

Reestructuración de los Estados del Bienestar ¿Hacia un cambio de paradigma?

Restructuring of the welfare states? Towards a paradigm shift?

José Adelantado GIMENO¹

Resumen: En este trabajo, se examina el posible cambio de paradigma desde el Estado del Bienestar Protector (EBP) hacia un Estado del Bienestar Inversor (EBI), que parece desarrollarse con viejas políticas neoliberales y nuevas retóricas. En la primera parte se expone la trayectoria de reforma de las políticas sociales después del keynesianismo y en la segunda, se desarrollan las dimensiones extraídas para el análisis: la naturaleza de los problemas y el origen de los riesgos a los que tienen que hacer frente las sociedades, el cambio de objetivos, valores y discursos, y la modificación de instrumentos, medios y técnicas empleados en la provisión de bienestar. Se concluye que existen muchos indicios de que las reformas en marcha se dirigen hacia un EBI. En cualquiera de los países de la UE-15 se pueden identificar reformas que incluyen medidas de activación, endurecimiento de los requisitos para recibir prestaciones sociales, y el avance hacia la desregularización del mercado de trabajo y la contención salarial.

Palabras clave: Estado del bienestar. Neoliberalismo. Protección social. Europa.

Abstract: This paper examines the possible paradigm shift from the Welfare State (WS) to an Inherent Well-being State (IWS), which seems to have developed with old neoliberal policies and new rhetoric. In the first part, the pathway of the reform of social policies after Keynesianism is exposed, and in the second part, the dimensions extracted for analysis are further developed: the nature of the problems and the origin of the risks which societies have to face, the change of objectives, values and discussions, and the modification of instruments, means and techniques used in the provision of well-being. It concludes that there are many indications that ongoing reforms are directed towards an IWS. In any of the EU-15 countries, reforms can be identified which include activation measures, tightening of eligibility for social benefits, and progress towards deregulation of the labour market and wage restraint.

Keywords: Welfare State. Neoliberalism. Social protection. Europe.

Submetido em: 1/6/2017. Aceito em: 6/7/2017.

¹ Economista. Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAN). Profesor titular del Departamento de Sociología da Universidad Autónoma de Barcelona (UAB, Barcelona, Espanha). Campus de la UAB, Plaça Cívica, s/n, 08193 Bellaterra, Barcelona, Espanha. E-mail: <jose.adelantado@uab.cat>.

Introducción

Los recortes en la protección social que están teniendo lugar desde la Gran Recesión de 2008 en los países de la Unión Europea, no son recientes; como se verá, desde mediados de los años 90 del siglo XX en los Estados del Bienestar (EB) de la UE-15 ha habido más contracción que expansión. Las investigaciones muestran evidencia empírica que confirma que los EB han retrocedido en intensidad protectora, pero para muchos estudiosos el cambio no se limita a una progresiva reducción del nivel de financiación y gasto en protección social. La reducción cuantitativa se combinaría con una reorientación cualitativa. Se habría producido un cambio estructural que podría estar conduciendo a un cambio paradigmático de un tipo de Estado del Bienestar Protector que protegía desde la cuna a la tumba, a otro tipo de estado que perseguiría convertir el gasto en protección social en una inversión en los ciudadanos, para que ellos se protejan a sí mismos frente al mercado a base de activar sus capacidades, y hacerlos personalmente responsables frente a los riesgos. El diagnóstico es que un estado orientado únicamente a proteger los viejos riesgos sociales es insuficiente para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y puede ser disfuncional e insostenible económicamente.

En este contexto, la noción de *inversión social* se ha convertido en la protagonista del discurso de la Unión Europea desde la Cumbre de Lisboa en el año 2000, y es el eje central de la nueva perspectiva o paradigma para la política social en estos tiempos de crisis económica y cambios derivados de una economía basada en el conocimiento; y más extensamente, la noción se quiere legitimar como una alternativa a las respuestas neo-liberales centradas únicamente en la contracción del gasto social. Estas ideas parecen estar en línea con los supuestos desarrollados por Giddens (1999) en su libro *La Tercera Vía* en el que fundamenta la renovación de buena parte de las corrientes laborista y socialdemócrata hacia un pensamiento entre el enfoque neoliberal y la tradición socialdemócrata². Estas recomendaciones no están lejos del enfoque desarrollado en el libro *Why we need a New Welfare State* publicado por Esping-Andersen (2002), con D. Gallie, A. Hemerijck y J. Miles, en el que las propuestas incluyen la inversión en educación infantil, ya que ayuda a prevenir la pobreza y mejora la igualdad de oportunidades; el fenómeno del aprendizaje y la educación continua a lo largo de la vida y las políticas activas de empleo que faciliten la adaptación a los cambios de un mercado laboral crecientemente inestable; los programas de conciliación de la vida laboral y familiar que promuevan el empleo entre las mujeres, o las políticas de envejecimiento activo.

