

Ciudadanía y Estado de Bienestar: reconfiguración de las políticas sociolaborales

M^a Isabel Sánchez-Mora Molina
M^a Belén García-Palma
Universidad de Murcia

Resumen

El presente artículo supone un recorrido teórico sobre el binomio ciudadanía y Estado de Bienestar, particularizando en la base que han supuesto las políticas sociolaborales para la condición de la ciudadanía y el acceso a los programas y servicios de las políticas de bienestar. El objetivo es identificar los aspectos clave que están condicionando la relación entre esos tres elementos, tratando de enfatizar los cambios estructurales que presionan hacia un replanteamiento de dichas políticas y del propio marco que ofrece el Estado de Bienestar.

Palabras clave

Ciudadanía, Estado de Bienestar, políticas sociolaborales, nuevos riesgos sociales, protección social

Códigos JEL: F60, J83, H53, Z13, Z18

CITIZENSHIP AND WELFARE STATE: RECONFIGURATION OF THE SOCIAL AND LABOUR MARKET POLICY

Abstract

This article is a theoretical look at the citizenship and binomial Welfare State, specifying the base brought about by the social and labor policy for the condition of citizenship and access to programs and services welfare policies. The general objective is to identify the key issues that are affecting the relationship between these three elements, trying to emphasize the structural elements that pushing toward a rethinking of social and labor policy and the very framework provided by the Welfare State.

Keywords

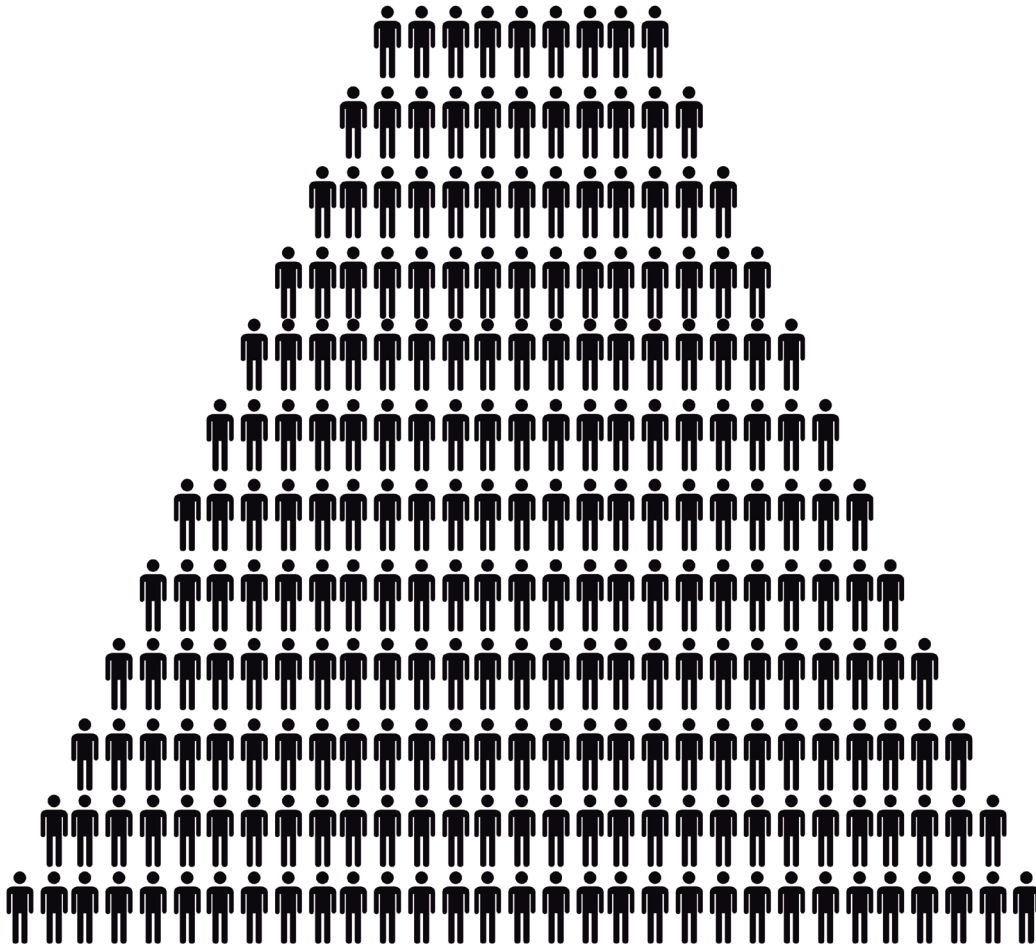
Citizenship, Welfare State, social and labour market policy, new social risks, social protection

JEL codes: F60, J83, H53, Z13, Z18

Fecha de recepción del original: 3 de abril de 2016; versión definitiva: 23 de junio de 2017.

M^a Isabel Sánchez-Mora Molina, Profesora Titular de la Universidad de Murcia. Dpto. de Sociología. Facultad de Economía y Empresa. Campus Universitario de Espinardo s/n, 30100, Espinardo (Murcia).
Tel.: +34 868 88 3821; E-mail: isabelsm@um.es.

M^a Belén García-Palma, Profesora Asociada de la Universidad de Murcia. Dpto. de Sociología. Facultad de Economía y Empresa. Campus Universitario de Espinardo s/n, 30100, Espinardo (Murcia).
Tel.: +34 868 88 8443; E-mail: mbelengp@um.es.



A.R.

Ciudadanía y Estado de Bienestar: reconfiguración de las políticas sociolaborales

M^a Isabel Sánchez-Mora Molina
M^a Belén García-Palma
Universidad de Murcia

1. Ciudadanía y Estado de Bienestar

El argumento de Casilda (1996) cuando expone que los derechos sociales son el derecho de todo ciudadano, por el hecho de serlo, a recibir unas prestaciones monetarias en determinadas circunstancias y un conjunto de servicios sociales (como por ejemplo, educativos, sanitarios, etc.), resulta muy pragmático y un buen punto de partida para este artículo. Esta afirmación permite poner de relieve la necesaria construcción social de la ciudadanía, para convertirse posteriormente en beneficiaria del Estado de Bienestar.

La concepción de la ciudadanía, como construcción social, tiene un elevado componente dinámico. Para Cortina (1998: 28-29):

El hombre, en su totalidad, desea ser feliz, la felicidad es su meta; el ciudadano, el que es miembro de una sociedad, espera de ella que le haga justicia, que le pertreche de los bienes imprescindibles como para poder llevar adelante, por su cuenta y riesgo, un proyecto de vida feliz.

En efecto, el hombre busca el "bienestar" y éste es un elemento cultural universal que ha hecho que todas las sociedades a lo largo de la historia, hayan creado mecanismos propios de bienestar. Esto implica una orientación subjetiva de la acción social y las diversas formas de utilizarla en la práctica para tal fin, esto es, explicaría los diferentes modelos de bienestar surgidos a través del tiempo (Sánchez-Mora, 2002).

Considerando lo anterior, no se puede obviar el carácter histórico en la construcción del *Estado moderno* y la *ciudadanía social*. El Estado moderno, en el caso europeo, se fue configurando desde la baja Edad Media hasta los siglos XVIII y XIX, como un Estado de Derecho, cuyo poder y actividad queda regulado por la ley, recogiendo los principios básicos del liberalismo. Pero esta construcción del Estado moderno se da de forma paralela al desarrollo del sistema capitalista y la cuestión social (Saragossà i Saragossa, 2014). Ante la emergencia de la *cuestión social* en el marco del Estado de Derecho, como explica Prieto (2000), solo caben dos opciones, revolución o reforma, apostándose por ésta.

Con ella, se reconocía la incapacidad del orden social liberal para generar la integración social necesaria y, por ende, la aceptación de la intervención del Estado en la economía, cuestión esta última de gran relevancia para el posterior desarrollo del Estado de Bienestar y la ciudadanía social, entre los siglos XVIII y XX.

En un plano más explicativo sobre la emergencia del Estado de Bienestar, Del Pino y Rubio (2014) aglutinan en tres los grupos de teorías que tratan de dar cuenta del mismo. En primer lugar, para las teorías desarrolladas bajo el paraguas de la *perspectiva funcionalista*, el Estado de Bienestar es resultado del proceso de industrialización, proceso en el que la emigración y la urbanización abrupta en las ciudades crearon nuevas necesidades sociales que ponían en riesgo la estabilidad social y el propio proceso de acumulación capitalista. Por tanto, el Estado respondió a esta situación facilitando determinados bienes sociales, lo que era impulsado por el crecimiento económico.

