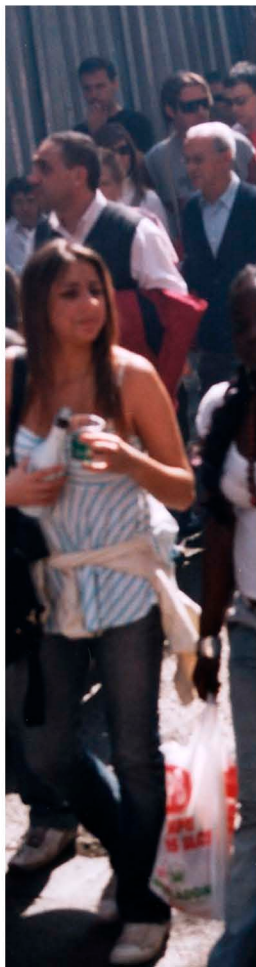


PAÍS COMPLEJO

Cambio social y políticas públicas
en la sociedad valenciana, 1977-2006

Joaquín Azagra
Joan Romero



País complejo
Cambio social y políticas públicas en la sociedad valenciana
(1977-2006)

JOAQUÍN AZAGRA
JOAN ROMERO

País complejo
Cambio social y políticas públicas
en la sociedad valenciana (1977-2006)

Universitat de València
2007

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.

© Joaquín Azagra y Joan Romero, 2007
© De esta edición: Universitat de València, 2007
c/ Arts Gràfiques, 13
46010 València
www.uv.es/publicacions
publicacions@uv.es

Diseño de la maqueta y de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-8750-4

A Rafael Romero, a Tomás Azagra
A María Romero Jarque, a Joaquín M.^a Azagra Caro

De la generación de aquellos a la de estos, un salto de siglos.

ÍNDICE

Prólogo: Juan Jesús González	11
1. Viejas cuestiones, nuevos problemas	35
2. Los valencianos del siglo XXI: nuevos y distintos	45
1. Unos cuantos datos demográficos	46
2. Apuntes para una historia económica	57
3. Sociedad nueva, problemas diferentes	72
3. Otros tiempos, otra Europa	85
1. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones. Una perspectiva diacrónica	88
2. ¿Un modelo de crecimiento en crisis?	107
3. La Comunidad Valenciana y las «nuevas geografías» regionales y globales	115
4. ¿Un País de izquierdas?	121
1. Voto y clases: la construcción de sendas mayorías electorales	122
2. Las secuencias de una reconversión política	137
3. Entre dos siglos	150
4. Tras el 14-M	157
5. Un Estado de Bienestar insuficiente en un contexto adverso ...	163
1. Un apunte necesario en relación con el contexto histórico	164
2. Estado de Bienestar y cohesión social en la Comunidad Valenciana. Balance de dos décadas	169
3. Magnitudes básicas del gasto público social: sanidad, educación, servicios sociales y vivienda	171
4. De autonomía política y asimetrías injustificables: la Comunidad Valenciana en el contexto español	179
5. Tercer sector, iniciativa privada, familia y Estado de Bienestar. A propósito del <i>modelo mediterráneo</i>	189
6. Los límites del territorio	197
1. Un territorio sobreexplotado	198
2. Más allá del límite	203

3. Capitalismo de casino en <i>un país que ja anem (des)fent</i>	206
4. Sobre culturas, contextos, liderazgos y percepciones sociales mayoritarias	210
7. De diálogos pertinentes	217
1. El modelo productivo: una de las debilidades	219
2. Presiones añadidas al Estado del Bienestar	223
3. Un Modelo Territorial ¿para qué modelo de país?.....	229
4. Más protagonismo para los gobiernos locales	231
5. El gobierno de las regiones urbanas	233
6. Gobernar la complejidad: mejorar la coordinación y la coope- ración	239
Referencias	247

Prólogo

Viejas y nuevas cuestiones: la metamorfosis de la cuestión social

Este libro ofrece fundados diagnósticos sobre las principales cuestiones del cambio social protagonizado por la sociedad valenciana en el último cuarto de siglo, así como propuestas muy razonadas sobre cada una de ellas. Huelga decir que tan amplio repertorio temático sobrepasa con mucho la competencia de este prologuista, de forma que me ceñiré a reflexionar sobre algunas de las dimensiones del cambio social y, en particular, la evolución de la cuestión social.

