

LA FRAGMENTACIÓN DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO

THE FRAGMENTATION OF THE MEDITERRANEAN WELFARE REGIMES

Gregorio Rodríguez Cabrero

Departamento de Economía. Área de Sociología. Universidad de Alcalá. España/Spain

gregorio.rodriguez@uah.es

RESUMEN

Este texto comenta críticamente un artículo en el que se sintetizan los resultados de una investigación comparada en la que se analizan las causas de la divergencia creciente en el desarrollo de los Estados de Bienestar del Sur de Europa. El diferente impacto de la crisis económica y financiera y el repertorio de reformas anticrisis aplicado en España, Italia, Portugal y Grecia, son objeto de análisis. Para ello, en la sección primera, se analizan las razones de la divergencia histórica entre los Estados de Bienestar del Sur de Europa. A continuación se analiza cómo la Gran Depresión económica abre un foso entre Italia y España, por una parte, y Portugal y Grecia, por otro, en lo que se refiere a la cobertura e intensidad protectora y a la efectividad de las reformas sociales. Finalmente, el trabajo se pregunta cómo evolucionará el régimen de bienestar mediterráneo en el contexto de una Europa social fracturada

Palabras clave: Régimen de Bienestar; políticas de austeridad; reformas de políticas sociales; desigualdad; exclusión social

UN MUNDO DE BIENESTAR EN DIVERGENCIA CRECIENTE

El trabajo que abre esta sección de debate, y que comentaremos a continuación, forma parte de un amplio proyecto de investigación comparada de los Estados de Bienestar de España, Grecia, Italia y Portugal, del que este artículo es una muestra de sus amplios resultados. El lector puede ver en la bibliografía adjunta algunas de las publicaciones fruto del estudio comparado.

ABSTRACT

This text comments critically on an article in which the results of a compared research about the different causes of the increasing divergence on the development of South European Welfare States are synthesized. The different impact of the economic and financial crisis, as well as the anti-crisis reforms applied in Spain, Italy, Portugal and Greece are analysed. In the first section, the reasons of the historic divergence among Southern European Welfare States are assessed. Next, it is analysed how the Great Recession opens a gap between Spain and Italy on the one hand, and Portugal and Greece on the other, as to coverage and protective intensity, as well as to effectiveness of social reforms. Finally, the article reflects on how the Mediterranean welfare regimes will run in the future within a fractured Social Europe.

Keywords: Welfare regime; Austerity policies; social policy reforms; inequality; social exclusion.

Los autores se plantean dos objetivos: analizar el impacto diferenciado de la gran crisis en los cuatro países que componen el llamado régimen de bienestar mediterráneo (RBM a partir de aquí) y el repertorio de las llamadas reformas aplicadas antes de la crisis así como las políticas de austeridad aplicadas desde 2010; por otra parte, se preguntan si a la luz de los resultados del análisis se puede hablar de RBM como un mundo relativamente homogéneo o de una deriva que se consolidará en rutas divergentes en el seno de dicho mundo.

Ambos objetivos son analizados desde un enfoque institucionalista de la política social, con una cierta apertura al análisis de economía política. Los autores parten de la tesis de que el Estado de Bienestar se ha expandido de manera condicionada en el Sur de Europa. Evidencia innegable a la luz de factores explicativos relativamente comunes como son: tardíos procesos de modernización capitalista, largos períodos de dictaduras y el fuerte impacto social e institucional de la familia y de la asistencia social pública y privada.