² En un apretado resumen las ideas fundamentales son: -Aprender de la experiencia (los medios para alcanzar la justicia social se identificaban con el crecimiento constante del gasto público, pero lo realmente importante para la sociedad es el rendimiento que se obtiene con ese gasto y si permite que las personas progresen. La creencia de que el estado debería hacerse cargo de los fracasos del mercado lleva con demasiada frecuencia a una expansión desproporcionada del alcance del gobierno y de la burocracia que conlleva. Demasiadas veces se daba más importancia a los derechos que a las responsabilidades) -La nueva política debe promover una mentalidad progresista y un nuevo espíritu empresarial en todas las escalas sociales -La competencia de productos mercantiles y el comercio libre son esenciales para estimular la productividad y el crecimiento -Una política fiscal que promocióne el crecimiento sostenible, con recortes impositivos a los beneficios empresariales, y a las rentas del trabajo -Reducción de costes laborales extrasalariales mediante la reforma estructural de los sistemas de seguridad social -La adaptabilidad y la flexibilidad se aprecian cada vez más en la economía de servicios del futuro, basada en el conocimiento -La rigidez y la excesiva regulación dificultan la viabilidad de la futura economía de servicios -La principal prioridad del Gobierno activo debe ser invertir en capital humano y social -Una política de mercado laboral activa significa para la izquierda que el estado se debe convertir en un agente activo para el empleo.

La noción de inversión social y un posible cambio de paradigma, está jugando un papel importante en las discusiones sobre el gasto social, y qué parte del mismo se puede considerar una *inversión* (NOLAN, 2013). Este tipo de estado en la literatura especializada toma nombres como Estado Social Activo (VIELLE; POCHE; CASSIERS, 2005), Estado Posibilitador (*enabling*) (TAYLOR-GOOBY, 2008), Estado Schumpeteriano (JESSOP, 1994), Social Investment Welfare State (MOREL; PALIER; PALME, 2012), que podría traducirse por Estado del Bienestar orientado a la Inversión Social o Estado del Bienestar Inversor (EBI), que utilizo aquí.

En este trabajo, se examina el posible cambio de paradigma desde el Estado del Bienestar Protector (EBP), característico de las sociedades industriales, hacia un Estado del Bienestar Inversor (EBI) que parece desarrollarse con viejas políticas neoliberales y nuevas retóricas. En la primera parte se expone brevemente la trayectoria de reforma de las políticas sociales después del keynesianismo. En la segunda, se desarrollan las dimensiones extraídas para el análisis: la naturaleza de los problemas y el origen de los riesgos a los que tienen que hacer frente las sociedades, el cambio de objetivos, valores y discursos, y la modificación de instrumentos, medios y técnicas empleados en la provisión de bienestar. Se concluye que existen muchos indicios de que las reformas en marcha se dirigen hacia un EBI, en cualquiera de los países de la UE-15 se pueden identificar reformas que incluyen medidas de activación, endurecimiento de los requisitos para recibir casi todas las prestaciones sociales, y el avance hacia la desregularización del mercado de trabajo y la contención salarial (BONOLI; NATALI, 2012; HEMERIJCK, 2013). Sin embargo, es discutible que se pueda confirmar un cambio de paradigma; parece que está más presente en las discusiones académicas y los discursos político-institucionales, que evidencias empíricas en su concreción; aunque no hay duda de que este proceso de cambio, posiblemente estructural, está teniendo lugar en un contexto de contracción del gasto social, persistencia o aumento de la desigualdad y la pobreza, y en conjunto, una remercantilización de las condiciones de vida.

1 Planteamiento del problema: importancia y limitaciones de los cambios cuantitativos para estudiar un cambio de paradigma