Durante el casi siglo y medio que va de la guerra de la independencia a la guerra civil, España estuvo atrapada en una espiral fatídica en virtud de la cual episodios recurrentes de sublevación popular y de movilización de las fuerzas progresistas eran seguidos, invariablemente, por la respuesta de fuerzas de signo contrario encargadas de restablecer el orden. Como ha señalado oportunamente Javier Pérez Royo, la estructura cíclica de este proceso ha sido siempre la misma. «A una fase muy breve de protagonismo *democrático*, por así decirlo, a través de la cual se hacen saltar los obstáculos tradicionales que impedían en cada fase la modernización del país, sucede una reacción conservadora, que administra el proceso de cambio... Las energías de las fuerzas progresistas se consumen en el proceso de ruptura [mientras] la reacción conservadora se acaba imponiendo (...) de manera duradera» (1992: 26).

Nada tan elocuente de este fatídico proceso cíclico que el carácter efímero de la II República, enseguida aplastada por la peor representación imaginable de siglo y medio de reacción. No es hasta los años ochenta del siglo pasado, cuando, por primera vez en la historia española contemporánea, las fuerzas de progreso tuvieron la oportu-

nidad de administrar uno de esos ciclos de cambio, el que se inicia con la transición democrática. En este caso, fueron los reformistas del régimen los que consumieron sus energías en hacer la transición democrática, en tanto que la izquierda se encargó de administrar la fase de estabilidad que vino a continuación y de tratar de resolver los conflictos seculares que habían hecho imposible anteriores experiencias de libertad y progreso. De todos los conflictos habidos, tres han sido particularmente reseñables: la cuestión social, la cuestión religiosa y la cuestión territorial. Si a ellos añadimos la cuestión militar, tenemos ya el repertorio casi completo de factores que arrastraron a la España de los años treinta hacia el peor escenario posible.

Desde esta perspectiva, el éxito de la democracia no podía consistir en otra cosa que en la resolución de cada uno de esos problemas seculares. Un cálculo optimista podía hacer pensar que si España había sido capaz de protagonizar el «milagro económico» de los años sesenta y primeros setenta, que trajo consigo la expansión del sistema educativo y el consiguiente aumento de las nuevas clases medias, la transición democrática podía resultar un mero trámite. Pues si España había sido capaz de liberar sus fuerzas productivas de manera tan resuelta, ¿por qué no iba a dar también el salto a la democracia? El problema es que la propia experiencia histórica española y, sobre todo, la auto conciencia de los españoles como sociedad poco dada al acuerdo y al entendimiento recomendaban extremar la cautela y seguir el proceso con precaución.

De todos los problemas acumulados, ninguno resultaba tan urgente, en el proceso de transición, como encauzar y regular la vieja cuestión social. Para nadie era un secreto que la guerra civil había sido, antes que nada, el clímax de la lucha de clases que se había ido desatando a lo largo del último siglo. Pero la fórmula concreta de regulación del conflicto de clase no fue fácil de encontrar, como lo prueban las tortuosas y convulsas relaciones del gobierno socialista con los sindicatos desde mediados de los años ochenta a mediados de los años noventa, con toda su secuela de confrontación social y reiteradas convocatorias de huelga general. Por curioso que resulte, no

fue hasta la primera legislatura del gobierno del PP cuando, al fin, el nuevo sistema de relaciones laborales surgido de la transición consiguió plena autonomía respecto de la esfera política, superando así por primera vez la tentación de cualquiera de las partes (tanto gobierno como sindicatos y patronales) de utilizar las relaciones laborales con fines políticos. Es verdad que José M. Aznar no tardó en olvidar la lección que había aprendido de la etapa socialista y que, en cuanto consiguió mayoría absoluta, intentó imponer unilateralmente una nueva reforma laboral, lo que dio lugar a una nueva huelga general y al consiguiente fracaso de la iniciativa, por lo que es poco probable que algún gobierno, con independencia de su signo político, vaya a repetirla en el futuro.

Visto con perspectiva, es de justicia reconocer que el sistema de relaciones laborales surgido de la transición no sólo consiguió poner fin a una larga trayectoria histórica de represión obrera y exclusión sindical, sino que ha generado una cultura de pacto social que constituye uno de los factores capitales de la larga etapa de prosperidad y crecimiento del empleo de la que se beneficia hoy España. No queremos decir con esto que la cuestión social haya desaparecido de la agenda de problemas de los españoles, sino que nos encontramos ante una cuestión social mucho más tratable de lo que fue históricamente, de la que cuelgan todavía temas importantes, como puede ser la temporalidad laboral o la extensión de las políticas sociales, pero que, en ningún caso, ofrece el dramatismo ni la virulencia de épocas anteriores.

