

Economía Social

MORENO FUENTES, F. J. Y DEL PINO MATUTE, E. (Coords.) (2015) *Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y en España. Nuevas políticas para atender nuevos riesgos sociales*, Madrid, Tecnos, 187 pp.

Este trabajo ha sido desarrollado durante el período de vigencia de los proyectos del Plan Nacional I+D: *Solidaridad familiar, cambio actitudinal y reforma del Estado de Bienestar: el familismo en transición (SOLFARE)*, y *Capacidad y estrategias de Reforma frente a la crisis fiscal en los sectores públicos y las políticas de bienestar autonómicas: condicionantes y trayectorias de cambio (CRISAUT)*. Este proyecto se ha editado mediante los fondos del Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo a través de la Real Embajada de Noruega, participando investigadores del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC), la universidad de Oslo y el Instituto para la Investigación Social de Oslo (NOVA).

Ante todo, nos encontramos ante un trabajo de corte comparativo en el cual se pretenden buscar similitudes y diferencias entre dos países distintos en cuanto a su enfoque en el marco de las economías del bienestar. Por un lado, Noruega se sitúa dentro de los países socialdemócratas, a lo cual hay que añadir que se encuentra fuera del marco económico de la UE y se

ha caracterizado por su importante producción energética. Por otro lado, España se encuentra entre aquellos países pertenecientes a los países mediterráneos, su crecimiento económico se encuentra ligado al marco de la UE y a una economía dependiente del sector servicios (turismo) o la construcción.

Además, la elección de estos dos casos de estudio resulta relevante, puesto que sirve para estudiar los cambios experimentados por parte del modelo social europeo. En primer lugar, la comparación entre un caso cercano al modelo de bienestar socialdemócrata y otro caso cercano al modelo mediterráneo, sirven para estudiar las políticas desarrolladas por parte de los distintos tipos de Estados de Bienestar en materia de pensiones, sanidad o educación. En segundo lugar, la elección de dos casos distintos en cuanto a su pertenencia a la UE y a la adopción de las recomendaciones de ésta, sirve para conocer los efectos de la crisis sobre el Estado de Bienestar, así como de posibles desarrollos en dos casos distintos en su trayectoria de bienestar.

Este trabajo puede leerse desde dos ángulos distintos. En una primera lectura, el enfoque de "path dependency" o enfoque de la senda, nos sitúa las políticas de bienestar desde una perspectiva histórica. En la lectura de los capítulos del libro podemos analizar el desarrollo de los estados de bienestar

desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, analizando los desafíos que estos países se han encontrado. En una segunda lectura, en el trabajo de investigación se ha diferenciado en tres bloques: dependencia, familia y mercado de trabajo. Por un lado, el aspecto del envejecimiento se ha relacionado con el incremento de la dependencia. Por otro lado, los cambios experimentados en la familia se han relacionado con el género. Finalmente, en el ámbito del empleo se relaciona con el sistema de protección social, así como de la formación de las políticas activas y pasivas.

La primera lectura a la cual se ha hecho referencia en el párrafo anterior, sirve para entender el título del libro y la importancia de atender los *nuevos riesgos sociales* por parte de los Estados de Bienestar en Europa. Desde esta aproximación, los distintos autores del libro nos sitúan en diferentes estadios de la política social en España y en Noruega, para ubicarnos finalmente en la transición hacia una sociedad post-industrial y las implicaciones de aspectos tales como el incremento de la esperanza de vida, el envejecimiento o la extensión del desempleo en el modelo social europeo.

El papel de los estados posterior a la Segunda Guerra Mundial, se centraba en la cobertura de los *viejos riesgos*. Entre ellos, se han identificado los problemas de empleo y la ausencia de ingresos provocados por el desem-

pleo, o las dificultades en el acceso a servicios destinados a la proporción de cuidados de salud de buena calidad y de educación a personas con bajos ingresos. En este período de tiempo, las políticas más relevantes se centran en la puesta en marcha de las políticas pasivas de empleo, principalmente aquellas destinadas a la prestación de ingresos en caso de desempleo, las políticas de pensiones, la atención a la salud y la educación.