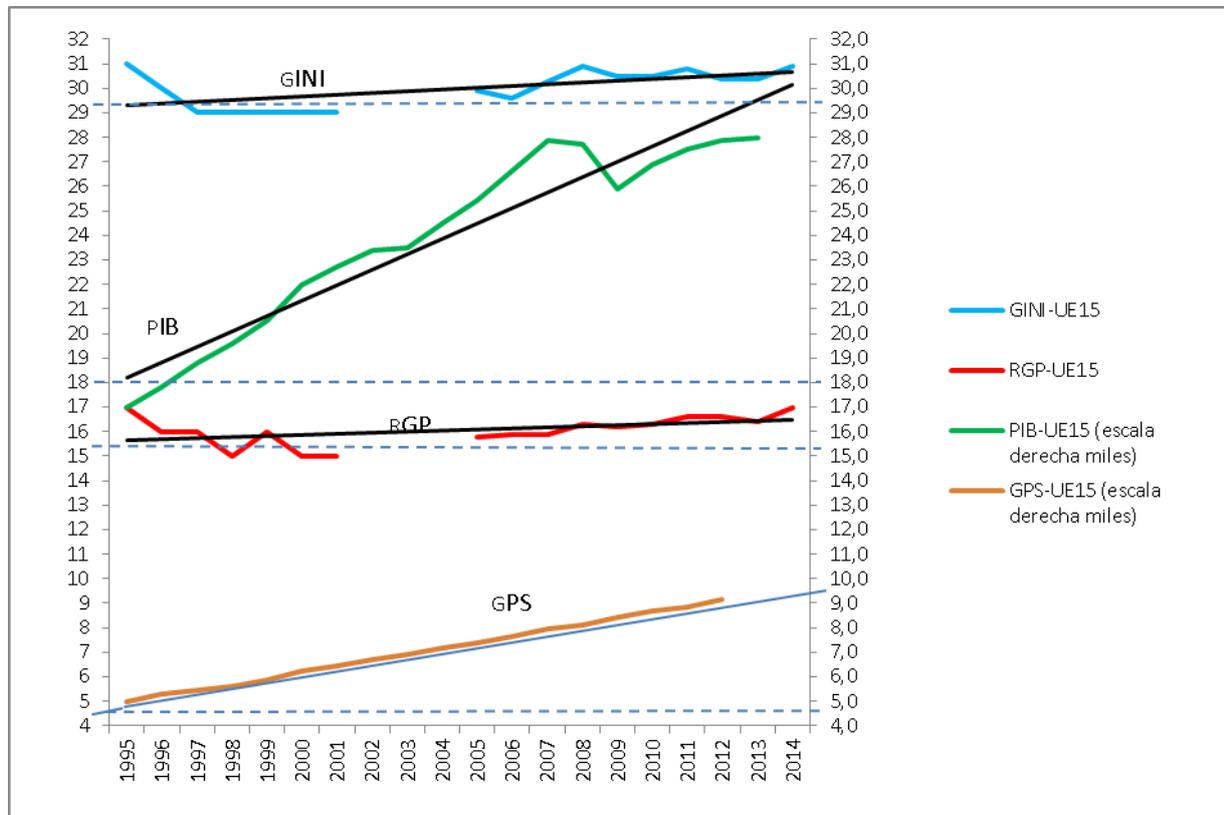
Los EB culminaron su expansión entre la década de 50s y finales de los 70s del siglo pasado, mediante la aplicación de políticas económicas de tipo keynesiano y el desarrollo de políticas sociales de carácter protector. Desde finales de los años 70 hasta los primeros años de 1980 las reformas se orientaron a la protección del empleo del cabeza de familia; y con transferencias dirigidas al mantenimiento de rentas de la población desempleada. El triunfo electoral de Ronald Reagan en USA y Margaret Thatcher en el Reino Unido, junto a la incapacidad teórica del pensamiento económico keynesiano y el auge del monetarismo de Milton Friedman, dieron paso a un cambio en las políticas económicas y sociales. La privatización de empresas públicas se combinó con la flexibilización de los mercados de trabajo, y los estados-nación se abrieron a la globalización, desregularando la movilidad internacional del capital pero poniendo barreras a la movilidad de la mano de obra, como por ejemplo el Acuerdo de Schengen, en 1985. Entre los primeros años de la década de 80 y mediados de 1990 se puede hablar de un éxito incompleto de la ideología neoliberal. Desde la primera década del siglo XXI debido a reformas fiscales regresivas y al persistente desempleo, subempleo y diversas formas de trabajo atípico, se ha debilitado la base financiera de los EB y, en términos reales, se ha reducido el gasto en protección social. Una parte de los problemas se deriva del

debilitamiento del vínculo empleo-protección para financiar los derechos sociales; a menor cantidad y calidad del empleo, menor redistribución intraclasista. Otra parte de los problemas se deriva de la importante reducción de la aportación fiscal del capital que, para atraerlo (Inversión Extranjera Directa) o para que no se vaya (*exit option*), ha proliferado una competencia fiscal interestatal para hacer que la inversión sea más atractiva en términos de ventajas fiscales, medioambientales o el marco de relaciones laborales; además del capital oculto en los paraísos fiscales.

Según Palier (2010) el proceso se puede secuenciar en cuatro etapas: 1. Antes del *retrenchment* (75-89). Incremento de contribuciones sociales para *insiders* y deshacerse de los trabajadores improductivos. 2. Primera ola del *retrenchment* (89-94). Cada vez hay menos gente que trabaja, y que tiene que compensar a los que cada vez tienen menos trabajo. Ingresos decrecientes y costes crecientes. 3. Reformas institucionales (continuas desde 89-94). Reformas institucionales que se ampliarán en 2000: cambio en los mecanismos de financiación (menos contribuciones sociales y más impuestos) y en los actores (privatización y tercer sector). 4. Cambio paradigmático: fondos de pensiones privados, activación de la población inactiva, desfamiliarización del cuidado, redes de seguridad básica, extensión de la privatización y de la competencia en los sistemas sanitarios. Para Harvey (2004) se trataría de un proceso de acumulación por desposesión. El término define los cambios neoliberales producidos en los países occidentales desde los años 70 del siglo pasado hasta la actualidad. Los cambios se manifestarían en la mercantilización de sectores, hasta entonces cerrados al mercado, mediante la privatización de empresas y servicios públicos que tendría su raíz en la privatización de la propiedad comunal. Una forma contemporánea es la transformación financiera de la deuda privada en deuda pública. Aquí la acumulación no pasa por la explotación de la fuerza de trabajo mediante un engorroso proceso de asalarización, sino por la usurpación de los viejos derechos de ciudadanía, civiles, políticos y sociales, para pagar una deuda pública originada básicamente por el sector financiero.