La segunda gran cuestión que ha agitado la historia española contemporánea ha sido la cuestión religiosa. No hay que olvidar que si bien, por un lado, la guerra civil fue expresión, la peor imaginable, de la lucha de clases, por otro se revistió de santa Cruzada, de misión trascendente que quería devolver a España el destino que Dios la tenía reservada. El problema es que la Iglesia católica enajenó así cualquier posibilidad de ganarse a las clases populares, consagrando para siempre su carácter conservador, si no reaccionario. Es verdad que los aires del Concilio Vaticano II y el consiguiente aperturismo

consiguieron renovar buena parte del clero e incluso una parte significativa de la jerarquía eclesiástica, pero todo parece indicar que la Iglesia católica salió del franquismo demasiado contaminada por largas décadas de complicidad y colaboración con el nacional-catolicismo, lo que le dejaba poco margen de maniobra para hacer valer su autoridad moral en un momento tan decisivo, por no hablar de su imposibilidad para influir sobre los destinos del país por la vía de un partido democristiano del que tanto se habló en los prolegómenos de la transición y que tan decisivo protagonismo estaba llamado a ejercer, según los pronósticos más cualificados. Así las cosas, el catolicismo español, que fuera proclamado rasgo idiosincrásico de la identidad nacional, terminó por hacer buenas las predicciones de los teóricos de la secularización y, en particular, aquella que señala que, dado un régimen de monopolio religioso y una estrecha colaboración entre religión y poderes públicos, la irrupción de las libertades conduce a la implosión de la institución religiosa (Requena 2005). No hace falta que la institución sea objeto de persecución política, ni tan siquiera que sufra la competencia de otras religiones: basta con que se relajen los vínculos morales entre la institución y sus teóricos seguidores para que estos pasen, sin solución de continuidad, a ejercer una suerte de catolicismo nominal que a nada compromete y que permite que cada uno se haga su propio menú de creencias y preceptos doctrinales. Así es, por irónico que resulte, como se ha resuelto la cuestión religiosa en la España de nuestro tiempo: por la vía del desentendimiento de la teórica base social de la Iglesia respecto de las directrices de ésta, como lo prueba la proverbial laxitud con que los presuntos católicos aplican la doctrina oficial de la Iglesia, por no hablar de la reiterada tacañería con que colaboran con ella desde que, a finales de los años ochenta, se aprobase el llamado régimen de autofinanciación de la misma, cuyo volumen de contribuyentes no llega a la mitad de los que se auto declaran católicos en las encuestas de opinión¹.

¹ Obsérvese, asimismo, entonces la radical ausencia de cualquier modalidad de voto religioso a lo largo de tres décadas de democracia. Es verdad que el largo reinado del Papa polaco ha contribuido a restablecer el viejo orden conservador en

De las tres grandes cuestiones que han agitado la historia de España, la cuestión territorial es la que se está mostrando más resistente a cualquier terapia. No deja de ser paradójico que el Estado de las Autonomías, uno de los más descentralizados del mundo, siga siendo motivo de reivindicación y enfrentamiento, hasta convertirse en la eterna cuestión de la agenda política española. Es como si lo que la Constitución de 1978 ofreció como solución para gestionar la relación centro-periferia y dar encaje a las nacionalidades en el Estado se hubiera convertido en el gran problema, ahora que las demás grandes cuestiones se han venido atemperando y resolviendo. Cabe incluso sospechar si no será el encauzamiento y la resolución de los demás conflictos una de las razones del protagonismo de la cuestión territorial, pues, en efecto, ¿sería el conflicto centro-periferia de tanta magnitud si el conflicto de clase no hubiese llegado al nivel de autorregulación que podemos observar en la actualidad? Cabe pensar, asimismo, que una de las condiciones que hacen posible las demandas de autogobierno sea la práctica ausencia de conflictos en el seno de la Europa comunitaria de nuestros días. En cualquier caso, esta ausencia de amenaza tanto dentro como fuera de las fronteras crea condiciones de posibilidad pero no explica la intensidad de las demandas de autonomía.

Un observador distante del proceso de descentralización política en España, podría pensar que tras la construcción del Estado de las Autonomías, era el momento de rediseñar y fortalecer la tercera pata de la administración general del Estado, la administración local, aquejada, como es bien sabido, de minifundismo y de falta de recursos propios, dando a los municipios el tamaño y el nivel de recursos que corresponde a la administración que más valoran los ciudadanos, por ser la que tienen más cerca, y evitando de paso el cada vez más

el seno de la institución católica, con el consiguiente retorno al doctrinarismo recalitrante, así como a olvidar, en ocasiones, el papel de las instituciones religiosas en una democracia avanzada (donde no pueden estar en modo alguno por encima del poder civil; Peces Barba 2005), pero esto no ha dado lugar, en ningún caso, a disputas que hayan cristalizado en voto religioso o algo parecido y es poco probable que tal cosa ocurra en el futuro.

frecuente espectáculo de que los ayuntamientos, lanzados a la busca de una financiación que no tienen por derecho propio, se hayan convertido en factores de especulación urbana, en vez de ejercer de planificadores y reguladores, como sería su obligación.

