aspectos hasta ahora comentados, nos informan sobre los avances realizados y los problemas sin resolver. Lo cierto es que se ha asumido acríticamente la desfamiliarización de muchas tareas asistenciales y educativas, mientras la segregación de género se sigue dando en la esfera reproductiva. Como alternativa, han empezado a plantearse políticas de conciliación entre las esferas laboral y familiar, sobre bases de paridad sexual en ambas esferas: la incentivación del trabajo a tiempo parcial, los programas de incorporación de los hombres a los permisos laborales por hijo/a, o las políticas laborales de acción positiva hacia los hombres en los servicios públicos a las familias. Sin embargo, cuando se transita de la teoría a la práctica se encienden todas las luces de alarma. Las tasas de trabajo a tiempo parcial entre las mujeres multiplican por tres las de los hombres en los países nórdicos, por cuatro en los continentales, por seis en los mediterráneos y por siete en los anglosajones. Ello indicaría que las cosas no están resueltas, aunque los avances puedan parecer significativos.

Como resumen diríamos que en las últimas décadas asistimos a un significativo proceso de reestructuración de las tradicionales políticas de bienestar. Y ello se da a través de fórmulas y dinámicas muy complejas, y que afectan a dimensiones muy distintas. En ese contexto, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado del bienestar, no funcionan adecuadamente. Les resulta difícil incorporar las nuevas demandas, encontrar nuevas respuestas a problemas que ya no son los mismos. Las políticas de bienestar, construidas en momentos mucho más estables y con un tipo de problemas y situaciones más homogéneas y previsibles, encuentran hoy grandes dificultades para seguir siendo eficaces.

LA EXCLUSIÓN SOCIAL

¿Cómo han cambiado las desigualdades? ¿Por qué hablamos de exclusión social y no de pobreza? El rápido proceso de cambio ha desencadenado transformaciones significativas en la estructura social. Muy en síntesis, podríamos decir que la vieja sociedad industrial originaba conflictos básicamente centrados en las dinámicas de clase, que dada su unidimensionalidad (vinculada a las distintas posiciones de unos y otros en el sistema productivo) no llegaban a romper los parámetros básicos de la integración social, cuando, por

otra parte, se mantenían las estructuras de socialización tradicionales (familia, barrio y trabajo). Ahora, en cambio, en un contexto de creciente heterogeneidad e individualización social, la exclusión va más allá de las desigualdades verticales del modelo industrial. Lo nuevo es que la exclusión implica fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración. Y, en consecuencia, la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro / fuera. Es a partir de ahí que podemos hablar de nuevos colectivos excluidos.

La exclusión no refleja una situación estática y estable, sino apunta más bien a una dinámica. Con el término exclusión nos referimos mucho más un proceso (o un conjunto de procesos) que a una situación estable. Y dichos procesos presentan una «geometría variable». Es decir, no afectan sólo a grupos predeterminados concretos, más bien al contrario, afectan de forma cambiante a personas y colectivos, a partir de su grado de vulnerabilidad frente a dinámicas de marginación. Ulrich Beck (1998) sostiene que la distribución de riesgos sociales –en un contexto marcado por la erosión progresiva de los tradicionales anclajes de seguridad de la sociedad industrial– se vuelve mucho más compleja y generalizada.

El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones hombre-mujer, el riesgo de quedar obsoleto en un marco de cambio tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad e infrasalarización en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral... todo ello, y otros muchos ejemplos, puede trasladar hacia zonas de vulnerabilidad a la exclusión a todo tipo de personas y colectivos, en momentos muy diversos de su ciclo de vida. La exclusión, por así decirlo, se «democratiza». Las fronteras de la exclusión son móviles y fluidas. Los índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes.