La Gráfica muestra que la tasa de crecimiento del PIB (Producto Interior Bruto) ha sido superior al ritmo del GPS (Gasto en Protección Social), lo que indica una contracción de la intensidad protectora de la protección social en términos reales. Crece más la riqueza que el gasto en protección; se puede apreciar por la distinta pendiente de las rectas, la del PIB es bastante superior a la pendiente del GPS. La Gráfica también muestra para la UE-15 la evolución de la desigualdad según el coeficiente de Gini y del Riesgo de Pobreza (RGP). A pesar del crecimiento del PIB y en menor proporción del GPS, el RGP y la desigualdad de rentas (Gini) han tendido a crecer, especialmente desde la segunda mitad de los 2000's.

PIB (Producto Interior Bruto, en Paridades de Poder Adquisitivo por habitante⁽¹⁾: PPA/h)
 GPS (Gasto en Protección Social en Euro/habitante)
 Coeficiente de Gini, RGP (Riesgo de Pobreza) en %



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat. (1) Las Paridades de Poder Adquisitivo (PPA) (*Purchasing Power Standards, PPS en inglés*) son tipos de conversión de monedas que transforman los indicadores económicos en una moneda común artificial que iguala el poder adquisitivo de las distintas monedas nacionales. En otras palabras, las PPA eliminan las diferencias de los niveles de precios entre países.

Los datos de la Gráfica parecen abundar en la relación causal que constatan Adelantado y Calderón (2006) entre el volumen de gasto en protección social, la desigualdad de rentas (Gini) y del riesgo de pobreza; a menor gasto en protección, mayor desigualdad y mayor pobreza; y a la inversa. Sin embargo, muchos estudiosos argumentan que si bien los análisis cuantitativos son muy valiosos para informar de la magnitud del cambio, tienen dificultades para captar su dirección. En el caso de que se esté llevando a cabo una estrategia de inversión social y la reorientación cualitativa que implica, ésta se produce en un contexto de reducción progresiva del gasto en protección social.

La pérdida de intensidad protectora de las políticas sociales es una parte del posible cambio de paradigma. Entre las explicaciones del cambio institucional para explorar los cambios de paradigma, la teorización más reconocida es la de Hall (1993). Según este autor, un paradigma de política (*policy paradigm*) es un armazón interpretativo de ideas y patrones, que especifica no sólo los objetivos de política y el tipo de instrumentos que pueden usarse para conseguirlos, sino también la naturaleza de los problemas y la forma de pensarlos y comunicarlos. Pero según Schmidt (2008), la tradición teórica de los viejos institucionalismos no ha considerado seriamente el papel de las ideas en los procesos de cambio. La visión el “institu-

cionalismo discursivo” que propone Schmidt entiende que el cambio institucional puede emerger tras un cambio cognitivo o normativo en los valores o las creencias subjetivas de los actores. Bonoli y Palier (2001) aplican para el análisis del cambio institucional una serie de indicadores que además de su carácter cuantitativo, permiten captar orientaciones de objetivos, instrumentos y técnicas; se trata de: a) la combinación de fórmulas para la financiación del sistema, b) la forma que adquiere la gestión de la provisión, y c) del tipo y modo de acceso a los recursos. Por otro lado, el cambio de armazón del que habla Hall (1993), es el cambio de estructura al que se refieren Streeck y Thelen (2005) que se produciría sin ruptura. Sostienen que un cambio de paradigma se puede producir de forma incremental con acumulación transformativa en forma de capas (*layering*), a modo de estalactita que progresivamente modificaría los pilares originales de la estructura mediante la siguiente secuencia: 1. Exhausto (diagnóstico del fallo). 2. Innovaciones: nuevas políticas sociales (RMI) y reformas institucionales (de contribuciones a impuestos). 3. Conversión: activación, asistencia, seguridad privada. 4. Elementos exógenos: Mercado Único, Maastricht, Euro. 5. Cambios endógenos y exógenos. 6. La importancia en el ritmo de cambio de las estructuras políticas domésticas.

2 Dimensiones para estudiar el cambio de paradigma

Ahora conviene recordar que un cambio de paradigma de política implica la sustitución de un armazón interpretativo de la naturaleza de los problemas, los objetivos de la política y los instrumentos para resolverlos, por otro distinto; que se estaría produciendo sin revoluciones científicas a lo Thomas Kuhn, sino más bien sin disrupciones ni trayectorias predecibles de la dirección del cambio (STREECK; THELEN, 2005). Así, en un intento de síntesis de la literatura considerada, se proponen tres dimensiones de análisis.