Desde esta perspectiva, es como si nos estuviéramos recreando en la primera descentralización, la de las CCAA, y no encontrásemos el momento para la segunda, la de los ayuntamientos. Y es como si las comunidades autónomas tuviesen más interés en ganarle la partida a la administración central que en conseguir un diseño equilibrado de la Administración general del Estado. Cabría discutir si la causa última de la escalada autonómica son los deseos imparables de autogobierno de los nacionalismos periféricos o si el diseño general del Estado de las Autonomías se torció con la inclusión de Andalucía en la división de honor, donde estaba previsto que sólo jugasen las llamadas nacionalidades históricas. Discusiones aparte, todo apunta a que el nuevo diseño general que se desprende de la segunda generación de estatutos de autonomía nos enfrenta a un dilema: seguir avanzando en la dirección de un esquema federal al que apuntaba, sin decirlo, la Constitución de 1978 o volver al esquema confederal del que, en último término, procedemos: el de los Austrias (Giner y Moreno 1990). Que la resultante final sea una u otra depende de los estatutos que se acuerden en cada caso, pero depende sobre todo de la capacidad de las partes para mantener una línea de respeto y lealtad con lo acordado, punto este en el que la experiencia invita al escepticismo. En cualquier caso, los autores del libro son más competentes que yo en esta materia y a ellos les corresponde la tarea de responder a los muchos interrogantes que plantea la cuestión territorial a día de hoy.

Si hubiera que hacer el balance sumario de las grandes cuestiones de nuestra historia reciente, podríamos formularlo en los siguientes términos: a) un grado satisfactorio de institucionalización y autorregulación del conflicto de clase; b) proceso acelerado de secularización y consiguiente desactivación de la cuestión religiosa; c) al tiempo que debate enconado e incertidumbre sobre la cuestión territorial, que queda así como la asignatura pendiente de la democracia

española, tal como refleja el título de un reciente libro de Joan Romero: *España inacabada*, al que me remito para mayor profundización (Romero, 2006). Si a ello añadimos el extraordinario crecimiento de la economía y el empleo, junto con la considerable reducción de distancias con Europa en todos los órdenes, no hay duda alguna de que se trata de un balance más que satisfactorio para un periodo tan corto de tiempo como son tres décadas, lo que nos permite afrontar los nuevos retos con confianza en las posibilidades del orden democrático que los españoles nos hemos auto concedido.

No me voy a detener en todos y cada uno de los retos porque están bien identificados y formulados a lo largo de este libro, pero sí me gustaría referirme en particular a aquellos que, a mi juicio, han venido a formar parte, cuando no a ocupar el lugar, de las grandes cuestiones históricas a las que me he referido con anterioridad. Tal como he señalado en otras ocasiones, una de las consecuencias de las políticas de pacto social que prevalecieron a raíz de los Pactos de la Moncloa es que permitieron reemplazar, en cierto modo, la pugna inicial de carácter distributivo (consecuencia de la fuerte presión salarial de CCOO a finales del franquismo y que se extiende hasta 1981) por nuevas reivindicaciones en el ámbito de la redistribución y de las políticas sociales (González 2005a). Es verdad que la infortunada combinación de transición política y crisis económica no permitió ir muy lejos en el (re)diseño de algunas de esas políticas, buena parte de las cuales tienen desde entonces un corte netamente corporativo. Pero una cosa es que las dificultades económicas del país impidiesen llevar las políticas a donde hubiera sido deseable y otra distinta es pensar que nuestro Estado de Bienestar estaba ya diseñado por el tardo franquismo. Ni lo estaba ni podía estarlo, por cuanto el Estado de Bienestar es, antes que nada, una fórmula de pacto social que el franquismo negaba no solo por su incapacidad para suscribir cualquier pacto, sino para implantar cualquiera de las condiciones que hacen posible el Estado de Bienestar y, por lo pronto, una fiscalidad capaz de financiarlo.