Un segundo planteamiento teórico vendría representado por el *enfoque de los recursos de poder*, según el cual el Estado de Bienestar es resultado del conflicto entre las clases sociales y de la capacidad de acción de la clase trabajadora amparada por los partidos socialdemócratas y los sindicatos.

Por último, desde la *teoría institucionalista*, el Estado de Bienestar es posible en Estados centralizados con sólidas burocracias. También se verían favorecidos por determinados sistemas políticos parlamentarios, presidenciales o de sistemas de partidos. Su desarrollo sería difícil en Estados débiles o fragmentados.

Por su parte, T.H. Marshall (1998) divide el concepto de ciudadanía en tres componentes: civil, político y social. El componente civil, aglutina los derechos que son necesarios para el ejercicio de la libertad individual –libertad personal de expresión, pensamiento, propiedad, justicia... - y que los tribunales de justicia se encargan de proteger (s. XVIII). El componente político recoge el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro investido de autoridad política o como elector de sus miembros, quedando vinculado a los parlamentos y otros gobiernos (S. XIX). El componente social (S.XX):

Abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme

a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales (Marshall, T.H. y Bottomore, T., 1998: 23).

El concepto de ciudadanía de T. H. Marshall ha supuesto, en mayor o menor medida, la base de los modelos de Estado de Bienestar desarrollados en Europa desde la finalización de la II Guerra Mundial. El Estado de Bienestar ha sido pues el modelo que ha puesto en práctica el Estado Social de Derecho y que ha dado contenido a la ciudadanía social¹.

Casilda (1996: 15) define el Estado de Bienestar como *aquel en donde se resuelven contingencias individuales a través de mecanismos colectivos, sean de carácter corporativo (sindicatos, mutualidades) o de carácter estatal (seguridad social, sistema de sanidad pública, sistema de prestaciones sociales, etc.)*. Si bien, también es entendido por el autor como un Estado *creado por consenso en la Europa de la posguerra. Conjunto creciente de servicios sociales, pensiones, desempleo, salud, educación, que garantizan a los ciudadanos un nivel de subsistencia y unos niveles sanitarios y educativos mínimos en consonancia con los tiempos* (1996: 16). Por su parte, Ramos Martín (2004: 170-171) define al mismo como el *conjunto de políticas económicas y sociales orientadas a redistribuir la riqueza, a garantizar el acceso universal servicios básicos, a regular derechos laborales, a proveer un nivel mínimo de rentas y a atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos*.

Berzosa (1996), citando a Mishra (1989), recoge que entre las principales características del Estado de Bienestar está la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación, junto con la provisión pública de una serie de servicios sociales y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida entendido como un derecho social. En efecto, una de las instituciones sobre las que se basa la *regulación social* de los Estados es el trabajo asalariado como forma de inserción social (Casilda y Tortosa, 1996).

De este modo, la estructura social y material sobre la que se ha configurado el aval para el disfrute de los derechos y políticas sociales, ha sido el mercado de trabajo y el Estado de Bienestar. Sin embargo, el mercado de trabajo permite una participación (desigual) de los ciudadanos para el *bien común* y, el Estado de Bienestar, es el complemento que contribuye a la *justicia social* (igualdad) en una especie de lego que ha permitido alimentar el orden social. De este modo, el derecho al trabajo se convertía, no sólo en generador de estatus económico y social para quienes se encontraban laboralmente ocupados, sino en fuente de riqueza para la sociedad, lo que ha permitido durante décadas establecer un sistema de protección social extendido a casi la totalidad de la ciudadanía (García-Palma, Sánchez-Mora y Millán, 2014).

¹ Para Zapatero (1986: 66) con *Estado Social* nos referimos a una expresión más amplia con la que se alude no solamente a los componentes económicos del fenómeno, sino también a los políticos y jurídicos. El Estado Social, así entendido, es lo que podríamos llamar el marco político y jurídico del Estado de Bienestar. Por su parte, Cortina (1998: 77-78) mantiene la distinción entre *Estado Social de Derecho*, que respondería a exigencias ético-políticas y su encarnación histórica en un Estado del bienestar de cuño keynesiano, que tiene también por móvil el empeño en fomentar el consumo para mantener la acumulación capitalista.

Con esa configuración, el Estado debía ser un agente de intermediación, en su caso complementario del sector privado, pero no un competidor directo del mismo. De este modo, el gasto público aparece como un factor de gran importancia para el factor capital, ya que garantiza, por un lado, el pleno empleo y los salarios relativamente altos que permitían los niveles de consumo deseables para que las empresas aumentaran su productividad y, por otra parte, el Estado surge como demandante de bienes y servicios a las empresas a través de las necesidades que creaba el propio gasto público. Además, al erigirse en proveedor de servicios públicos como la sanidad o la educación, entre otros, descargaba a las empresas de los costes de esos servicios a través de los salarios. Así quedó configurado el Estado del Bienestar, como un complicado juego de equilibrios entre cesiones y límites.

Los gobiernos asumieron el papel preeminente en temas tan importantes como la educación, la sanidad, los subsidios de desempleo o las pensiones, en el entendimiento de que eran derechos sociales ineludibles, a la vez, que garantes de la búsqueda de una mayor igualdad. Sin embargo la igualdad plena, no se vio cumplida, ya que nunca llegó a desaparecer la pobreza.

En el mercado de trabajo, la centralidad del empleo en la intervención estatal se manifiesta en el hecho de que el Estado de Bienestar ha cumplido funciones para el sistema de producción capitalista, como por ejemplo, la reproducción de la fuerza de trabajo, la formación de capital humano o el mantenimiento de la demanda (Berzosa, 1996). Coincide Torres (1995) que la consolidación del Estado de Bienestar de los años 50 y 60 tuvo entre sus principales rasgos el proceso continuo de expansión de la demanda, forjando el estímulo necesario para llevar a cabo inversiones que garantizaban el pleno empleo.

Ya en el actual siglo sabemos que la situación de sintonía entre crecimiento económico y logros sociales de los *ciudadanos-trabajadores* (en expresión de Prieto, 2000) mostró sus debilidades sistémicas a partir de la década de los setenta. La crisis económica que se produce hace que los Estados de los países occidentales lleven a cabo acciones de ajuste del gasto público, a través de la lucha contra la inflación y la reducción del déficit. Se inicia así, una desestructuración del Estado de Bienestar en sus distintas vertientes, de índole política y social.

Existen determinados factores objetivos que influyen en la crisis del modelo. A este respecto, Sánchez-Mora (2002) recoge el amplio espectro de los mismos, que aglutina en:

- Factores de índole política. En primer lugar, la caída del Muro de Berlín en 1989, el consiguiente fin de la "guerra fría" y la proliferación de nuevos Estados, supuso la emergencia de conflictos étnicos, territoriales y bélicos en el espacio europeo de las décadas anteriores. Por otro lado, la formación de la Unión Europea, que representa una aspiración máxima de una gran Europa, pero a la vez, una serie de desajustes e incertidumbres para la cohesión social. Como tercera cuestión clave, la emergencia de gobiernos de corte neoliberal, estableciendo políticas de ampliación del mercado a través de las privatizaciones y la consiguiente reducción del Estado.
- Factores de tipo económico. Difíciles de sintetizar, aunque marcados por la crisis de los años 70 y el cuestionamiento del Estado de Bienestar y su sostenibilidad. Cabe destacar la aparición de otras potencias económicas, como Japón u

otras del Sureste Asiático, y el consecuente traslado de inversiones de capital y creación de puestos de trabajo en estas zonas geográficas, en detrimento de los países occidentales, desarrollando el denominado "dumping social" al *dotar esos empleos de condiciones de trabajo que abaratan enormemente la mano de obra, en relación con los países europeos, sobre todo empleos sin protección social, sin regulación de jornadas ni salarios, [...] por lo que conlleva la explotación de los trabajadores* (Sánchez-Mora, 2002: 87). Asimismo enlaza con la globalización económica y su desigual impacto en la sociedad global. Por otro lado, la generalización del desempleo, provocando importantes desajustes económicos y sociales (paro juvenil, desempleo femenino, jubilaciones anticipadas y la terrible exclusión social) y que si bien en los ciclos expansivos puede reducir sus tasas, lo hace a costa de empleo precario y de baja calidad. Entre las causas de esta situación, cabe destacar: la aparición de una división del trabajo a nivel mundial; el uso creciente de las nuevas tecnologías en la vida laboral; las políticas de empleo de escasa eficacia; el desaprovechamiento de los años de continuo crecimiento económico que ha vivido occidente, y un retroceso europeo en materia de competitividad.