Los países del Sur de Europa son un entrevero de tradiciones (familismo, asistencialismo y corporatismo) que, en parte, van a permanecer y se van a adaptar a modernizaciones de los Estados del Sur, que integran de manera sui generis tanto una parte del componente universalista (en sanidad y pensiones), como la racionalización centroeuropea (una cierta modernización de la protección a la familia y el desarrollo de sistemas de rentas mínimas) y la disciplinarización permanente del mercado de trabajo (en línea con el auge del neoliberalismo anglosajón). Una mezcla de tradiciones nacionales, influencias de otros regímenes de bienestar y la presión creciente de la lógica europea de adaptación de los sistemas de protección social a la lógica superior de la globalización neoliberal, constituyen un cierto común denominador entre los cuatro países. Pero, al mismo tiempo, la posición de cada país en la globalización europea, no en exclusiva, las resistencias corporatistas (Grecia e Italia), las distinta capacidad de negociación y consenso de las políticas sociales (en España, también Portugal) y la movilización y el conflicto social diferenciado (común a casi todos ellos), son factores que han condicionado tanto el ritmo y contenido de las reformas, relativamente expansivas del período de finales de los 80 y primeros 90, como el estilo de subordinación a las exigencias de una Europa fragmentada entre el Norte y el Sur que, a partir de 2010, ha traído como consecuencia una profunda crisis económica, social y política en los países del Sur.

Los impulsos reformistas del final de siglo XX quedaron “congelados” por la fuerza arrolladora de la ideología y práctica neoliberal de que el Estado de Bienestar debería ser eficiente, de tamaño pe-

queño y orientación asistencial. Los derechos sociales debían ser sustituidos por los deberes y la responsabilidad de los individuos. En este punto, seguramente los autores podrían haber ahondado en las causas profundas de esta congelación, en parte apuntadas, y que se pueden sintetizar en la deriva de los países del Sur hacia un modelo de crecimiento subordinado al centro y norte de la UE y basado en políticas de desigualdad estructural, diferenciación de rentas y expansión de la exclusión social.

La “congelación” ha sido desigual ya que mientras unos países perdieron rápidamente el impulso reformista (caso de Italia), otros continuaron bloqueados (Grecia), o con avances y retrocesos (Portugal), siendo el caso de España el que seguramente tuvo un mayor impulso reformista gracias a los acuerdos sociales (ley de dependencia, avances en conciliación y esfuerzos de sostenibilidad del sistema público de pensiones). En general, los cuatro países del Sur asistieron desde finales del siglo XX a presiones crecientes sobre los sistemas de pensiones y de sanidad como consecuencia de factores sociodemográficos (envejecimiento) y las presiones del capital financiero en pro de una mayor financiarización individual de ambos sistemas. Pero sin duda alguna, este bloque de presiones debe analizarse bajo dos pares: Grecia y Portugal, por un lado, y España e Italia por otro, tal como hacen los autores.

La senda de la desigualdad, la creciente diferenciación de los mercados de trabajo, procesos crecientes de privatización selectiva del Estado de Bienestar, un elevado peso de la economía sumergida y políticas de rebajas fiscales en favor de las rentas más elevadas, son factores que definen al RBM y constituyen la base de su crisis a partir de 2008.

EL IMPACTO DE LA GRAN DEPRESIÓN DE 2008 AUMENTA LA DIVERGENCIA INTERNA EN EL RBM Y EN EL SENO DE LA UE

La gran crisis de 2008 supone la conversión de la casi inmanejable deuda privada (parte de ella de raíz especulativa) en pública y cuya garantía de

pago se va a establecer mediante una socialización de su coste, que tiene como contrapartida de pago y garantía del mismo las llamadas reformas que no son sino una combinación de recortes profundos en el Estado de Bienestar, el debilitamiento de la democracia gestionada (sobre todo en los países rescatados: Portugal y Grecia, en menor medida pero también en España e Italia), el abaratamiento del factor trabajo y la interiorización en los ciudadanos de la ideología de que no hay otra alternativa.