Sea como fuere, el Estado de Bienestar que tenemos es deudor del poco margen de maniobra económico de aquel momento fundacional,

pero es deudor sobre todo de la tradición corporativa en la que España se inserta, que es la que ha prevalecido en el centro y sur de Europa, y la que nos ha servido de referencia (González 2005b). Las limitaciones del modelo corporativo de Estado de Bienestar son bien conocidas y no es cosa de insistir en ellas. A modo de recordatorio, baste decir que una aplicación rigurosa de los criterios contributivos en que se basa el modelo corporativo, hace que la titularidad de derechos sociales dependa de la capacidad de cotización, lo que deja desprovistos de derechos a amplios colectivos cuya relación con el mercado de trabajo es débil o nula. De ahí que las mujeres hayan sido tradicionalmente perjudicadas por este mecanismo, que dejaba su suerte a merced de la institución familiar. Con su incorporación masiva al mercado de trabajo, esa dependencia familiar queda felizmente superada, pero ahora el problema que se plantea es otro. Merece la pena que nos detengamos por un momento en él y que comencemos por situarlo en el contexto general de la reforma del Estado de Bienestar.

La reforma del Estado de Bienestar

Uno de los rasgos llamativos del Estado de Bienestar en España es su carácter coetáneo de la crisis del Estado de Bienestar a nivel global o, cuando menos, de la abundante literatura en torno a ella. No está demás recordar que 1975 fue, en el caso español, el arranque de la transición democrática, en la que se deciden las líneas maestras de nuestro Estado de Bienestar, pero 1975 fue también el año de aparición del informe de la Comisión Trilateral donde autores como Michel Crozier y Samuel Huntington daban cuerpo a la tesis de la sobrecarga fiscal del Estado y su consiguiente desbordamiento por las demandas sociales, informe que abrió un interminable debate sobre la viabilidad del Estado de Bienestar. De ahí que una de las peculiaridades del proceso de construcción del Estado de Bienestar en España sea, por tanto, la de haber estado influido de manera tan directa por el fuego cruzado de este debate.

Pese a la intensidad del debate sobre el EB y al dramatismo de las proclamas neoliberales, la mayoría de las democracias avanzadas han participado en un proceso de «renegociación, reestructuración y modernización de los términos del contrato social de la posguerra», pero en ningún caso de desmantelamiento (Pierson 2006: 44). Más concretamente, este autor distingue tres dimensiones de la reforma del EB: la re-mercantilización, la contención de costes y la re-calibración (Ibíd.: 60), a las que podemos añadir la reestructuración del sector público, tal como hacen Clayton y Pontusson (2006). Empezando por esta última, estos autores advierten que, dada la resistencia de los electores a los recortes sociales, muchos gobiernos han encontrado en la reestructuración del sector público y en su adelgazamiento una vía más discreta y, en ocasiones, más eficaz de reducción del gasto social. Toda vez que esto ha ocurrido con relativa independencia del modelo de EB, podría interpretarse también como «el resultado de la maduración de los Estados de Bienestar», lo que sería resultado, entre otras cosas, de que «los impuestos hayan alcanzado los límites de lo políticamente correcto» (2006: 143). Aunque Clayton y Pontusson no incluyen a España en su análisis, disponemos de un estudio del caso español que arroja resultados muy elocuentes sobre el poder de esta tendencia. Pues cabría esperar del caso español que, por tratarse de un EB tardío, esta tendencia a la pérdida de peso relativo del sector público hubiese llegado a España más tarde que en otros países donde el proceso de maduración del EB ha sido anterior, pero los datos apuntan a que no ha sido así, sino que dicha pérdida de peso ha sido prácticamente simultánea de la de otros países, de tal suerte que el peso relativo del sector público salta del 40% al 50% en la segunda mitad de los años setenta, alcanza su nivel más alto en los años ochenta, cuando llega a representar ligeramente por encima del 50%, y desciende en los años noventa hasta quedar claramente por debajo del 40% con el cambio de siglo (Garrido y González 2005: 110-111²).

² El análisis toma como referencia solo los sectores donde el Estado ha tenido una presencia significativa.