- Factores de tipo tecnológico. La aparición y continua innovación de las nuevas tecnologías han revolucionado el orden económico, político y social del mundo; y lo han hecho, tanto desde el punto de vista interno de cada uno de los contextos sociales, como desde el punto de vista global, es decir, desde la dimensión que las relaciones entre esos diferentes contextos ha alcanzado.

- También los factores de índole demográfica han contribuido a la crisis del Estado de Bienestar. Entre éstos destaca el envejecimiento de la población. También los movimientos migratorios, que vinculándolo con el anterior, se ha visto en muchas ocasiones como solución posible al problema del envejecimiento en determinados países.

- Entre los factores sociales, y más allá de algunos cambios derivados del nuevo tipo de sociedad, cabe seleccionar las transformaciones producidas en la naturaleza del trabajo y los sistemas productivos, así como en la economía y los mercados de trabajo y el resto de fuerzas sociales de coordinación y estructura, desde los agentes sociales a los propios gobiernos, y que dan lugar a modificaciones en los sistemas de estructura y estratificación social, como la dualización social.

- Factores de tipo ideológico, el consenso social generado entre planteamientos económicos (Keynes) y políticos (Beveridge) a partir de la II Guerra Mundial, momento en que se extiende en Europa el modelo de Estado de Bienestar, ha sido sustituido paulatinamente por una deslegitimación de la ideología que lo sostuvo.

En efecto, el nuevo escenario configurado, por la conjunción de estos y otros factores, ha conducido a un deterioro de los valores sobre los que se había acunado el consenso social, todo ello mediatizado por diversas crisis económicas, ideológicas y éticas. Sirva como ejemplo, en lo referente al trabajo, símbolo de cohesión y estabilidad social en otros momentos, la individualización y flexibilidad del mismo.

1.1. La postura ciudadana

Una vez situados en este punto de crisis y deterioro de los logros sociales, siendo éstos pieza clave de la constitución de la ciudadanía (social), cabe preguntarse por la respuesta de la misma ante el *retroceso* del Estado de Bienestar. Para responder a esta cuestión, podemos atender varias aportaciones.

La ciudadanía se resiste al retroceso del Estado de Bienestar desde que se produjo su cuestionamiento. Tal es así, que hasta los años 90 no ha sido posible considerar reformas más complejas del mismo que implican la reestructuración de la política social, y se ha recurrido a la ayuda de diversas estrategias por parte de los poderes públicos para salvar dicha oposición ciudadana (Del Pino y Rubio, 2013).

Calzada y Del Pino (2013) aglutinan los determinantes investigados sobre las actitudes de los ciudadanos hacia las políticas sociales en dos grupos: los *individuales* y los *institucionales*. Entre los individuales destacan en primer lugar, el *autointerés* y la *ideología*. El primero estaría referido al interés directo que cada persona tiene sobre los distintos programas y servicios del Estado de Bienestar y en su acepción más económica, cuanto más interesada económicamente esté una persona en el mismo, más propensa será a desarrollar actitudes positivas hacia él. En el segundo caso, referido a los valores y creencias sobre la justicia social, las personas que se rigen en mayor medida por principios de igualdad y equidad social, mayor propensión y aceptación sobre el Estado de Bienestar manifestarán, independientemente del beneficio directo. Entre otros factores de tipo individual las autoras recogen, citando a Van Oorschot (2006), los elementos subjetivos que emplean los ciudadanos para entender quiénes merecen las prestaciones sociales, destacando el nivel de responsabilidad atribuido a la situación, la identidad y la reciprocidad; así como las aportaciones de D. Houtman, P. Achterberg y A. Derks (2008) sobre la influencia de los valores autoritarios en detrimento del apoyo al Estado de Bienestar.

Entre los determinantes institucionales, se encuentra, en primer lugar, la *configuración del propio Estado de Bienestar*, y, en segundo lugar, el *sistema productivo*. En relación al primero, Calzada y Del Pino (2013) recogen el resultado de diversas investigaciones que mostrarían como la configuración dada a un Estado de Bienestar concreto puede determinar las opiniones y actitudes de las personas hacia el mismo, explicando las diferentes actitudes hacia el Estado de Bienestar de los ciudadanos de diferentes países. Por su parte, factores relacionados con el sistema productivo como el riesgo que perciben los trabajadores en función de sus competencias profesionales y la seguridad que pueden ofrecer las políticas sociolaborales, contribuirían a determinar las actitudes hacia el Estado de Bienestar. Las autoras concluyen que, aunque no existe evidencia del declive del apoyo ciudadano al Estado de Bienestar, sí que éste puede verse mermado al adoptarse medidas durante la crisis que provoquen la percepción de que determinadas prestaciones son insostenibles; provoquen un deterioro de los servicios públicos, y las políticas sociolaborales tiendan más a la focalización y menos a la universalización.

García (2010) en una investigación relativa a las percepciones sobre las consecuencias sociales del Estado de Bienestar, recoge

el modelo de Andreß y Heien (1999) el cual trata de ofrecer los factores determinantes de las actitudes ciudadanas aglutinados en cuatro grupos: a) el interés propio, b) los valores y las normas, c) los diferentes patrones de socialización y d) las culturas nacionales del Estado de Bienestar.

Por su parte, Cortina (1998) resuelve la discusión del cuestionamiento del Estado de Bienestar y la ciudadanía social bajo un planteamiento que trata de salir de las habituales dicotomías derivadas de los planteamientos liberales vs. socialdemócratas. Para la autora (1998: 84):

Deber intransferible de cualquier Estado de derecho que hoy quiera pretenderse legítimo es asegurar universalmente los mínimos de justicia, y no intentar arrebatar a los ciudadanos su opción por la solidaridad; satisfacer los derechos básicos de la segunda generación, y no empeñarse en garantizar el bienestar.

De ahí que sitúe la cuestión clave en determinar cuáles son las necesidades y bienes básicos que establecería el mínimo de justicia que un Estado Social de Derecho no puede dejar de asegurar para seguir siendo legítimo. Por tanto, afirma la autora, la ciudadanía social no puede desarrollarse bajo el planteamiento liberal, para el cual bastan los derechos civiles y políticos para la formación de la ciudadanía, por varias razones, entre las que destaca:

- La necesidad del ideal de *igualdad* (en la dignidad), frente a la desigualdad intrínseca del ser humano (física, psicológica y social).
- La dificultad de ejercer derechos civiles y políticos sin tener protegidos los derechos sociales.
- Los bienes de la sociedad son *bienes sociales*. Cada individuo debe mucho a la sociedad y es de justicia que estén socialmente distribuidos.
- La ciudadanía tiene una relación de *dirección doble*. El ciudadano contrae unos deberes con la comunidad y ésta ha de demostrarle que lo reconoce como miembro suyo reconociéndole unos derechos civiles, políticos y haciéndole partícipe de los bienes sociales necesarios para desarrollar una vida digna.

A pesar, de la notoriedad del planteamiento de ciudadanía social de T. H. Marshall (1998), otros autores han realizado otros análisis significativos sobre el concepto. En este sentido, se puede destacar a Procacci (1999), quien parte de un planteamiento distinto al de T. H. Marshall, ya que la ciudadanía puede ser entendida como una estrategia para gobernar procesos de cambio social que afectan a relaciones políticas. De este modo, la ciudadanía es siempre política, *porque responde a una estrategia de crear ciudadanos por medio de un conjunto de prácticas y conocimientos que moviliza la gubernamentalidad* (1999: 16). En consecuencia, los derechos sociales poseen una naturaleza distinta, no son judiciales y no representan una progresión respecto a los derechos civiles y políticos, sino una ruptura dentro del conjunto de derechos. Los derechos sociales han sido más que una solución procedimental a la cuestión social, han abierto un espacio político y, como tal, ha permitido un proceso de lucha colectiva. Por su parte, el bienestar social era necesario para la materialización del

sujeto autónomo de una sociedad de mercado. La conjunción de bienestar social y ciudadanía es lo que ha llevado al paradigma de los derechos sociales. La ciudadanía social fomenta la actuación pública y representa más una forma de actuar, que un modo de ser.

2. Las políticas sociolaborales

Las políticas sociolaborales pueden quedar delimitadas por ser políticas que se proyectan sobre el trabajo y sobre la protección social (Cardona y Cabeza, 2014). Fernández y Álvarez (2012) las definen como un conjunto ordenado de programas y acciones, desarrollado por los poderes públicos, para la consecución de derechos de carácter social vinculados a los participantes en el sistema de relaciones laborales, al tiempo que advierten de la dificultad de acotar las mismas dado su carácter dinámico o vaivén al que se ven sometidas por diversos factores, como pueda ser la crisis económica. De ahí, que señalen los elementos constitutivos de las mismas:

- En primer lugar, la *política*, esto es, los proyectos y programas promovidos por los poderes públicos para el logro de intereses comunes.
- Es una política pública "social", entendiéndose como aquella que trata de dar desarrollo a los derechos sociales.
- Son derechos sociales vinculados a aquellos que participan en el sistema de relaciones laborales, principalmente empresarios y trabajadores.