2.1 Naturaleza de los problemas y origen de los riesgos

Existe una complementariedad entre la arquitectura de los sistemas de protección y los riesgos que cubren. En las sociedades industriales, los problemas a los que tenían que hacer frente los Estados del Bienestar Protectores (EBP) se derivaban del mal funcionamiento del mercado. Los principales riesgos sociales a los que tenían que hacer frente eran la enfermedad, vejez o desempleo; y en las ciencias sociales no se hablaba de pobreza, sino de marginación. Pero la crisis del modelo de acumulación fordista, la tercera revolución industrial alrededor de las TIC y la globalización-europeización (MORENO; PALIER, 2005; RADAELLI, 2003), trastocaron el diagnóstico de los problemas y el perfil de los nuevos riesgos sociales (TAYLOR-GOOBY, 2004; BONOLI, 2007), incluso se discutía sobre un posible desmantelamiento del EB (PIERSON, 1994, 2001). Las sociedades post-industriales son intensivas en capital, funcionan con menos cantidad de trabajo debido al cambio tecnológico, y los capitales se pueden deslocalizar y dedicar a la especulación financiera (CAMPBELL; PEDERSEN, 2001).

Por lo menos desde hace dos décadas estamos asistiendo a un cambio de época. El impacto de los cambios tecnológicos ha modificado totalmente los parámetros del industrialismo (GIDDENS, 1999). El empleo se ha convertido en un bien escaso, y la fragmentación en la estructura ocupacional y de ingresos provoca cambios en las alianzas entre categorías de riesgo (ANTÓN, 2009). Se han superado las estructuras fordistas, y conceptos como homo-

geneidad, estabilidad y continuidad se han sustituido por fragmentación, adaptabilidad y movilidad. Incluso la representación de la misma idea de trabajo como elemento estructurante de la vida y del conjunto de relaciones, inserciones y derechos sociales está en cuestión (CASTEL, 1997; BECK, 2002; BAUMAN, 2003).

Las trayectorias lineales y rápidas de los jóvenes hacia la ocupación industrial asalariada son hoy residuales. Los itinerarios de inserción recorridos por jóvenes con carencias formativas básicas y resortes de aprendizaje débiles, constituyen unas condiciones propicias para un nuevo espacio de vulnerabilidad juvenil a la exclusión. La irreversible flexibilidad de los procesos productivos en la economía informacional ha servido de argumento para impulsar procesos de desregulación laboral, con erosión de derechos y debilitamiento de los esquemas de protección social vinculados al mercado de trabajo asalariado. El cambio en la composición etaria de la población, la pluralidad de formas de convivencia familiar y el incremento de la monoparentalidad en sectores populares; la erosión del modelo patriarcal, al lado de la debilidad relativa de las políticas de educación infantil y de atención a la vejez, y al lado de las todavía fuertes dificultades de articulación entre familia y ocupación de calidad, propician nuevas dinámicas de riesgo social que afectan a buena parte de la población europea.

A partir de los años 80, entre los gobiernos europeos se extendió el convencimiento de que eran necesarias reformas más liberalizadoras que dieran prioridad al crecimiento económico por encima de la igualdad y que la extensión de la pobreza no deslegitimara en exceso la gobernabilidad. Incluso los partidos de centro-izquierda se han mostrado receptivos hacia las críticas que los neoliberales y neoconservadores realizan al EBP, acusándolo de demasiado costoso e ineficaz; el exceso de regulación pública y los impuestos elevados sobre los beneficios empresariales dificultan la inversión; la generosidad del EB es insostenible y se tiene que reducir para mantenerlo; es preciso limitar el gasto social para salvar el sistema; el derecho laboral y el poder de los sindicatos perjudican la creación de empleo; los trabajadores del sector público y otros *insiders* están excesivamente protegidos; además, minan la independencia personal y colectiva.

2.2 Cambio de objetivos, valores y discursos

Un cambio de paradigma se puede producir por un cambio de objetivos a través de las ideas y discursos de los actores. Uno de los objetivos principales de los EBP era redistribuir para conseguir igualdad, tenían vocación universalista y hacían énfasis en los derechos.

En los EBI los objetivos, valores y discursos que se difunden son bien distintos. El EBP, tenía entre sus objetivos el proporcionar (pleno) empleo a los ciudadanos. El EBI no garantiza el empleo, ahora se trata de proporcionar medidas a los ciudadanos para que puedan aumentar sus competencias para acceder al empleo. Desde la cumbre de Lisboa de 2000, la Unión Europea refuerza su papel como *think tank*, y se propagan nuevas ideas sobre los EB. El enfoque normativo de la política social cambia de la redistribución a la empleabilidad, ahora se tratará de invertir en los ciudadanos y dotarlos de recursos para que activen sus capacidades personales. La empleabilidad significa que para las personas en búsqueda o mantenimiento del empleo, el hecho de poseer competencias dinámicas y actualizadas, y dar cuenta de un comportamiento adecuado, voluntarioso y orientado en el sentido de las demandas que efectúa

el mercado de trabajo, es clave para la integración. Así, la empleabilidad se abre paso como objetivo de la política social. Y las ayudas asistenciales se vinculan más a la inserción laboral y a la responsabilidad individual mediante la firma de contratos que establecen contrapartidas que hay que justificar para mantener la subvención.