Dejando aparte esta línea generalizada de reestructuración y adelgazamiento del sector público, uno de los aspectos más llamativos de la reforma del EB es la correlación que se observa entre los tres mecanismos de reforma que distingue Pierson y los tres modelos de EB que suelen distinguirse de acuerdo con la tipología de Esping-Andersen (el modelo liberal, el corporativo y el socialdemócrata). Más concretamente, este autor observa una correlación paradójica entre el primero de los mecanismos, la re-mercantilización, y el primero de los modelos, el liberal, por cuanto ha sido aplicada preferentemente por aquellos regímenes de bienestar que menos habían avanzado en la des-mercantilización (los países de tradición liberal). Esto sugiere que la des-mercantilización tiene un cierto carácter irreversible y que una vez que el acceso a los servicios sociales ha cristalizado en forma de derechos sociales, los electores son muy resistentes a renunciar a tales derechos. Conviene tener en cuenta, en este punto, que una de las características de este modelo liberal es su capacidad para dividir a las clases trabajadoras y evitar así el avance de los derechos sociales. Por paradójico que resulte, podemos encontrar el mejor ejemplo de esta tendencia re-mercantilizadora en el intento fallido de la primera administración Clinton de hacer una reforma sanitaria socialmente inclusiva.

No está demás recordar que, desde que Clinton anunció su candidatura a la Casa Blanca, su discurso estuvo preferentemente dirigido a la «olvidada clase media», una manera retórica de referirse a los trabajadores blancos, buena parte de los cuales habían sido votantes de Reagan durante los años ochenta. Este grupo social estaba llamado a ser el principal beneficiario de la rebaja fiscal ofrecida por Clinton en su programa electoral, la cual iba acompañada de la promesa de reforma del denostado «welfare», un programa asistencial de protección a madres solteras, en su mayoría negras, que concitaba las iras de los republicanos y el desprecio de la clase obrera blanca. A la hora de la verdad, la izquierda del Partido Demócrata (opuesta a los «nuevos demócratas» de Clinton) neutralizó este segundo objetivo, en tanto que las presiones del establishment financiero convirtieron

la promesa de rebaja fiscal en una lucha denodada contra el déficit público (Baer 2000).

En compensación, la administración Clinton emprendió un plan de reforma sanitaria que estaba llamado a ser el programa estrella de su primer mandato. No me voy a detener en los pormenores de este plan, sino tan solo a recordar algunas de las razones del fracaso: por un lado, la capacidad de los grupos de interés (aseguradoras médicas, en este caso) para neutralizar la capacidad legislativa de los partidos. Por otro, la incapacidad de los partidos para imponer disciplina sobre sus propios parlamentarios, lo que hizo imposible que los demócratas se pusieran de acuerdo sobre el modelo sanitario (mientras los demócratas de izquierda preferían el modelo canadiense, los «nuevos demócratas» preferían otro menos burocrático). Tras el fracaso de la iniciativa, los norteamericanos siguieron perdiendo cobertura médica a razón de un millón por año (Skocpol 2000).

Así las cosas, el Partido Demócrata perdió el control del Congreso en las elecciones legislativas de 1994, lo que se interpretó como una nueva «revuelta obrera» contra los demócratas y, más concretamente, como un voto de castigo contra las pretensiones socializantes de la primera administración Clinton (Teixeira y Rogers 2000; Greenberg 1997). Pese a todo, Clinton no se detuvo y dedicó la segunda mitad de su mandato a la reforma del «welfare» (*Aid to Families with Dependent Children*), una reforma que se aprobó con el voto en contra de la mitad de los congresistas demócratas y que fue suscrita con entusiasmo por los nuevos laboristas británicos (Giddens 2000). Tras la reforma, el número de subsidiados pasó de catorce millones en 1993 a seis millones ocho años más tarde.

En compensación, la administración Clinton puso en marcha una nueva política anti-pobreza llamada *Earned Income Tax Credit*, un impuesto negativo para los trabajadores de bajo salario. En contraste con el modelo clásico de bienestar (*New Deal*), que enfatizaba la protección de los individuos respecto al mercado y se articulaba en torno al cabeza de familia, el modelo de bienestar de la *tercera vía* se propuso, en cambio, fomentar la participación de los individuos en

el mercado, poniendo el énfasis en la participación de los jóvenes y las mujeres. De ahí la importancia atribuida a la flexibilidad laboral y a los incentivos fiscales al trabajo, de tal forma que a finales de los años noventa el *EITC* había desplazado al *AFDC* como principal programa anti-pobreza de los EEUU (Page y Simmons 2000).

Ahora que la *tercera vía* parece al borde del agotamiento, no está demás hacer balance de lo que ha representado para las políticas sociales en el caso paradigmático de los EEUU: más mercantilización de los servicios sociales y fuerte presión sobre los trabajadores pobres para que acepten los empleos peor remunerados. Por fortuna para Clinton, su segundo mandato (1996-2000) coincidió con una bonanza económica sin precedentes, con lo que el empleo se disparó. En una coyuntura menos venturosa, una política de entrada compulsiva al mercado de trabajo como la suya hubiera redundado en una bajada de salarios, cargando sobre los pobres el coste de la reforma. Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que la desigualdad salarial aumentó en EEUU y que la nueva política anti-pobreza no pudo impedir que la desigualdad salarial se tradujera en mayor desigualdad social de la que ya había en tiempos de Reagan (Kerbo 2003).