Las políticas sociolaborales se entienden pues como el espacio en el que confluyen las políticas de los ámbitos social y laboral (Sempere, Cano, Charro y San Martín, 2005). En este sentido, las políticas sociolaborales, *son aquella parte de las políticas sociales que de forma directa persiguen afectar al grupo de personas que desarrollan actividades productivas y a los sujetos que facilitan tal desarrollo, al mismo tiempo que influencia el desarrollo de dicha actividad* (2005: 27).

La delimitación de estas políticas debe complementarse con otra serie de consideraciones. El desarrollo de las mismas no excluye la intervención del ámbito privado, especialmente de las organizaciones sindicales y empresariales. En este sentido, siguiendo de nuevo a Sempere et. al. (2005), cabe señalar que la construcción de una categoría específica de política pública a partir de la confluencia de dos categorías previas (social y laboral) se debe a la alta valoración que la actividad productiva tiene en el ámbito de las políticas sociales desde un doble plano (2005: 27-28):

- a) *La actividad productiva es un medio altamente eficaz de integración social. Los derechos sociales se basan en un cierto grado de solidaridad comunitaria y funcionan como mecanismos de integración y cohesión social y ¿qué mejor vía integradora y redistributiva que el trabajo?*
- b) *La actividad productiva es un elemento fundamental de*

medición del desarrollo social. La formación insuficiente de una población o la situación económica negativa por la que pueda estar atravesando son datos que tienen un reflejo inmediato en las características de su actividad productiva. Por eso esta última cumple un papel sistemático respecto del grado de desarrollo social.

Dados estos atributos de las políticas sociolaborales, y su vinculación con los derechos sociales o de segunda generación, se puede intuir la dificultad de delimitar de forma concreta que políticas entrarían dentro del ámbito sociolaboral. En una relación de mínimos, entrarían, sin duda alguna, las políticas de empleo; las políticas de cualificación y formación profesional; las políticas de cohesión económica, social y territorial; las políticas de protección social y las políticas de inclusión social.

A la difícil delimitación del concepto y ámbito de las políticas sociolaborales por su propia naturaleza, se une una dispersión importante en cuanto a los niveles de actuación de los poderes públicos que las promueven. En el caso de España, podrían encontrarse cuatro niveles: el *supranacional*, donde se toman cada vez decisiones de más envergadura, principalmente de la Unión Europea. El *estatal*, donde se configuran muchas de estas políticas, siendo algunas de su exclusiva competencia. El nivel *autonómico*, cuya responsabilidad de ejecución de muchas de estas políticas suele ser frecuente. Y el nivel *local*, que aunque en menor medida, pero también puede ser importante en la ejecución de determinadas medidas (Fernández y Álvarez, 2012).

La descripción de las políticas sociolaborales, evidencia diversos aspectos de las mismas que condicionan su desarrollo y que hace que, de forma casi permanente, se encuentren en un bucle de redefinición de su concepción, cometido y amplitud y que aglutinan las principales tendencias que condicionan el desarrollo de las mismas en la actualidad y en el futuro. De estos diversos aspectos, se pueden destacar dos. En primer lugar, el *condicionamiento espacio-temporal* para su diseño e implementación. La propia naturaleza de las políticas sociolaborales hace que estén fuertemente condicionadas por el momento y espacio en el que se desarrollan (Sempere et. al. 2005). El momento sociohistórico de cada territorio, determinado por los gobiernos de turno, un estado concreto de las instituciones, el momento del ciclo económico, la preeminencia o institucionalización de discursos o los valores impregnados en el mismo en un momento dado, otorgan cierto *carácter volátil* de la configuración de las políticas sociolaborales.

La otra cuestión clave, no independiente de la anterior, es su vinculación con el *sector privado*. Anteriormente hacíamos referencia a la importancia concedida por las mismas al sector productivo y la participación, por ende, de otros agentes sociales como son las organizaciones empresariales y sindicales. No sólo es cuestión de que en numerosas ocasiones estos agentes estén presentes en el diseño de las mismas, sino que, generalmente, las políticas sociolaborales elaboran programas considerando al tejido productivo, también sus necesidades, y convierten en usuarios y/o beneficiarios no sólo a los ciudadanos sino también a empresas y organizaciones.

En este sentido, las *políticas de empleo*, han tenido un protagonismo notorio en el ámbito de las políticas sociolaborales. Éstas representan el conjunto de medidas que los poderes públicos

desarrollan con el fin de incentivar el acceso y mantenimiento del empleo y la protección en ausencia de éste. No obstante, el papel central de las mismas en la satisfacción de otras necesidades sociales también es una cuestión casi definitoria de las mismas (Sempere et. al., 2005).

Precisamente el condicionamiento espacio-temporal de las políticas sociolaborales, al que antes aludíamos, y su vinculación con el sector privado, ha hecho que en las últimas décadas se haya dado un mayor énfasis y desarrollo a las políticas activas de empleo en detrimento de las políticas pasivas.

Las políticas activas de empleo, vienen constituidas por el conjunto de programas que permiten la consecución del empleo, la adecuación de la oferta y la demanda y la reducción de las situaciones de desempleo. Tratan por tanto de *activar* e incentivar el empleo y evitar el desempleo. De este modo, entre sus principales objetivos, se encuentran mejorar la transparencia del mercado de trabajo, desarrollar la estabilidad en el empleo, optimizar los recursos humanos, impulsar la creación de empleo y el reparto del trabajo y atender a colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo. Entre las medidas que se desarrollan en el ámbito de las políticas activas de empleo, se encuentran las políticas de orientación, intermediación y colocación que tratan de mejorar la relación entre oferta y demanda de trabajo; las políticas de formación, cuya finalidad es proveer de los conocimientos, capacidades y habilidades de las personas en situación de desempleo para que mejoren sus oportunidades de inserción laboral; y las políticas de promoción y creación de empleo, a través e incentivos a la contratación o el fomento del autoempleo entre otros (Ramos, 2004).

A pesar de la amplitud temática y del cometido de las políticas sociolaborales, se puede afirmar que las políticas de empleo son la base sobre la cual éstas se construyen. Otras políticas como las de formación profesional, las de cohesión social o de inclusión social, o incluso las de carácter más transversal como las de juventud, tienen entre sus objetivos y ámbitos de actuación, de manera directa o indirecta, políticas de empleo. De hecho, tal circunstancia es lo que las convierte en políticas sociolaborales.

3. Reconfiguración de las políticas sociolaborales

3.1. Globalización y Estado de Bienestar

La sociedad presenta un nuevo cuadro completamente diferente. En el terreno económico se observa el papel creciente de la coordinación y la integración supranacionales, los acuerdos económicos regionales y mundiales, la división global del trabajo y el significativo papel de las corporaciones multinacionales o supranacionales (Sztompka, 1995).

Serrano y Martín (2014) recogen la “metáfora del azar” desarrollada por González García (2006) la cual representa la percepción de que la vida social y económica depende de fuerzas que no podemos controlar, por lo que es empleada a partir de la década de los ochenta del siglo XX, tratando de explicar los procesos de transformación productiva que se suceden.

En esta transformación Beck (1998) distingue *globalismo*, para referirse a la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político, es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o del liberalismo. Se refiere a *globalidad*, como sociedad mundial, donde ningún grupo vive al margen de los demás, con relaciones sociales no determinadas por lo nacional, y se produce una pluralidad sin unidad. Finalmente, la *globalización*, se constituye por los procesos por los que los Estados nacionales soberanos se entremezclan mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios, creando vínculos y espacios sociales también transnacionales.

Junto con la globalización, se ha producido un proceso de división internacional del trabajo, que representa una nueva forma de organización social del mismo a escala global. De este modo, ha proliferado la creación de amplios territorios establecidos según Alonso (2001) como *tayloristas primitivos* y *fordismos periféricos* en los que se articulan también bases productivas, basadas en la utilización de mano de obra barata y en severos procesos de trabajo que suelen desarrollarse bajo condiciones prekeynesianas. Afirma el autor, que esta es una de las bases de la globalización y es la necesidad de generar una economía productiva con un proceso de organización del trabajo fuertemente desigualitario a nivel internacional. El discurso de la globalización ha olvidado los procesos de trabajo y la rearticulación asimétrica de éstos: *posfordimos en el centro, fordismos autoritarios en las periferias*.