El principal cambio de discurso tiene que ver con la reorientación de las políticas de empleo del *welfare* al *workfare*, cambiando el énfasis desde las políticas pasivas (PPs) a las activas (PAs). Las políticas de tipo *workfare*, que se habían extendido en los países anglosajones, se reformularon en el continente como políticas activas. Las PPs tendrían por objetivo la protección, compensación o indemnización, a través de una sustitución de rentas ante el desempleo, la incapacidad o la jubilación. El objetivo que persiguen las PAs no es la sustitución de rentas, sino conseguir la participación de la población potencialmente activa en el mercado de trabajo. El estado a través de las PAs, se convierte en una especie de inversor en empleabilidad suministrando apoyos de tipo formativo y asesoramiento en materia de búsqueda de empleo, así como información sobre los perfiles laborales que son percibidos como demandados por los empresarios.

Paralelamente, es cierto que se ha producido un mayor reconocimiento de las libertades individuales (derecho al aborto, parejas homosexuales...) y de la diversidad, aunque acompañadas de una menor redistribución y de limitadas posibilidades de representación (FRASER; HONNETH, 2003). A nivel discursivo se dice que la dependencia del estado ha promovido la pasividad y que por ello se incurre en la trampa de la pobreza (*poor trap*), y se observa un cambio progresivo desde el énfasis en los derechos hacia las responsabilidades, se dice que no hay derechos sin obligaciones al tiempo que se observa un giro desde lo colectivo y social hacia lo individual y personal.

Por otra parte se recomienda cambiar el patrón redistributivo intergeneracional y de género: gastar menos en pensiones y más en mujeres y niños (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2010). En el EBI se ensalza la meritocracia, a cada cual según su capacidad y esfuerzo. De ese modo se asiste a la transformación discursiva de las desigualdades sociales en diferencias individuales, lo que permite culpabilizar a la víctima y justificar tratamientos individualizados. Las políticas sociales habrían cambiado el objetivo de luchar contra las desigualdades (1980's) para hacerlo primero contra la pobreza, luego contra la exclusión y a favor de la inclusión (1990's) y más recientemente por la cohesión social (2000's).

2.3 Cambio de instrumentos, medios y técnicas

Las sociedades industriales convivieron con un estado de tipo weberiano en la gestión y provisión del bienestar. Los EBP eran monopólicos, en muchos campos la iniciativa mercantil y la no lucrativa no tenían cabida; se caracterizaban por un funcionamiento centralizado, jerárquico y uniforme en la prestación de derechos. El aseguramiento era colectivo, se financiaba mediante contribuciones sociales e impuestos generales, y el acceso estaba basado en la ciudadanía y en derechos contributivos. En los EBI el paradigma de la intervención se basa en la provisión de activación. Se habla de una nueva gestión pública, de administración conjunta y de un estado pluralista tanto en lo referido a los actores participantes, como en la gestión y provisión de recursos (públicos, privados y tercer sector). Así mismo, funcionan de manera más descentralizada y territorializada (administración central, autonómica y local).

Uno de los aspectos más debatidos sobre los EBI en el marco de la globalización-europeización es el cambio que la misma produce como consecuencia de la transferencia de soberanías hacia arriba y la ejecución de legislación hacia abajo. Según Hooghe y Marks (2001), la fragmentación del estado en múltiples unidades subnacionales, junto con la integración de los estados en organizaciones intergubernamentales o supranacionales, provoca un reparto vertical del poder entre múltiples niveles de gobierno, y un reparto horizontal entre múltiples actores. El estado es desafiado desde arriba, desde abajo y desde los costados (LOUGHLIN, 2007); desde arriba, el estado es desafiado por la integración y la globalización. Desde los costados, el estado está siendo erosionado por el nuevo papel de la sociedad civil en el siglo XXI. Desde abajo, el estado está experimentando una gran movilidad subnacional. En este sentido, la emergencia de un *nuevo regionalismo* tiene su origen en una pérdida de centralidad del estado ante los desafíos de la globalización y el surgimiento de nuevos espacios de gobierno y gobernanza, tanto a nivel nacional como supranacional y subnacional.

Los EBP (nacionales) se habrían mostrado incapaces de cumplir sus objetivos desde el ámbito centralizado y universalista y habrían desplazado obligaciones hacia lo regional y lo local como espacios preferentes para luchar contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Según Alonso (1999) la pérdida del sentido universal de las políticas sociales podría implicar una retirada del estado y una desresponsabilización pública, según como se traslade a las redes comunitarias y al tejido asociativo el encargo de resolver los problemas. La descentralización hacia las regiones y municipios recibió un gran impulso con la Estrategia Europea de Empleo (EEE), y con la aprobación en las cumbres de Lisboa y Niza del año 2000 del Método Abierto de Coordinación y de la Estrategia Europea de Inclusión (EEL).

Para acceder a muchos beneficios (al desempleo, por ejemplo) se exige una implicación personal, generalmente mediante un contrato con ciertas contrapartidas para tener derecho a las prestaciones (VAN BERKEL; VALKENBURG, 2007). A su vez, en la financiación se extienden los copagos y tasas, mientras que para el acceso, se incrementa el uso de la técnica de comprobación de medios (*means testing*), se modifican las condiciones (CLASEN; CLEGG, 2007) de *categoría* (por ejemplo redefiniendo quién es desempleado o pobre), se cambian las condiciones de *circunstancia* (por ejemplo aumentando la edad para tener derecho a una pensión contributiva), o se introducen nuevas condiciones de *conducta*, como por ejemplo, asistir a cursos de formación para recibir ayudas.