Desde luego, estos tres fenómenos, la fragmentación de la sociedad, el impacto sobre la esfera laboral de la economía postindustrial y los déficit de inclusividad de las políticas clásicas de bienestar, no operan de forma aislada entre sí. Se interrelacionan y, a menudo, se potencian mutuamente. De hecho, las dinámicas de exclusión social se desarrollan al calor de estas interrelaciones. Ciertos colectivos inmigrantes, por ejemplo, no sólo ocupan las posiciones más marginales en la división étnica del trabajo, padecen también obstáculos de acceso a los sistemas de protección social, y son muy vulnerables a la discriminación en el mercado de la vivienda. Sectores de población dependiente, de edad avanzada, quedan con facilidad excluidos de unos servicios sociales con tasas muy bajas de cobertura. O bien comunidades que habitan barrios periféricos segregados sufren con mayor intensidad el desempleo de larga duración o la inserción laboral en precario. En definitiva, la realidad nos muestra el carácter multifactorial y multidimensional de la exclusión.

AUTONOMÍA PERSONAL Y CICLO VITAL

Este conjunto de cambios no son todos ellos negativos o contraproducentes. Es evidente que en muchos casos, han sido positivos en el sentido de favorecer espacios mayores de autonomía y de oportunidades para las personas, facilitando asimismo notables adelantos en el reconocimiento de la diversidad que este aumento de autonomía y de capacidad de elección sobre la propia vida comportan. Pero, lo cierto es que no es lo mismo abordar estos nuevos espacios de libertad y estas nuevas estructuras de oportunidad desde

un determinado nivel de recursos económicos y cognitivos, o desde un determinado lugar donde vivir, que si se hace desde ámbitos y espacios de socialización caracterizados por la escasez de recursos de toda clase, con lo que ello comporta de mayores inseguridades y vulnerabilidades. Entre los efectos considerados más negativos de este conjunto de cambios encontramos tanto la creciente individualización y carencia de solidaridad entre las personas, como los mayores impactos en las capacidades de lograr salir adelante por parte de aquellas personas y colectivos que, como decíamos, cuentan con menos recursos y/o viven en entornos particularmente frágiles o inseguros.

La combinación de este conjunto de cambios y de factores, ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada, y que al mismo tiempo tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades entre las personas. Así encontramos políticas que buscan una mayor inclusividad laboral, favoreciendo itinerarios de inserción al trabajo que sean más diversificados y flexibles, con reciclajes y procesos formativos a lo largo de la vida, y también estrategias de intervención y proyectos de alcance territorial concreto, que buscan mejorar las condiciones de vida y los espacios de conexión social. En el ámbito familiar, lo que ha sido predominante hasta ahora han sido políticas que, por poner ejemplos, en algunos casos trataban de ayudar y proteger la reproducción, con transferencias monetarias por hijos, combinándolo con ayudas a la escolarización de los más pequeños, o con el conjunto de prestaciones (contributivas o no) conectadas a la jubilación y a los últimos años de vida.

A lo largo de muchos años, en temas vinculados a las familias, el debate ideológico tradicional entre posiciones de derecha e izquierda, simplificando, se ha planteado en términos de una derecha «familiarista», y una izquierda más centrada en la autonomía y la libertad individual. Unos, partidarios de políticas de cariz natalista, basadas en modelos familiares tradicionales donde los roles de varón y mujer se caracterizaban por reproducir los esquemas de *bread winner* y de cuidadora-reproductora; mientras desde la izquierda se buscaba reconocer la diversidad de modelos familiares y se huía de intervenciones centradas en las unidades familiares como tales. A pesar del evidente esquematismo de esta descripción, lo cierto es que últimamente todo el mundo es consciente de que se necesitan políticas y proyectos que favorezcan y acompañen a las unidades familiares (sea cual sea su estructura y composición) a lo largo del ciclo vital. De hecho, se entiende que estos espacios de socialización, de vínculos y de relaciones son difícilmente sustituibles por otras clases de intervención que acostumbran a tener muchas más dificultades al «naturalizar» y mantener a lo largo de los tiempos vitales las potencialidades y los recursos que los espacios familiares otorgan, siempre que los elementos de autonomía personal estén salvaguardados (Sainsbury, 1999).