Del Pino y Rubio (2013) destacan como la globalización económica y la división internacional el trabajo ha afectado directamente al Estado de Bienestar. Las empresas compiten en un marco global con empresas de los países en desarrollo que ofrecen sus productos más baratos al no asumir gran parte de los derechos y costes sociales de sus trabajadores. No obstante, consideran que hay una valoración dispar sobre los efectos de la globalización.

Por su parte, Calderón (2004) manifiesta que el Estado de Bienestar se está viendo sometido a una profunda reestructuración, fruto de la confluencia de la globalización y de las nuevas actitudes sociales. Esta reestructuración, está generando un *nuevo Estado del Bienestar competitivo* donde se subordina la política social a la política económica, cambia la estructura de su financiación, se produce una contención de los programas universales, se endurecen los requisitos de acceso a las prestaciones públicas, se flexibiliza y desregula el mercado de trabajo y se potencian las políticas activas de empleo. La reestructuración del Estado de Bienestar afecta más a sus formas de provisión que a sus objetivos, es un proceso de debilitamiento de los derechos sociales.

Esta situación quedaría vinculada a la política fiscal. La globalización tendría al menos tres efectos sobre la imposición: la reducción de ésta sobre el capital y el traslado de la presión tributaria hacia rentas de factores productivos más inmóviles; mayor peso progresivo de la imposición indirecta sobre la directa y búsqueda de ingresos alternativos aplicando el principio de beneficio, y la reducción progresiva de la presión fiscal. Esta situación lleva a una reducción de los ingresos en el tiempo, dificultando el mantenimiento de los niveles de gasto público. Se hace así necesario una cooperación fiscal internacional, para evitar la competencia en éste ámbito entre los propios Estados (Calderón, 2004).

3.2. Cambios estructurales en el mercado de trabajo y en su intervención por los poderes públicos

El mercado de trabajo ha tenido un papel fundamental, tal y como se ha aludido a lo largo de este trabajo, para el desarrollo de la ciudadanía social y la configuración de los Estados de Bienestar. Ha representado el instrumento básico tanto para la financiación de los sistemas de protección social, como para establecer el orden social necesario para el uso y disfrute de los servicios desarrollados por el Estado de Bienestar.

Sin embargo, el sometimiento del trabajo, como *actividad social* de sus ciudadanos, a la mercantilización, ha hecho que las fuerzas que han ido configurando el crecimiento del sistema económico capitalista (como los procesos de globalización económica, el desarrollo tecnológico, la liberalización de mercados financieros, la deslocalización productiva o los movimientos migratorios) hayan deteriorado el papel y aportación que el mercado de trabajo aporta al propio crecimiento del sistema. De este modo, el mercado de trabajo ha sufrido importantes cambios estructurales desde la crisis de los 70, a los cuales se han ido haciendo referencia en epígrafes anteriores. Así pues, queda dejar constancia de los desafíos que plantean estos cambios y que, sin duda, repercuten en la concepción de la ciudadanía y en el desarrollo de las políticas sociales.

El efecto más evidente es el carácter estructural que ha adquirido el desempleo en las economías de los países occidentales. La naturaleza del desempleo puede ser diversa, como numerosos y variados han sido los análisis realizados para dar cuenta de su origen y, por ende, de las acciones más adecuadas para su disminución. La *teoría neoclásica* del mercado de trabajo; el *enfoque keynesiano*; la *perspectiva marxista* o la *escuela institucionalista* aglutinan la mayor parte de las explicaciones. Sin olvidar otras aportaciones como la relativa a los *mercados de trabajo transicionales* desarrollada por el grupo de investigación *Labour Market Policy and Employment Research Unit del WBZ* (Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín) y liderado por el investigador G. Schmid. Este planteamiento considera que, en un escenario en el cual el pleno empleo es imposible, la "institucionalización de los puentes de empleo", facilita las transiciones entre relaciones de empleo múltiples ante los cambios de circunstancias durante el ciclo vital y las facilita, favoreciendo el mantenimiento de la empleabilidad y salvaguardando la protección social. Planteamiento que da sustento teórico al concepto de *flexiguridad*.

En cualquier caso, en relación a la oferta del mercado de trabajo, no sólo se produce un gran nivel de desempleo, sino también de empleo precario. Así pues, como apunta Ramos (2004), ya no es sólo un problema de cantidad, sino que la calidad de los puestos de trabajo está evolucionando hacia la precariedad y ésta se pone de manifiesto en:

- La discontinuidad del trabajo: breve duración de las contrataciones, alto riesgo a la pérdida del empleo, etc.
- La incapacidad de control sobre el trabajo, la debilidad de la posición negociadora del trabajador, la necesaria disponibilidad permanente o la creciente dependencia.
- La desprotección del trabajador, con un empeoramiento de

las condiciones laborales, reducción de prestaciones sociales, discriminación, elevada rotación, etc.

- La escasa remuneración de la mayor parte de los puestos.

Otro de los cambios notorios con importantes consecuencias de tipo organizativo, económico y social ha sido la desregulación y flexibilidad en el uso de la mano de obra. El paradigma de la flexibilidad está asociado a la innovación tecnológica y organizativa, así como al impacto de la globalización en la descentralización del trabajo y la división internacional del trabajo. Pero sus consecuencias recorren el sistema de relaciones laborales de los Estados nacionales.

Sanriés (1999) ofrece los elementos que caracterizan las relaciones laborales a partir de la tercera revolución industrial, como son: la incertidumbre de las mismas que se concreta en la pérdida de contornos de la negociación colectiva; la debilidad de los trabajadores para incidir en las relaciones laborales, especialmente en empresas y organizaciones pequeñas con escaso nivel de sindicación; pero también la tendencia a la individualización de las relaciones, esto es, la búsqueda de la relación personal con la empresa por parte de los trabajadores, ante la escasa demanda de trabajo y las recualificaciones diversas de los puestos, entre otras muchas razones; el surgimiento de nuevas formas de interacción y vínculo entre los trabajadores en pequeñas unidades o equipos; la desideologización de las relaciones; el valor emergente de la ética como referente en las mismas y, finalmente, la pérdida de protagonismo de los sindicatos. En efecto, la tendencia a la flexibilización o desregulación del marco de relaciones laborales y del Derecho del Trabajo, se ha convertido en un elemento estructural del ordenamiento del mercado de trabajo.

El notable desempleo dado a partir de mediados de la década de los 80 y las subsiguientes consecuencias de orden económico y social, dan lugar a la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo, si bien, bajo premisas de tipo ideológico y económico distintas. En este momento, se parte del cuestionamiento de las medidas basadas en los principios keynesianos más tradicionales fruto de la prevalencia del enfoque neoclásico, y las medidas de intervención ahora son planificadas desde "el lado de la oferta" del mercado de trabajo, promoviendo la modificación de las características del sistema productivo y la búsqueda de mejores niveles de competitividad para las empresas y desarrollando medidas de intervención en el ámbito microeconómico.

Las políticas de empleo que se desarrollan a partir de la década de los 80, parten de que el parado debe asumir un papel más "activo" en su proceso de retorno al empleo. La responsabilidad de la administración, queda circunscrita a establecer incentivos para que el comportamiento de los desempleados sean acordes a este principio, eliminando los obstáculos que entorpecen la vuelta a la ocupación laboral (Del Pino y Ramos, 2013).

El desempleado ha de "activarse" e incrementar su empleabilidad, mostrando que vale más que otros parados y ampliar así sus posibilidades de participación en un mercado de trabajo altamente selectivo (Santos, Montalbá y Moldes, 2004). La ideología de la activación, ha difundido la inestabilidad derivada del riesgo como rasgo característico de la producción, ante lo cual se responde con importantes dosis de flexibilidad y adaptación al cambio. Santos et. al. (2004) considera que las implicaciones de este planteamiento son:

- Un nuevo vocabulario que se reitera en el argot de las políticas de empleo, como solución válida frente al riesgo, la crisis y el desempleo *imponiendo la activación y todo el correlato de términos a ella asociados: "flexibilidad", "movilidad", "adaptación", "disponibilidad"* (2014: 221).

- La definición del desempleo en términos morales, ya que es responsabilidad del desempleado llevar a cabo las acciones que le permitan adaptarse a los cambios del mercado.

- Cambios en la noción de ciudadanía. La ciudadanía también es construida en términos individuales, no sociales, ligada al deber de la persona de contribuir desde su condición de trabajadora.