Finalmente, la reducción del sector público ha tenido su contrapunto en la expansión del sector privado, tanto el mercantil con ánimo de lucro, como la iniciativa social, que vino a ocupar espacios no rentables y no atendidos por la iniciativa pública. La expansión del sector privado con ánimo de lucro se ha producido en los ámbitos rentables de la protección social, que ha dejado de ser un simple coste de la reproducción de la fuerza de trabajo; especialmente en pensiones, sanidad, y atención a la dependencia. A su vez, los déficits de inclusividad de las políticas públicas tradicionales de los Servicios Sociales, han abierto un espacio para ser ofrecidos de forma más económica por el Tercer Sector y la Economía Social. Respecto a la financiación, se observa la tendencia hacia una reducción de los impuestos directos y un aumento de los indirectos, junto a una redistribución regresiva de la riqueza.

3 Conclusiones

Un cambio de paradigma de política implica la sustitución de un armazón interpretativo de la naturaleza de los problemas, los objetivos de la política y los instrumentos para resolverlos, por otro distinto. Sin embargo, en la reestructuración del Estado de Bienestar Protector (EBP) en Estado de Bienestar Inversor (EBI) no es posible determinar un acontecimiento (*évènement*) que señale un hito de ruptura, y tampoco cuándo se consolida el nuevo paradigma por las características que rodean a un proceso incremental con acumulación transformativa. Así mismo, es problemático evaluar hasta qué punto las políticas implementadas en los últimos veinte años en la UE-15 a través de la estrategia de la inversión social (núcleo de la versión más optimista del EBI, y cuyos antecedentes se pueden situar en *La Tercera Vía* de Giddens (1999), seguidos del libro coordinado por Esping-Andersen (2002) de *Por qué necesitamos un Nuevo Estado del Bienestar*) están consiguiendo realmente *preparar* a las personas frente a los riesgos de la vida, y están reorientando el gasto en esa dirección en lugar de destinarlo a *reparar* las consecuencias negativas, tal como recomienda la Comisión Europea (2013).

Sin embargo se pueden señalar una serie de hallazgos, aunque no concluyentes. En primer lugar se ha confirmado que el contexto es de austeridad permanente debido al escaso crecimiento económico, y de redistribución desigual de la riqueza que se constata a través de la reducción en términos reales del gasto en protección social. Del análisis se desprende la existencia de una serie de condiciones, como la insostenibilidad financiera y los nuevos riesgos sociales; factores causales, como la impregnación institucional de discursos que envuelven intereses de los actores; y mecanismos, como la presión sobre la gobernabilidad derivada de actores supra y subnacionales, que apuntan más bien *un cambio de paradigma en proceso*. Ideas clave, como la reorientación de las Políticas Pasivas (PPs) hacia las Activas (PAs), objetivos en torno a invertir en capital humano para mejorar la empleabilidad, y valores como la responsabilidad individual, presentan claroscuros en su concreción. Sí que se observa un desplazamiento de los instrumentos, medios y técnicas empleados en la provisión, como la reducción de la protección social para los cada vez menos *insiders*, y programas asistenciales para los *outsiders*; políticas de activación no tanto para los desempleados como para los beneficiarios de programas asistenciales; desarrollo de esquemas de protección mínima vinculados a políticas activas. Y no es poco importe volver a recordar que son políticas practicadas tanto por el centro-derecha como por el centro-izquierda.

Reestructuración del Estado del Bienestar Protector (EBP) en Estado del Bienestar Inversor (EBI)			
Dimensiones	Naturaleza de los problemas. Origen de los riesgos	Valores y objetivos. Forma de pensarlos y comunicarlos (discursos)	Instrumentos, medios y técnicas. Gestión de la provisión
Paradigmas			
Estado del Bienestar Protector Welfare State Estado Providencia Estado Benefactor Entitlement State	Sociedades industriales. Mal funcionamiento del mercado. Estados nacionales. Viejos riesgos sociales (enfermedad, vejez, desempleo)	Responsabilidad colectiva-pública. Vocación universalista. Énfasis en derechos (desmercantilización). Necesidad de protección contra las fuerzas del mercado. Los individuos no son responsables personales del riesgo. Redistribución para conseguir igualdad. Asistir a colectivos marginados. Socialización del riesgo	Estado Weberiano. Paradigma de intervención basado en la provisión pública de bienestar. Acción centralizada a nivel nacional. Redistribución universalista, uniforme y anónima
Estado del Bienestar Inversor Estado Social Activo Enabling State Estado del Bienestar Schumpeteriano	Sociedades post-industriales. Globalización-Europeización. Nuevos riesgos sociales. Cambio en las alianzas entre categorías de riesgo (clases trabajadoras y medias). Recalibración. Contención de costes. Remercantilización. <i>Retrenchment</i>	El enfoque normativo de la política social pasa de la redistribución a la empleabilidad preventiva. Énfasis en obligaciones. Responsabilidad individual. Integración a partir del mercado de trabajo. Activar a individuos excluidos. La dependencia del estado ha promovido pasividad. Libertad de elección. Autonomía. A cada uno según su capacidad y esfuerzo (meritocracia). Mayor reconocimiento y menor redistribución (libertades individuales, género, sexualidades, etnicidad) ¿representación?. Cambiar el patrón redistributivo intergeneracional y de género: gastar menos en pensiones y más en mujeres y niños	Estado pluralista. Administración conjunta. Descentralización. Paradigma de intervención basado en la provisión de activación. Individualización (psicologización) de las intervenciones (acciones personalizadas y condicionales). Contractualización. Nueva Gestión Pública. Cambios en la gestión de la provisión (de pública a privada, al tercer sector, y a administraciones locales). Cambios en los mecanismos de financiación (de contribuciones e impuestos generales, a copagos y tasas). Cambios en el modo de acceso a los recursos (de estar basado en la ciudadanía, en contribuciones o relacionado con los ingresos, hacia la comprobación de medios). Cambios en las condiciones de acceso (condiciones de categoría, circunstancia y conducta)
Fuente: Elaboración propia			