En relación a los nuevos riesgos, los autores indagan en las causas que han ocasionado los cambios experimentados, profundizando en el ámbito demográfico, el mercado de trabajo y los valores sociales. El impacto de estos aspectos ha provocado una reestructuración en las políticas sociales llevadas a cabo por parte del Estado de Bienestar. En algunos casos, se ha procedido a la reorganización de las políticas sociales y en otros casos, a la creación de nuevas medidas que permitan atender aspectos nuevos tales como el incremento de las necesidades de salud provocadas por el aumento de la esperanza de vida, las demandas de conciliación de la vida laboral y familiar o la puesta en marcha de medidas de formación continua a lo largo de la vida laboral.

La segunda lectura del libro, a la cual se ha hecho referencia en el quinto párrafo, sirve para entender más profundamente el desarrollo del Estado de Bienestar en Noruega y en España. Por

un lado, la lectura nos ofrece un análisis comparado en cuanto a la atención de cuidados de larga duración, el desarrollo de las políticas de familia y el sistema de protección de desempleo. Por otro lado, cada uno de estos campos nos sitúa ante desafíos específicos a los que han de enfrentarse.

Los capítulos 2 y 3, tratan de abordar los cuidados de larga duración. En el caso de Noruega, sigue el modelo nórdico caracterizado por el protagonismo del estado, la prestación de servicios como instrumento principal en la atención de la dependencia, la financiación mediante la vía de impuestos, la elegibilidad universal por parte de los usuarios y el porcentaje elevado de gasto social. En referencia al proceso de envejecimiento que está experimentando la sociedad noruega, se inician desde los años 50, distintas reformas destinadas a la atención de personas dependientes. Durante la década de los 50 y de los 60, se aprecia una fuerte inversión en los municipios, destinada a priorizar la atención de las personas mayores en el hogar y a desarrollar servicios sociales comunitarios destinados a tal fin. Durante la década de los 60, 70 y la primera mitad de los años 80, aparece la expansión de las residencias de asistidos y la puesta en marcha de prestaciones.

En la actualidad, las medidas de atención a la dependencia, se enmarcan dentro de las políticas de desinstitucionalización, dirigidas a mantener a las

personas en su domicilio. Para ello, se ha desarrollado una red de viviendas tuteladas, bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales. En relación a los retos futuros, los dilemas más relevantes se plantean en torno al comportamiento del sistema de protección social en relación a la actual crisis financiera y el incremento de las necesidades que acompañan al envejecimiento. En la actualidad, el desarrollo de la atención a los cuidados de larga duración, se plantea tres debates: las vías de prestación de servicios, la responsabilidad de la prestación y las tendencias a la privatización. En primer lugar, la del desarrollo de viviendas tuteladas y la prestación de servicios en instituciones, hace referencia al desarrollo de dos sistemas paralelos de prestación de servicios que es necesario coordinar. En segundo lugar, la responsabilidad en la prestación y la gestión es competencia de los municipios, existiendo propuestas que cuestionan el nivel de descentralización. Por último, aunque Noruega sigue presentando un alto nivel de gestión pública de las prestaciones destinadas a la provisión de cuidados de larga duración, en la actualidad se ha apreciado el rápido incremento del peso del sector privado, en especial en la atención institucional. Este aumento, plantea si puede representar una cierta convergencia hacia el modelo de gestión de los estados liberales y continentales.

En referencia al caso de España, las características del modelo de atención

a la dependencia hacen referencia al papel secundario del estado, al papel fundamental de la familia, la elegibilidad selectiva, la financiación mixta por parte de los impuestos y del copago de los servicios y un menor gasto social en comparación al resto de países de la UE. En referencia, el modelo de atención a la dependencia se ha producido de forma reciente, la ley de 39/2006 de promoción de la Autonomía personal y Atención a la dependencia, inspirada en el modelo nórdico. Las pretensiones más notables hacen referencia a la universalidad en la cobertura, la instauración de derechos subjetivos en la atención o la coordinación entre el sector de servicios sociales y de salud.

Hasta la creación de la ley de dependencia, en relación a la atención a personas dependientes, la intervención del estado se caracterizaba por un sistema de aseguramiento social para los trabajadores y un sistema poco desarrollado de los servicios sociales personales a cargo de los municipios y de los gobiernos regionales, basados en la comprobación de rentas y dirigidos a los grupos sociales más vulnerables. En la actualidad, el modelo de atención a la dependencia se ha inspirado en una protección de carácter universal, que se ha encontrado con desafíos de diferente naturaleza. En primer lugar, los límites presupuestarios agravados por la actual crisis económica han condicionado el desarrollo de los servicios destinados a la atención de personas dependientes. En segundo

lugar, la dificultad de crear un sistema de cobertura nacional en un país donde las políticas de bienestar social y de salud se han descentralizado hacia las comunidades autónomas. En este contexto, se produce una confrontación entre el papel del gobierno estatal y de las comunidades autónomas, motivado por el mayor desarrollo de la política social en determinadas regiones o las preferencias políticas. En tercer lugar, las preferencias de los ciudadanos y de las familias se contraponen a algunos de los presupuestos orientadores de la ley. Entre ellos, destaca la preferencia de los ciudadanos a la percepción de prestaciones económicas, mientras que la ley pretende orientarse hacia la prestación de servicios.