Por contraste con la pulsión mercantilizadora de los países de tradición liberal, los países de tradición socialdemócrata han respondido a los desafíos y, en particular, a los vaivenes del ciclo económico mediante la contención de costes y la re-calibración de las políticas. En el caso de Suecia, este modelo había encontrado un razonable equilibrio fiscal en la combinación de tasas altas de ocupación (especialmente, de las mujeres) y tasas bajas de paro, pero el equilibrio saltó por los aires con la crisis de los primeros años noventa y la consiguiente explosión del paro, lo que puso de relieve, de acuerdo con el análisis de Clayton y Pontusson, que el universalismo que había caracterizado dicho modelo de EB era deudor del «universalismo del empleo en Suecia» (2006: 134). En consecuencia, el EB sueco ha acometido reformas que lo han hecho más contributivo y menos universalista, y así como el EB británico ha seguido la senda de Clinton y de las políticas de la *tercera vía*, el EB sueco se ha aproxima-

do al modelo corporativo continental (Ibíd.: 151), lo que parece una nueva aplicación de la *ley del bronce*, en este caso referida a los regímenes de bienestar.

Llegamos así al punto más crítico, cual es la reforma de los EB de perfil corporativo. De acuerdo con el diagnóstico de Esping-Andersen, los países que han seguido este modelo son víctimas de una espiral de factores críticos que se retroalimentan: a) sistemas de pensiones generosos pero difíciles de sostener con tasas relativamente bajas de ocupación; b) bajas tasas de ocupación que afectan en especial a las mujeres, las cuales padecen simultáneamente problemas de inserción laboral y problemas para la formación de nuevas familias; y c) esto da lugar a bajas tasas de fecundidad que dificultan, a su vez, el reemplazo generacional y el sostenimiento del sistema de pensiones a largo plazo, etc. (Esping-Andersen 2000). En nuestro caso, las mujeres españolas han hecho un esfuerzo extraordinario de incorporación al mercado de trabajo, basado sobre todo en su propio esfuerzo escolar y profesional, que ha mejorado sustancialmente la relación entre cotizantes y beneficiarios de la Seguridad Social y, con ello, sus perspectivas de viabilidad a corto plazo (Garrido y Chuliá 2005). Ahora bien, esa incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo se ha hecho en un entorno problemático de dificultades de acceso a la vivienda y de falta de apoyo a las familias (guarderías, etc.), lo que ha tenido el efecto no querido de debilitar el pulso demográfico del país hasta umbrales muy por debajo de la tasa de reemplazo (dos hijos por mujer).

Todo esto plantea variados interrogantes no sólo sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social a largo plazo, sino también sobre la provisión, a corto plazo, de mano de obra debidamente cualificada a un mercado de trabajo en expansión. Cabría pensar que los flujos crecientes de inmigración que están llegando a España (y a los que nos referiremos más adelante) pueden llegar a resolver tales problemas, pero no conviene llamarse a engaño: por muchos que sean y por bien que resulte su asentamiento en España, los flujos de inmigrantes siempre serán demasiado exiguos y su posición relativa demasiado precaria para resolver problemas de esta magnitud.

La cuestión que se plantea es, por tanto, si es posible rediseñar nuestro modelo corporativo de Estado de Bienestar y corregir los sesgos de las políticas contributivas: un sesgo a favor de los trabajadores centrales en perjuicio de los periféricos (o de los estables en perjuicio de los precarios) y, en lo que aquí más nos importa ahora, un sesgo a favor de los viejos en perjuicio de los jóvenes y, en particular, de la capacidad de éstos para la formación de nuevas familias. No es casual, en este punto, que sean los países nórdicos los que, dotados de políticas universales y no meramente contributivas, más lejos han llegado no solo en conseguir la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sino también en evitar que dicha incorporación se tradujese en un descenso irreversible de las tasas de fecundidad, mediante la aplicación de las oportunas políticas de des-familiarización de algunas tareas reproductivas (guarderías, etc.), que han pasado a formar parte de los servicios sociales públicos. En consecuencia, estos países han conseguido combinar altas tasas de actividad laboral femenina y de fecundidad, en contraste con países como España, atrapados en la tradición familista mediterránea, que se han visto abocados al peor de los escenarios, registrando, a un mismo tiempo, las tasas más bajas de actividad femenina y de fecundidad de toda Europa.