Referências

- ADELANTADO, J.; CALDERÓN, E. Globalization and the welfare state: the same strategies for similar problems?. **Journal of European Social Policy**, v. 16, n. 4, p. 374-386, 2006.
- ALONSO, Luis Enrique. **Trabajo y ciudadanía**. Madrid: Trotta, 1999.
- ANTÓN, Antonio. **Reestructuración del Estado de bienestar**. Madrid: Talasa, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2003.
- BECK, Ulrich. **Individualization**. London: Sage, 2002.
- BONOLI, G.; PALIER, B. How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. In: LEIBFRIED, S. **Welfare State Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 67-76.
- BONOLI, Giuliano. Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risk and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 5, p. 332-495, 2007.
- BONOLI, G.; NATALI, D. **The Politics of New Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado**. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- CLASEN, J.; CLEGG, D. Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. In: CLASEN, J.; SIEGEL, N.A. (Eds.). **Investigating welfare state change: The dependent variable problem in comparative analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 2007. p. 166-197.
- COMISIÓN EUROPEA. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. **Towards Social Investment for Growth and Cohesion-including implementing the European Social Fund 2014-2020**, 83 final. Brussels: European Commission, 2013.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, G.; PALIER, B. **Los tres grandes retos del Estado del bienestar**. Barcelona: Ariel, 2010.

FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or Recognition: a political-philosophical exchange**. London: Verso, 2003.

GIDDENS, Anthony. **La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia**. Madrid: Taurus, 1999.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HARVEY, David. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.

HEMERIJCK, Anton. **Chancing Welfare States**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multilevel Governance and European Integration**. Langham: Rowman and Littlefield, 2001.

JESSOP, Bob. The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State. In: BURROWS, R.; LOADER, B. (Eds.). **Towards a Post-Fordist Welfare State?**. Londres: Routledge, 1994. p. 13-37.

LOUGHLIN, John. Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. **Regional and Federal Studies**, v. 17, n. 4, p. 385-403, 2007.

MOREL, Nathalie; PALIER, Bruno; PALME, Joakim (Eds.). **Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges**. Bristol: Policy Press, 2012.

MORENO, Luis; PALIER, Bruno. The Europeanisation of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms. In: TAYLOR-GOOBY, P. (Ed.). **Ideas and welfare state reform in Western Europe**. New York: Palgrave-Macmillan, 2005. p. 145-175.

NOLAN, Brian. What use “social investment”? **Journal of European Social Policy**, v. 23, n. 5, p.459-468, 2013.

PALIER, Bruno (Ed.). **A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul. Coping with Permanent Austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, P. (Ed.). **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 410-456.

RADAELLI, C. M. The Europeanization of Public Policy. In: FEATHERSTONE, Kevin; RADAELLI, C. M. (Eds.). **The Politics of Europeanization**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 27-56.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual review of political science**, v. 11, p.303-26, 2008.

STREECK, Wolfgang; THELEN, K (Eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. New York: Oxford University Press, 2005.

TAYLOR-GOOBY, Peter. **New risks, new welfare**: the transformation of the European Welfare State. New York: Oxford University Press, 2004.

TAYLOR-GOOBY, Peter. The New Welfare State Settlement in Europe. **European Societies**, v. 10, n. 1, p. 3-24, 2008.

VAN BERKEL, R.; VALKENBURG, B. (Eds.). **Making it personal**: individualising activation services in the EU. Bristol: The Policy Press, 2007.

VIELLE, P; POCHET, P.; CASSIERS, I. (Dir.). **L'État social actif**: vers un changement de paradigme?. Bruxelles: PIE-Peter Lang, 2005.

José Adelantado GIMENO

Possui graduação em Ciências Economicas pela Universidad de Barcelona (1983). Doutorado em Sociologia pela Universidad Autonoma de Barcelona (1992).