En un escenario de creciente individualización (Beck, 2002; Bauman, 2003), donde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales...) anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia. Pero ahora ya no es así.

Por otra parte, es bien cierto que las trayectorias vitales de las personas se han diversificado notablemente. Los hitos vitales tradicionales separaban con pulcritud la fase de niñez y juventud vinculadas a la formación, la fase adulta vinculada al trabajo (habitualmente un mismo tipo de trabajo a lo largo de la vida, a menudo un único trabajo en toda la vida), y la fase de vejez, corta y vinculada al deterioro físico y a una muerte próxima. Por otra parte, el sexo de las personas marcaba de manera clara una división del trabajo dentro y fuera del ámbito familiar. Hoy en día, la diversificación y mezcla de situaciones predomina por encima de las viejas certezas. Los trabajos se solapan con el estudio, los roles familiares se van mezclando (a pesar de la pervivencia en los hogares de viejas inercias), la fase de vejez difumina sus contornos y se hace mucho más larga, etc.

La Unión Europea, la OCDE, la OIT y otros organismos internacionales, han ido últimamente discutiendo y desarrollando estrategias que buscan situar las políticas sociales en una mejor posición por ayudar y acompañar a las personas en sus heterogéneas trayectorias vitales y en las hipotéticas disrupciones o fracturas que se puedan ir produciendo. La hipótesis en muchos casos es que ya no podemos simplificar la actual complejidad vital, imaginando procesos vitales estandarizados y homogéneos, tal y como en buena parte asumían las políticas sociales que hasta ahora hemos ido imaginando e implementando (Saraceno, 2002).

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diversificada y personalizada a situaciones que casi siempre se resisten a ser abordadas desde lógicas de estandarización (que son las más habituales en las administraciones públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital, que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar las políticas de apoyo a las familias de tal manera que combinen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal...), y por lo tanto haría falta ir superando las estrecheces de perspectiva y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera (Kickert, 1997; Saraceno, 2002). Es evidente que si se trabaja en una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias, será necesario avanzar en la organización de las políticas en clave intersectorial, evitando que sea uno de los sectores (sanidad, servicios sociales...) el que acabe coordinando a los demás, sino más bien generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en este sentido, la más adecuada, para facilitar atención personalizada y una mejor eficacia general (Blanco-Gomà, 2002; Geddens-Benington, 2002).

En definitiva se apunta a modificar la perspectiva de las políticas sociales, incorporando una perspectiva no sólo individual, sino también familiar y comunitaria; y al mismo tiempo buscando lógicas más de acompañamiento vital que no de intervención puntual, reorganizando los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y más próximos a las personas. En definitiva, pensando más en cómo abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas, que no en las lógicas sectorializadas y especializadas que caracterizan las políticas sociales hoy en día.

NOTAS FINALES

En estas notas finales vale la pena destacar algunos aspectos centrales de lo que hemos venido considerando. Por un lado, el cambio social. La situación presenta a inicios del siglo XXI, algunos grandes vectores de transformación: a) el paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras, a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales de las personas vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo; b) vamos pasando de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera); c) vamos pues pasando de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, generando por tanto una mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones.