Conviene advertir que esta cuestión plantea dos tipos de problema: el primero de ellos deriva del peso extraordinario que los pensionistas han llegado a tener en el censo electoral de nuestras democracias avanzadas, lo que les confiere una especie de veto electoral a cualquier intento de corregir el sistema de redistribución en contra de sus intereses (González 2005a). Este deslizamiento demográfico y político de las democracias avanzadas a favor de los pensionistas fue decisivo a la hora de configurar la operación redistributiva de los años ochenta (con una mejora sustancial de la cobertura sanitaria, las pensiones, etc.), pero puede ser un obstáculo a cualquier intento de corregir el sistema en sentido contrario, mediante una mejora sustancial del apoyo a las nuevas familias. Ahora bien, en el supuesto de que los partidos fuesen capaces de obtener consenso social suficiente en torno a tal objetivo, el nuevo giro redistributivo debería ir

acompañado de dos cambios adicionales: un cambio en el mercado de trabajo que facilite la estabilidad laboral de las mujeres y un cambio en la política doméstica de las familias que facilite el reparto de tareas y flexibilice los roles conyugales. Pues sólo como resultado de la triple acción combinada de las políticas públicas, por un lado, de las empresas empleadoras, por otro, y de las propias familias, por último, puede concluirse a satisfacción de todos la transformación en curso.

La cuestión social del siglo xxi: la inmigración

La inmigración está llamada a ser la gran cuestión social de nuestro tiempo. Parece claro, para empezar, que la naturaleza e intensidad del fenómeno migratorio tiene que ver con el proceso de globalización en curso y, más concretamente, con la brecha creciente entre los países centrales y los periféricos, cada vez más distantes en materia de bienestar social y económico, así como de estabilidad política. Conviene tener en cuenta que, durante los años noventa del siglo pasado, la riqueza creció de manera extraordinaria en los países centrales, al tiempo que los países periféricos registraban aumentos de pobreza incluso en términos absolutos. De acuerdo con el Banco Mundial, el número de personas que sobrevivían con menos de dos dólares diarios en el continente africano (de donde procede una parte de los flujos migratorios que llegan a España) aumentó de 447 a 571 millones de personas. En ese mismo periodo, el dato relativo a América Latina (de donde procede el flujo migratorio principal que llega a España) se mantuvo estable en torno a los 167-168 millones de personas («Global Economic Prospects 2003»: 31). No se trata solo, por tanto, de que la distancia económica y social entre el centro y la periferia del sistema mundial sea enorme, sino de que aumenta con el tiempo, salvo en lo que se refiere al Sudeste Asiático. En el marco de dificultades crecientes para combatir la pobreza, asociadas a problemas crónicos de inestabilidad política, estos países de África

y América Latina encuentran en la emigración no solo una válvula de escape a dichos problemas, sino una fuente insustituible de ingresos, toda vez que las remesas de emigrantes representan proporciones nada despreciables de su PIB.

En ocasiones, las migraciones son concebidas como un factor de modernización, tendente a mejorar una situación de partida caracterizada por la tradición y la escasez, donde el emigrante se convierte en un agente de innovación al servicio del desarrollo tanto en destino, donde contribuye al aumento de la riqueza, como en origen, donde contribuye a la difusión de nuevas pautas y roles. Pero desde la perspectiva del sistema mundo, las cosas se ven de otra manera: los países ricos necesitan materias primas y mano de obra que los países pobres se encargan de suministrar, incapaces de proporcionar expectativas mejores para su propia gente. ¿A qué se debe esta incapacidad? Donde la perspectiva de la modernización pone el énfasis en problemas de atraso relativo, consecuencia de haber llegado más tarde al proceso de desarrollo, la perspectiva del sistema mundo llama la atención, en cambio, sobre las dificultades y barreras con que tropiezan los países en vías de desarrollo. Harold Kerbo ha señalado algunas de ellas, que pueden resumirse de la forma siguiente:

- «La distorsión estructural en la economía», que se refiere al hecho de que cuando los países en vías de desarrollo tratan de pasar de la exportación de materias primas a la transformación de las mismas, sus empresas tropiezan con graves dificultades para competir con empresas consolidadas de otros países que operan, a veces, en posiciones de dominio de mercado. Esta primera dificultad es particularmente insuperable cuando los países en vías de desarrollo ponen en práctica las políticas liberalizadoras recomendadas por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, en particular).
- «La lucha de clases interna», toda vez que, en ocasiones, las elites nacionales de los países en desarrollo tienen más interés en aliarse con las grandes corporaciones transnacionales que con