- El empleo pasa a definirse en términos de empleabilidad. Ésta es entendida como las probabilidades de ser contratado por un empleador, lo que se traduce en la posibilidad de ser contratado de forma intermitente durante largo tiempo.

- Políticas de empleo volcadas en la oferta de la mano de obra y no tanto en la demanda, ya que la finalidad es "activar" al desempleado a través de la participación en distintos métodos e instrumentos fijados por las políticas activas.

El planteamiento de la activación de los individuos implica que éstos han de actualizar sus cualificaciones y ayudarse de las políticas activas de empleo que despliegan los gobiernos y sus instituciones para la inserción en el mercado de trabajo y por tanto para su integración social, en una distribución de roles donde la persona asume la responsabilidad de su empleabilidad y el Estado "acompaña" a través de las acciones desarrolladas a través de las políticas activas (Martínez, 2011). El discurso construye la figura del "buen desempleado", esto es, aquel que es capaz de adaptarse a las necesidades demandadas por el mercado trabajando sobre sí mismo, condición que define el éxito en la búsqueda de empleo (Artiaga, Martín y Serrano, 2004).

De este modo, el desempleo no es visto sólo desde el punto de vista de un mercado de trabajo que no ofrece suficientes oportunidades laborales, sino también desde las carencias de los desempleados en su capacidad de reincorporación exitosa al mercado de trabajo. El concepto de *empleabilidad* es coherente con los postulados sobre la *flexibilidad*, que reconocen que pueden ser frecuentes los tránsitos entre el empleo, el desempleo y viceversa sin que ello implique desprofesionalización de las personas (Del Pino y Ramos, 2013).

El trabajo de De Lathouwer (2000) realiza aportaciones relevantes en este punto del hilo argumental. Para el autor, una de las razones del cambio de orientación de la política es la necesidad de que los Estados de Bienestar sean viables desde el punto de vista financiero, más aún ante un escenario de envejecimiento demográfico. Además, considera que si los gobiernos sustituyen medidas pasivas por medidas activas en materia de políticas de empleo, es por la convicción de que las *instituciones pueden ser importantes* (2000: 203), esto es, se basan en la creencia de que las instituciones del mercado de trabajo influyen en la conducta de los trabajadores y empresarios y, por ende, en los resultados del mercado de trabajo.

Por otro lado, considera el autor, que las nuevas políticas de empleo de los años 90 redefinen los derechos y obligaciones, aumentando la responsabilidad de los parados. Entre aquellos desempleados que solicitan prestaciones, se muestra una tendencia

a que este derecho dependa menos del historial de empleo y de sus cotizaciones y más de su conducta, actual y futura, como demandante de empleo. Asimismo advierte que las directrices europeas sobre empleo están favoreciendo que los países adopten medidas dirigidas, especialmente, a desempleados jóvenes de corta duración, dejando de lado a los de edad más avanzada y/o de larga duración.

Desde un plano de análisis más vinculado a la protección social, Barbier (2000) considera que la “activación” es:

Un concepto que describe las tendencias observables en la transformación de todos los sistemas nacionales y cuyo alcance es muy amplio. De hecho, se ha extendido gradualmente de las medidas asistenciales y la política del mercado de trabajo a la política de pensiones, incluidas las reformas de los mecanismos de financiación de la “protección social” y la compleja y diversificada interacción entre la política de impuestos, el “seguro social” y otras prestaciones y servicios sociales (2000: 232).

La activación de los sistemas de protección social es una dimensión de la *reestructuración del Estado de bienestar* (Barbier, 2000: 233) de las diversas que puede adoptar. El autor, ubica la “activación” en la relación entre la protección social y la participación en el mercado de trabajo, haciéndola más estrecha. Encuentra que la reformulación de los sistemas de protección social coinciden en aumentar las funciones sociales del trabajo remunerado o la participación de la población activa considerándose más obligatoria en algunos países. De este modo, los ámbitos de la protección social susceptibles de “activarse” no se limitan a los programas destinados a la asistencia social o a los parados o las políticas activas del mercado de trabajo, sino que afecta también a los programas de prestaciones por desempleo, los sistemas de pensiones, y las medidas relacionadas con la política social y la política tributaria.

3.3. Los nuevos riesgos sociales

Se comentaba al inicio de este artículo como el “bienestar” es un elemento cultural universal que ha hecho que cada sociedad busque sus propios mecanismos con los que dar satisfacción a un bienestar definido con una elevada carga de subjetividad y acción social. Nos encontramos en un nuevo modelo de sociedad *avanzada*, por otro lado siempre cambiante, pero que al menos se encuentra indiscutiblemente unida al *riesgo*, la *incertidumbre*, la *globalidad*, las *expulsiones*, conceptos que definen lógicas imperantes y condicionantes de los procesos sociales en la actualidad, y de las que habida cuenta nos han dado autores como A. Giddens, U. Beck, R. Sennet, o la socióloga S. Sassen, entre otros.

En efecto, los cambios en la estructura social y económica, están generando nuevas condiciones identificadas como *Nuevos Riesgos Sociales*, que están dotando de cierta ineficacia y obsolescencia a los sistemas tradicionales de “bienestar”. Del Pino y Rubio (2013), consideran estos nuevos riesgos sociales, junto con la globalización, como un gran desafío para el Estado de Bienestar,

que se ve sometido al intento de dar respuesta simultáneamente a estos junto con los retos tradicionales aún no resueltos.

Un riesgo, entendido como un suceso que se desvía de forma importante por encima o por debajo del resultado medio esperado, se vuelve “social” cuando es considerado, no como una cuestión individual, sino como una cuestión de una colectividad, que suele ser la familia, la empresa o el Estado. En efecto, la definición de estos riesgos como *sociales* depende a su vez de múltiples factores de carácter valorativo, normativo o institucional, por lo que han de ser construidos socialmente (Schimid y Schöman, 2000).

A continuación, en el cuadro siguiente, se recogen los Nuevos Riesgos Sociales identificados por De Lathouwer (2000), también de Taylor-Gooby (2004) y Bonoli (2007) recogidos por Del Pino y Rubio (2013), así como los enunciados por Moreno (2010) y Ochando (2011).

Cuadro 1. Relación de Nuevos Riesgos Sociales según diversos autores

Autor	Nuevos Riesgos Sociales (NRS)
De Lathouwer (2000)	Derivados del riesgo de paro: 1. El riesgo de las bajas cualificaciones. 2. El riesgo de las responsabilidades familiares. 3. El riesgo de la edad. 4. El riesgo de la flexibilidad. 5. Riesgos fabricados o internos relacionados con las decisiones.
Taylor-Gooby (2004)	1. Mayor participación de la mujer en el mercado laboral 2. Incremento del número de personas mayores. 3. Nuevas necesidades de personal cualificado que exige el mercado de trabajo, y las consecuencias de no disponer de la cualificación necesaria. 4. Privatización de servicios públicos cuando no están bien regulados o bien sometidos a criterios de calidad.
Bonoli (2007)	1. Problemas de conciliación de la vida familiar y laboral. 2. La maternidad/paternidad individual. 3. La fragilidad de la tercera edad. 4. La posesión de habilidades obsoletas o escasas. 5. Insuficiente cobertura de la protección social.
Moreno (2010)	1. Cambios en rol de la mujer. Mayor participación en el mercado de trabajo. Mayor demanda de igualdad de género. 2. Transformaciones en los hogares y las familias. Mayor número de personas dependientes. Mayor número de hogares monoparentales y unipersonales. 3. Cambios en el mercado laboral. Exclusión social asociada a trabajadores de menor cualificación, con “empleos atípicos”, concentración del desempleo en grupos de baja cualificación. Procesos de deslocalización, subcontratación y tercerización. 4. Expansión de los servicios privados, desregulación de prestaciones y servicios públicos.
Ochando (2011)	1. Transición a una economía del conocimiento y de servicios, apoyada por las nuevas tecnologías y nuevas preferencias de consumo. 2. Nuevo papel de las mujeres y la igualdad de género. 3. El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población. 4. Nuevos riesgos de polarización social. 5. Crisis del modelo “familiarista” de Bienestar.

Fuente: elaboración propia.