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos Estados del bienestar, han tendido a configurarse de manera universalista, y se han caracterizado por «pensarse» y «producirse» de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le ha correspondido nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos «negociados» administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Todo ello no generó excesivos problemas, mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadas, les siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. La cosa ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

Podemos afirmar que el bienestar social, va viéndose cada vez menos como una reivindicación global, para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más visto como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

¿Qué futuro le espera a la Europa Social y a su modelo de políticas de bienestar? Partimos de un escenario que hace muy difícil el seguir avanzando en la profundización de la Europa Social. Como decía Bourdieu: «El desempleo nos divide y hace surgir todo lo que hay de malsano en nosotros, el individualismo, los celos, la envidia; el trabajo nos une y genera fraternidad, solidaridad...» (Bourdieu, 1993). En momentos de crisis como los actuales, las diferencias políticas de base son altamente significativas, ya que corresponden a filosofías sociales muy distintas: liberales, democristianas y socialdemocráti-

cas. Como dice Scharpf: «los votantes británicos nunca aceptarán los altos niveles impositivos del generoso Estado del bienestar sueco; las familias suecas no pueden aceptar los bajos niveles de los servicios sociales y educativos alemanes; y los médicos y pacientes alemanes reaccionarían inmediatamente ante cualquier intento de converger hacia un sistema parecido al National Health Service de Gran Bretaña» (Scharpf, 2002, pág. 651). Cualquier intento de uniformización está condenado al fracaso. Para preservar el modelo social europeo se han de lograr convergencias significativas, y bases impositivas comunes, pero las diferencias actuales lo hace casi imposible, y la crisis económica encierra a los países en sus lógicas nacionales. Y en ese escenario, el método abierto de coordinación, que hace un tiempo pareció que podría servir para ir avanzando de manera progresiva y sin forzar las cosas, en la difícil situación actual, muestra sus límites. Sólo funciona para tratar de ajustar la eficiencia de los sistemas de protección en relación a los problemas del mercado laboral y las restricciones financieras. No parece muy prometedor. La única forma de avanzar sería promulgar normativamente desde las instancias europeas ciertos ajustes y normas comunes que se impusieran a las lógicas nacionales, como de hecho se ha ido haciendo en relación a los temas ambientales. Pero las lógicas de las políticas ambientales y las políticas sociales, y los actores y tradiciones que las rodean, no son evidentemente las mismas.

Lo que queda claro es que los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Las políticas públicas, queda claro también, no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo ello sigue conduciéndonos a interrogantes básicos. ¿Cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos? ¿Cómo hacerlo en Europa sin avanzar en la profundización de la Unión y la progresiva unificación de sus políticas? ■

Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z., 2003, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI.
- BECK, U.-BECK-GERNSHEIM, E., 2002, *Individualización*, Londres, Sage.
- BECK, U., 1998, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (1998), Barcelona, Paidós.
- BLANCO, I.-GOMÀ, R., 2002; *Gobiernos Locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- BOURDIEU, P., 1993, *La misère du monde*, París, Seuil.
- CALZADA, I. 2007, «¿Qué Estado de Bienestar queremos? Las opiniones de la ciudadanía sobre cómo son y cómo deberían ser nuestras políticas sociales», *Zerbitzuan*, n° 42, págs. 103-114.
- CASTLES, F.G., 1995, «Welfare state development in southern Europe», *West European Politics*, Abril, págs. 291-313.
- ESPING ANDERSEN, G., 1996, *Welfare States in Transition*, Londres, Sage.
- FERRERA, M. HEMERJICK, A. y RHODES, M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- FLEISHMAN-HILLARD, 2011, Véase: www.fleishmanhillard.eu/blog, Consulta, 2-4-2011.
- GEDDENS, M.-BENINGTON, J. 2002, *Local partnerships and social exclusion in the EU*, Londres, Routledge.
- KICKERT, W.J.M., 1997; *Public management and administrative reform in Western Europe*, Londres, Edward Elgar Publ.
- RHODES, RAW, 1997, *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity*, Londres, Open University Press.
- SAINSBURY, D., 1999, *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- SARACENO, Ch., 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, Policy Press.
- SARASA, S.- MORENO, L., 1995; *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC.
- SCHARPF, F., 2002, «The European Social Model: Coping with the challenges of diversity», *Journal Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, págs. 645-670.
- TITMUS, R.M., 1974, *Social Policy*, Londres, Allen and Unwin.