La gran crisis de 2008 ha sometido a los cuatro países a políticas de duros ajustes del gasto social y del mercado de trabajo. Portugal y Grecia han perdido su autonomía financiera y política mediante la exigencia del rescate financiero; España e Italia están condicionadas y han aplicado políticas de ajuste que, aunque exigidas por la Troika, han sido moduladas por el tipo de gobierno. Como consecuencia, a la “congelación” de las reformas de finales del XX y principios de este siglo ha seguido la “inundación” propia de una agenda de reformas que los autores califican de manera precisa: “el efecto de la austeridad resulta muy negativo sobre el bienestar en el Sur de Europa”. Pero, además, es tal el efecto de las políticas aplicadas que han aumentado las divergencias en el seno del RBM, hasta el punto de que el muy relativo común denominador existente entre los cuatro países se ha transformado en divergencias que seguramente sean insuperables en mucho tiempo.

Para el caso de España e Italia los autores sostienen la idea dual de que, por una parte, las políticas de ajuste, con ser extensas e intensas, no han producido cambios estructurales en el régimen de bienestar; y, por otra parte, que se han producido brechas en el acceso, generosidad, cobertura y equilibrio. Es decir, los autores no acaban de decidirse en el diagnóstico del impacto de las políticas a medio-largo plazo. Obviamente, no se ha producido un desmantelamiento del Estado de Bienestar ni en España ni en Italia, pero los ajustes han sido de tal naturaleza que seguramente los cambios serán irreversibles. Es cierto que los ajustes salariales han sido superiores, en el caso de España, a los de las prestaciones sociales entre 2009 y 2013, lo que ha compensado relativamente el deterioro de las condiciones de vida de muchos ciudadanos.

Sin embargo, los ajustes han sido de una elevada intensidad en educación y sanidad, no digamos en atención a la dependencia. En estos tres casos se ha producido una gran desinversión social y un debilitamiento de la calidad de los servicios. En todo caso, los ajustes del gasto no se pueden medir bien en relación al PIB sino al gasto real per cápita y este ha vuelto a los niveles previos a la crisis e incluso mucho antes. En este sentido la salida de la crisis, en el plano del bienestar, seguramente será larga y penosa, con mayor desigualdad y exclusión social, y con una estructura social más polarizada y cargada de tensiones y conflictos; es decir, la desigualdad y la pobreza, que apenas se vieron alteradas por el rendimiento de las políticas sociales, han multiplicado su extensión e intensidad poniendo en riesgo la cohesión social y la propia capacidad de salida de la crisis. En cuanto al Estado de Bienestar, la salida dependerá, en el caso de España y entre otros factores, no sólo del modelo y estabilidad del crecimiento económico sino de las coaliciones políticas, sin valorar el impacto imperativo de los factores exógenos que, en estos momentos, determinan en gran medida las políticas (como demuestra el caso de Grecia).

Las políticas aplicadas por los gobiernos de los países del Sur de Europa durante el período de crisis se asemejan en muchos sentidos: diseño, estilo y contenido, pero su impacto es diferenciado y, como demuestran los autores, aumentan la divergencia dentro de ese mundo de bienestar que, hasta recientemente, hemos asumido como una convención.

La evolución del RBM dependerá, como decimos, tanto de la evolución del conjunto del propio MSE - hoy cuestionado por la lógica del ordoliberalismo que gobierna un modelo de desigualdad productiva, social y territorial que ha creado fracturas y empobrecimiento en la periferia europea, pero también en el interior de los países del centro y norte -, como de la capacidad de los Estados de Bienestar del Sur de la UE para ofrecer salidas antiausteridad que frenen las actuales tendencias regresivas en los mercados de trabajo (precarización y exclusión crecientes) y en las políticas de prestaciones y servicios (individualización del riesgo mediante el copago; la financiarización privada del sistema de

pensiones es decir, debilidad del sistema público; y la refeminización de los cuidados personales).

Señalar, por último, que el trabajo de los tres autores es un mapa de situación de las políticas sociales desarrolladas en el Sur de Europa antes y durante la crisis. Pero para poder profundizar en

dicho mapa el lector interesado tiene que acudir a una buena parte de la bibliografía citada (Guillén, González Begega y Luque Balbona, León, Pavolini, Petmesidou, entre otros) en la que encontrará preguntas clave y respuestas tentativas sobre la naturaleza del RBM y las mutaciones en curso.