3.4. El modelo social europeo. La contextualización de España

A pesar de las diferencias dadas en cada uno de los sistemas nacionales, se reconoce la existencia de un “modelo social europeo” que recoge la unidad de valores sociales compartidos. Rodríguez-Piñero (2010) realiza una descripción del Derecho Social comunitario, según la cual, inicialmente, la Comunidad Europea adoptó una dimensión económica y de mercado que no contemplaba la dimensión social. No obstante, el Tratado de Maastricht creaba la Unión Europea y con ella la ciudadanía europea y acompañó como anexo un Protocolo Social que recogía el Acuerdo de Política Social firmado por los Estados miembros. Sin embargo, el punto de inflexión para el desarrollo del Derecho Social comunitario vino dado por el Tratado de Ámsterdam. Éste incluyó amplias competencias reguladoras del Protocolo Social, además de un Acuerdo de Política Social firmado por los estados miembros y abría nuevos campos de actuación comunitaria. Además, el Tratado de Ámsterdam supuso la consagración definitiva de la estrategia común de empleo.

Sin embargo, como también expresa Rodríguez-Piñero (2010), este desarrollo legislativo en materia social comunitaria, coincide y se va mermando fruto de una crisis de solidaridad social europea, así como la imposición de diversas medidas anticrisis que presionan a la baja a los sistemas nacionales de protección social y de Derecho del Trabajo.

España tiene un desarrollo tardío del Estado de Bienestar en los años 80, a partir de que el artículo 1 de la Constitución Española recoja que se constituye como un *Estado social y democrático*

de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Sin embargo, el debate sobre la crisis del Estado de Bienestar ya había comenzado en otros lugares con mayor desarrollo histórico del mismo, fruto de la crisis de los años 70.

España, junto a otros países del Sur de Europa, se incluye en el régimen *mediterráneo* de bienestar. Como destacan Moreno y Marí-Klose (2013), una de las características básicas de este tipo de régimen es la notoriedad del papel desempeñado por la familia y su función en las distintas áreas de desarrollo de las políticas sociales. Los autores describen el régimen mediterráneo con los siguientes rasgos:

- La ocupación laboral determina la pertenencia de una persona a un sistema de previsión social público que provee de cobertura social, mantenida con las cotizaciones realizadas por los afiliados a la seguridad social.
- Junto al principio “contributivo” se incorporan elementos del sistema universal de cobertura a todos los ciudadanos y del modelo liberal basado en la mercantilización de los servicios sociales.
- Se proveen otras prestaciones y servicios educativos, sanitarios, de servicios sociales y pensiones no contributivas financiados por los ingresos fiscales generales.
- Se producen intervenciones públicas selectivas para grupos con necesidades específicas.

Como resultado, mantienen los autores, se produce en nuestro régimen de bienestar una dualización entre trabajadores formales y el resto y, por ende, una marcada polarización entre una

Cuadro 2. Distribución del gasto en protección social (%)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Familia/Infancia	Eurozona (17)	8,1	8,0	8,0	7,9	7,8	7,8
	España	6,2	6,3	6,2	6,0	5,5	5,4
Salud	Eurozona (17)	29,2	29,6	29,8	29,7	29,5	29,3
	España	31,3	31,5	29,5	28,8	27,7	26,3
Discapacidad	Eurozona (17)	7,2	7,2	7,0	7,0	7,0	7,0
	España	7,5	7,3	6,9	7,0	7,1	7,2
Vejez	Eurozona (17)	38,5	38,5	37,8	38,2	38,7	39,2
	España	33,2	32,9	32,2	33,9	34,6	36,3
Supervivencia	Eurozona (17)	7,6	7,4	7,1	7,0	7,0	6,9
	España	9,6	9,2	8,7	9,0	9,0	9,4
Desempleo	Eurozona (17)	6,3	6,1	7,2	7,0	6,7	6,6
	España	10,1	10,8	14,8	13,5	14,5	14,0
Vivienda	Eurozona (17)	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5
	España	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,6
Exclusión Social (no clasif.)	Eurozona (17)	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
	España	1,3	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

categoría de beneficiarios con elevados niveles de protección social y un segmento amplio de la ciudadanía con situaciones de desprotección o infraprotección.

El análisis realizado en el último Informe FOESSA (2014)² concluye que la crisis sufrida en los últimos años ha implicado un retroceso en el proceso de europeización y un deterioro de las políticas económica, sociales y de empleo de la Unión dirigidas a favorecer la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Asimismo, muestra como las distintas estrategias seguidas por la Unión Europea condicionan las políticas nacionales en mayor o menor grado según el tipo de régimen de bienestar. La singularidad del caso español reside en una debilidad estructural del modelo económico, un mercado de trabajo muy segmentado y un Estado de Bienestar de amplia cobertura en servicios y prestaciones pero de baja intensidad protectora, en tanto que tiene una capacidad limitada para reducir la pobreza y la desigualdad. En esta tesitura, las políticas sociales tienen que atender demandas diversas y contradictorias propias de su modelo de Estado de Bienestar y, a la vez, ajustarse al imperativo de las políticas económicas y financieras europeas respecto de las políticas sociales, lo que habría llevado a nuestro Estado de Bienestar a un proceso de contención del gasto, recalibración y privatización.

La proporción del PIB español destinada a protección social es en 2014 de un 25,9%, situándose en una posición intermedia entre todos los países de la Unión Europea, (CES, 2015). Los servicios sanitarios, la atención a las personas de la tercera edad (pensiones) y el desempleo, abarcan la mayor parte del gasto en protección social en España, con el hándicap de que durante la crisis, la proporción de recursos destinados a pensiones y desempleo se ha visto incrementada, con la subsiguiente merma para el resto de conceptos. No obstante, las diferencias entre pensiones y desempleo es notable, ya que las primeras representan más de un tercio del total de gasto social en el año 2012.

Esta situación deja un margen deficitario para esferas tan relevantes en el ámbito sociolaboral como la familia y la infancia, la discapacidad o la inclusión social (sólo en discapacidad la proporción del gasto destinado en España es similar a la que se da en el resto de países de la unión monetaria). Pero también para el desarrollo de las políticas activas de empleo que, en el año 2011, solo el 22,0% del gasto total en políticas de empleo estaba dirigido a medidas activas, principalmente incentivos al empleo y formación, mientras que el resto aglutinaba las medidas pasivas, (CES, 2015). Esta situación se produce a pesar de la tendencia en el marco de la Estrategia Europea de Empleo de fomentar las políticas activas frente a las pasivas, así como el establecimiento de mecanismos que combinen medidas activas y pasivas

4. Elementos de síntesis y discusión

A. El bienestar y los nuevos riesgos sociales. No cabe duda que el "bienestar" es un elemento cultural universal y que el ser humano busca la felicidad en su entorno social, para el desa-

rollo de una vida digna. Pero también se ve sometido a nuevas condiciones, derivadas de los cambios socioeconómicos, por los que se definen nuevas situaciones que se alejan del estándar de bienestar aceptado en un momento dado. Son los nuevos riesgos sociales asociados a las diferentes oportunidades de cualificación y empleo, las características sociodemográficas y familiares, el deterioro de determinados servicios públicos y sociales o la polarización social. En definitiva, se plantea la necesidad de una nueva definición social del bienestar, que ofrezca la cobertura necesaria para la identificación e intervención de estos nuevos riesgos sociales.

B. Intervención de los Estados en el mercado de trabajo en un contexto de integración geopolítica y globalización. La construcción histórica del Estado de Bienestar supuso la aceptación de la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo. Pero en ese recorrido, el cambio ideológico no ha cuestionado tanto ese principio de intervención, como el estatus de la intervención. La intervención de los Estados se está acercando a cierta indefinición fruto de los procesos de integración geopolítica y la globalización, a la par que disminuye la capacidad de los Estados para actuar en un ámbito sometido a criterios globales.

C. Teoría institucionalista del Estado de Bienestar y fortaleza de las instituciones públicas. Se pueden agrupar en tres las líneas teóricas que dan cuenta del desarrollo del Estado de Bienestar, *funcionalista, recursos de poder e institucionalista*. Desde la ubicación que permite la teoría institucionalista, cabe preguntarse por la *suficiente* solidez y fortaleza de los sistemas políticos y las burocracias para el mantenimiento de los programas y servicios del Estado de Bienestar.

D. Importancia de los derechos sociales y estrategias individuales. La significación otorgada por la ciudadanía a los derechos sociales, no es sólo una cuestión de composición de la misma, sino que va más allá como reflejan las reticencias al deterioro del Estado de Bienestar. Sin embargo, no se puede obviar la progresiva preeminencia de valores individualistas, que no sólo degrada el consenso valorativo en torno a la solidaridad y el proyecto común, sino que fomenta el desarrollo de estrategias individuales, conviviendo con una demanda mermada y de discurso desordenado sobre derechos sociales.