Los capítulos 4 y 5, se centran en el análisis de las políticas familiares y de género, teniendo en cuenta los cambios en las relaciones del ámbito público y privado. En este contexto, en los dos países operan cambios relacionados con la familia, la demografía y la reestructuración del mercado de trabajo. En relación a Noruega, se aprecia una reestructuración de las políticas de familia dirigida a mantener la igualdad de género en todos los ámbitos (mercado de trabajo o discriminación). A partir de los años 70, ante los cambios sociales experimentados por la sociedad noruega (declive del modelo familiar basado en el sustentador principal, mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y disminución del número de familias), las políticas de

apoyo a la familia se articulan en torno a la inversión en prestaciones sociales, legislación sobre la igualdad de género y la inversión en guarderías dirigidas al cuidado infantil. En relación a las ayudas económicas, las reformas más relevantes se aprecian en la puesta en marcha de prestaciones de paternidad, dirigidas a favorecer la actitud de los padres y a involucrar a los varones en el cuidado de los hijos. En relación a la legislación sobre la igualdad de género, los resultados más relevantes se aprecian en la equiparación de hombres y de mujeres en el mercado de trabajo y a evitar la discriminación en otros sectores. Finalmente, los desafíos más relevantes en el ámbito de las políticas familiares y de género se articulan en el reto de mantener la igualdad de género, como parte de las expectativas de la sociedad noruega y de los logros de desfamiliarización alcanzados por el Estado de Bienestar, y la adaptación de medidas de intervención social ante una familia cada vez más compleja. Para ello, será preciso mantener e incrementar la inversión en políticas familiares, de tal forma que permitan mantener el cuidado de personas mayores y de niños, con independencia de la ayuda desempeñada por la familia.

En el caso de España, durante la segunda mitad del siglo XX, se produce una baja inversión en políticas de ayuda a la familia, que se contrapone a los rápidos cambios sociales, principalmente relacionados con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la

necesidad de las familias de disponer de dos ingresos para hacer frente al ritmo de vida. En este contexto de cambio, agravado por la ausencia de medidas destinadas al apoyo a la familia, empiezan a aparecer graves problemas relacionados con la creciente dificultad de las mujeres para incorporarse al mercado de trabajo, los problemas de igualdad entre hombres y mujeres o el crecimiento de la pobreza infantil. Además de otros aspectos sintomáticos, como son las bajas tasas de natalidad o el retraso en la edad de tener el primer hijo.

La ausencia de intervención en el ámbito familiar, se mantiene en el tiempo a causa de otras prioridades en la agenda relacionada con el género (divorcio, violencia de género o derechos reproductivos). Entre las reformas ligadas al ámbito educativo, se produce la incorporación de los niños de entre 4 y 5 años al sistema educativo, sin embargo esta medida no tiene su efecto debido a la ausencia de medidas destinadas a la conciliación de la vida laboral y familiar o de facilitar la participación de la mujer en el mercado de trabajo. A partir de mediados de los años 90, ligados al planteamiento de la UE relativo a la cuestión de género y de familia, se produce un replanteamiento de la política familiar incorporando aspectos tales como la conciliación de la vida laboral y familiar, la expansión de la educación infantil o las ayudas de estímulo a jóvenes.

En la actualidad, el desarrollo de las políticas familiares encuentra sus límites en la situación económica actual.

Además, en el período de tiempo que transcurre desde finales de los 70 a la actualidad, se producen cambios culturales que afectan al papel que la familia venía desempeñando en la provisión de ayuda. Además, los límites de la familia para seguir prestando ayuda se aprecian en una progresiva externalización de las tareas domésticas y la mercantilización del trabajo destinado a la provisión de cuidados.