E. Trabajo asalariado, mecanismo de integración social frente a nuevas fórmulas de actividad y desempleo. El mercado de trabajo se constituyó como espacio de *participación social* y, por ende, de reconocimiento de estatus para el disfrute de los derechos sociales y la integración social. Sin embargo, el desempleo estructural, la precarización laboral y las nuevas fórmulas de empleo que no constituyen una verdadera relación laboral, incitan a la revisión de los pilares de la ciudadanía social que, además, resulta más global y más diversa.

F. Nuevo marco de financiación, nuevas políticas, nuevos ciudadanos. El marco económico de los Estados de Bienestar está sometido a nuevas tensiones que, al menos, repercuten sobre su estructura y formas de prestación de servicios. Más allá del cambio o no en los objetivos formales, están cambiando las políticas, siendo el caso más notorio el referido a las políticas de empleo,

² Capítulo V. Rodríguez Cabrero (coord.), "Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea", pp. 300-393.

donde se ha configurado una nueva orientación, la *activación*, que ha llegado a establecer una nueva definición del ciudadano desempleado, así como de la relación entre éste y la administración responsable. La modificación de las políticas, promueve nuevas concepciones sobre sus destinatarios, los ciudadanos.

G. *Reconfiguración de las políticas sociolaborales.* Las políticas sociolaborales se caracterizan por la imbricación entre lo productivo-laboral y lo social, bajo un marco valorativo y normativo, pero ninguno de estos elementos es ajeno a las presiones derivadas de procesos de cambio. En este punto, suelen darse tres alternativas principales, la resistencia y defensa de modelos establecidos, la ruptura y desaparición de los mismos, y la vía intermedia, la generación de un proceso de reconstrucción social para la adaptación.

Bibliografía

- ALONSO, L.E. (2001): *Trabajo y Posmodernidad. El empleo débil*. Madrid, Fundamentos.
- ANDREß, H.J. y HEIEN, T. (2001): "Four Worlds of Welfare State Attitudes? A comparison of Germany, Norway, and the United States", *European Sociological Review*, 17 (4), pp. 337-356.
- ARTIAGA, A., MARTÍN, M. P. y SERRANO, A. (2014): "Qué significa la orientación: producción política del desempleado" en Fernández, C. J. y Serrano, A. (coords.) (2014), *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid, CIS, pp. 411-448.
- BARBIER, J.C. (2000): "Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo" en Toharia, L. (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 227-260.
- BECK, U. (1998): *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós.
- BERZOSA, C. (1996): "Crisis económica y retroceso del Estado de Bienestar" en Casilda, R. y Tortosa, J.M. (eds.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Madrid, Tecnos, pp. 253-274.
- BONOLI, G. (2007): "Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40, pp. 495-520.
- CALDERÓN PATIER, C. (2004): "El nuevo Estado del Bienestar en el marco de la globalización económica: el papel de la política fiscal", *Tribuna de Economía*, 819, ICE.
- CALZADA Y DEL PINO (2013): "La imaginación al poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de Bienestar" en Del Pino, E. y Rubio, M.J. (2013), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos, pp. 147-166.
- CARDONA, M.B. Y CABEZA, J. (coords.) (2014): *Políticas Sociolaborales*. Pamplona, Thomson Reuters.
- CASILDA, R. (1996): "El Estado de Bienestar a discusión", en Casilda, R. y Tortosa, J.M. (eds.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Madrid, Tecnos, pp. 15-33.
- CASILDA, R. y TORTOSA, J.M. (eds.) (1996): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Madrid, Tecnos.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2015): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2014*. Madrid, Consejo Económico y Social.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (de 27 de diciembre de 1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311, 29 diciembre de 1978.
- CORTINA, A. (1998): *Ciudadanos del mundo. Hacia una Teoría de la Ciudadanía*. Madrid, Alianza Editorial.
- DE LATHOUWER, L. (2000): "De la gestión pasiva a la gestión activa del riesgo de paro: ¿Qué podemos aprender de los mercados de trabajo transicionales?" en Toharia, L. (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 191-226.
- DEL PINO, E. y RUBIO, M.J. (eds.) (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos.
- DEL PINO, E. Y RAMOS, J.A. (2013): "Políticas de protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación" en Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos, pp. 212-236.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (2012): *Principios básicos de políticas sociolaborales*. León, EOLAS.
- FUNDACIÓN FOESSA (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Cáritas Española Editores.
- GARCÍA, F. (2010): "Percepciones sobre las consecuencias sociales del Estado del Bienestar y su futuro" *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 5 (1), pp. 21-34.

- GARCÍA-PALMA, M.B.; SÁNCHEZ-MORA MOLINA, M.I. y MILLÁN JIMÉNEZ, A. (2014): "El deterioro de los derechos sociales en el concepto de ciudadanía de las sociedades avanzadas. Implicaciones para el Trabajo Social", *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, pp. 69-75.
- GIDDENS, A. (2000): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.M. (2006): *La Diosa Fortuna: metamorfosis de una metáfora política*. Madrid, Antonio Machado.
- HOUTMAN, D., ACHTERBERG, P. y DERKS, A. (2008): *Farewell to the Leftist Working Class*. New Brunswick / London, Transaction Publishers.
- MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2011): "El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo", *Papers*, 96 (1), pp. 35-54.
- MISHRA, R. (1989): "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en Muñoz, R. (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Universidad, pp. 55-80.
- MORENO, L. (2010): *Reformas de las Políticas de Bienestar. Contexto y Nuevos Riesgos Sociales*. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS-CISC, del CSIC. Documento de Trabajo, 19.
- MORENO, L. y MARÍKLOSE, P. (2013): "Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición", en Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos, 126-146.
- OCHANDO, C. (2011): "Estado del bienestar, crisis económica y nuevos riesgos sociales" publicado en www.econoNuestra.org. Recuperado de: <http://econonuestra.org/actualidad/item/141-estado-del-bienestar-crisis-econ%C3%B3mica-y-nuevos-riesgos-sociales.html>. Consulta, 14-12-2015.
- PRIETO, C. (2000): "Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis)", *Política y Sociedad*, 34, pp. 19-32.
- PROCACCI, G. (1999): "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar", en García, S. y Lukes, S. (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, pp.15-44.
- RAMOS MARTÍN, F. (2004a): "Las transformaciones del trabajo" en Ruiz Viñals, C. (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona, Editorial UOC, pp. 225-244.
- RAMOS MARTÍN, F. (2004b): "Políticas de empleo", en Ruiz Viñals, C. (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona, Editorial UOC, pp. 355-395.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (2010): "Estudio introductorio", en Navarro, F., Rodríguez-Piñero, M.C. y Gómez, J.M. (dirs.), *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, pp. 23-34.
- SÁNCHEZ-MORA, M.I. (2002): "Bienestar y malestar social. De la sociedad del trabajo a la sociedad postlaboral", *Aranzadi Social*, 22, pp. 83-97.
- SANTOS, A., MONTALBÁ, C. Y MOLDES, R. (2004): *Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociológicos*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- SARAGOSSÁ, v. (2014): "Los actores de las políticas sociolaborales", en Cardona, M.B. y Cabeza, J., *Políticas Sociolaborales*. Pamplona, Thomson Reuters, pp. 57-104
- SARRIÉS, L. (1999): *Sociología Industrial*. Zaragoza, Mira Editores.
- SASSEN, S. (2015): *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid, Katz.
- SCHMID, G. y SCHÖMAN, K. (2006a): "El concepto de mercados de trabajo transicionales y algunas conclusiones para la política de empleo: el estado de la cuestión", en Toharia, L. (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 15-40.
- SCHMID, G. y SCHÖMAN, K. (2006b): "La gestión de los riesgos sociales por medio de los mercados de trabajo transicionales: hacia un modelo social europeo", en Toharia, L. (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 41-93.
- SEMPERE, A.V., CANO, Y., CHARRO, P. y SAN MARTÍN, C. (2005): *Políticas sociolaborales*. Madrid, Tecnos.
- SENNET, R. (2000): *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- SERRANO, A. y MARTÍN, M. P. (2014): "El poder de nombrar", en Fernández, C. J. y Serrano, A. (coords.), *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid, CIS, pp. 37-57.
- SZTOMPKA, P. (1995): *Sociología del cambio social*. Madrid, Alianza.
- TAYLOR-GOOBY, P. (2004): *New Risk, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- TORRES LÓPEZ, J. (1995): *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*. Madrid, Sistema.
- VAN OORSCHOT, W. (2006): "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states", *Journal of European Social Policy*, 16, pp. 23-42.
- ZAPATERO GÓMEZ, V. (1986): "El futuro del Estado Social", en Guerra, A. et al., *El futuro del socialismo*. Madrid, Sistema, pp. 65-90.