En referencia a los capítulos 6 y 7, los autores relacionan los conceptos de mercado de trabajo y de sistemas de bienestar, pretendiendo relacionar aspectos tales como las tasas de actividad con los sistemas de protección de desempleo. En el caso de Noruega, el sistema de protección opera sobre un mercado de trabajo caracterizado por la baja tasa de desempleo, la alta cualificación de los empleos y las bajas diferencias salariales entre las diferentes ocupaciones. En este contexto, el sistema de protección por desempleo se articula en torno a políticas activas que permitan la formación constante de los trabajadores y la fusión entre los departamentos de empleo y de bienestar social. En este marco, los objetivos del sistema de protección por desempleo van dirigidos a mantener una economía competitiva y a proporcionar una elevada tasa de población activa. Algunas de las medidas más

relevantes que se han ido tomando, están destinadas a incentivar la permanencia en el mercado de trabajo, permitiendo compatibilizar aspectos como la jubilación o la percepción con una pensión por discapacidad con los ingresos derivados de la participación en el mercado de trabajo. Finalmente, los principales desafíos se encuentran en los cambios estructurales de la economía noruega y el crecimiento del número de pensionistas. Por un lado, la dependencia del sector energético, obligará a la reestructuración del sector de recursos humanos y a la reasignación de personal en diferentes ocupaciones. Por otro lado, el crecimiento de las pensiones seguirá dependiendo de mantener una elevada tasa de población activa.

En el caso de España, la protección al desempleo interviene sobre un mercado de trabajo con características muy diferentes al noruego. Las principales características se encuentran asociadas a las altas tasas de desempleo, el desempeño de empleos de carácter estacional y el alto grado de segmentación entre las ocupaciones. Además, el impacto de la crisis económica se ha hecho evidente en el aumento del número de desempleados y del incremento de desempleados de larga duración. Al contrario que el caso noruego, el sistema de protección por desempleo se articula en torno a las políticas pasivas. Las reformas actuales van dirigidas a disminuir el gasto social destinado a las prestaciones por desempleo, ca-

racterizándose por el recorte de las prestaciones, el endurecimiento de las condiciones de acceso, la eliminación de las prestaciones o el abaratamiento de la indemnización por despido. A su vez, las características del sector productivo y del mercado de trabajo, condicionan el desarrollo de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Entre las primeras, a la insuficiencia en el gasto en esta materia, se suma la dificultad de intervenir sobre el gran número de población en situación de desempleo. Entre las segundas, se detecta la baja cobertura de riesgos en colectivos vulnerables (desempleados de larga duración, desempleados mayores de 45 años o el desempleo juvenil).

La cuestión de la sostenibilidad y del futuro del Estado de Bienestar ante estos retos se aborda en las conclusiones del trabajo. Este tema no se plantea exclusivamente como un problema económico de escasez de recursos económicos, agravado durante el período de la crisis. El planteamiento de la sostenibilidad hace referencia al replanteamiento del papel institucional por parte del estado, los límites de la familia como agente principal en la provisión de cuidados, la calidad del mercado de trabajo o el papel que juega el futuro de la economía en la obtención de recursos económicos.

En el caso de España se plantea la imposibilidad de retornar a un modelo familiarista en el que se profundice en

el modelo de familia tradicional como agente exclusivo en la provisión de bienestar. Los cambios en los patrones demográficos de la familia imposibilitan que aumente el rol activo de la familia en la provisión de bienestar. Además, cuestiones tales como el sobrevejecimiento de la población o el incremento del desempleo, plantean la mayor implicación del sector público en cuestiones relativas a las políticas de dependencia y de las políticas activas de desempleo.

Al contrario que en España, el Estado de Bienestar y las políticas sociales en Noruega han resistido a la crisis económica. Sin embargo, el mantenimiento de las políticas sociales de corte universal a largo plazo se encuentra condicionado a la exportación de petróleo y de energía. De este modo, el modelo económico de Noruega tiene sus limitaciones en el tiempo, que conllevaran reestructuraciones en aspectos tales como la recolocación de la mano de obra de trabajo o la búsqueda de nuevos sectores económicos que le permitan al estado garantizar la producción de servicios. A este respecto, la pregunta de los autores gira en torno a si las altas expectativas de los noruegos respecto de sus derechos sociales y de las obligaciones del estado respecto a los noruegos, entraran en colisión con las posibilidades del estado para seguir asegurando servicios o prestaciones económicas con sus ciudadanos.

[Domingo CARBONERO MUÑOZ]