

Jordi Sànchez (coordinador)

Aproximació a les reformes de l'Estat del benestar

L'estat
de la
Qüestió

7



FundacióJaumeBofill

Jordi Sànchez (coordinador)

Aproximació a les reformes de l'Estat del benestar

L'estat
de la
Qüestió

7



FundacióJaumeBofill

Barcelona, març de 1996

L'Estat de la Qüestió és una col·lecció que pretén donar la visió d'un determinat problema, en un moment també determinat, tant pel que fa als aspectes teòrics i de debat ideològic com pel que fa als aspectes metodològics i als treballs empírics ja realitzats.

Amb aquesta iniciativa la Fundació Jaume Bofill vol facilitar una intercomunicació entre els investigadors.

El projecte que presentem en el **número 7** es va elaborar a Barcelona el febrer de 1996.

© by Fundació Jaume Bofill

Propietat d'aquesta publicació (incloent-hi la coberta):

Publicacions de la Fundació Jaume Bofill. Provença 324, 1r. 08037 Barcelona

Disseny de la coberta: Narcís Comadira

Dipòsit legal: B-7919/96

Impressió: F&P Institut Gràfic. Dr. M. Riera 30, 1r.1a. 08950 Esplugues de Llobregat (Barcelona)

Prohibida la reproducció total o parcial, per qualsevol mitjà, sense l'autorització escrita de la Fundació Jaume Bofill

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	7
TRANSFORMACIONS EN L'ACCIÓ ESTATAL	11
1. L'ESTAT LIBERAL	13
2. L'ESTAT DEL BENESTAR	17
2.1. Trajectòries diverses i multidimensionals dels sistemes de benestar	24
3. LA REESTRUCTURACIÓ DE L'ESTAT DEL BENESTAR	31
3.1. Canvis socials, demogràfics i econòmics que incideixen en la reformulació de l'Estat del benestar	35
3.2. Interpretacions teòriques de les transformacions que afecten d'Estat del benestar	44
3.3. Expectatives de futur: la redefinició de l'equilibri entre l'àmbit públic i el privat	53
4. ESTAT DEL BENESTAR, CANVI ECONÒMIC I POLÍTQUES FISCALS	61
CONCLUSIONS	69
REFERÈNCIES	81

INTRODUCCIÓ

La qüestió de l'"Estat del benestar" ha esdevingut un problema central tant en la reflexió acadèmica com en el debat polític. La creació a partir del final de la Segona Guerra Mundial (tot i que amb clars antecedents previs) d'àmplies estructures econòmiques i administratives encaminades a l'assegurament dels ciutadans davant les possibles situacions de necessitat (malaltia, atur, jubilació, etc.) i a una certa igualació de les condicions de partida (en termes d'educació, d'accés al patrimoni cultural, de temps lliure) ha representat un canvi profundíssim en la vida de les societats occidentals i, a la vegada, un dels trets diferenciadors més clars entre les societats occidentals i la resta del món.

Aquest esquema va ser capaç d'assegurar al llarg dels "trenta anys gloriosos" una remarcable combinació de creixement econòmic, estabilitat social i fluïdesa política (donat que el model era compartit per les principals forces polítiques).

Però avui aquesta panoràmica ha canviat de manera substancial. Des dels anys setanta, el cicle de creixement econòmic alt i sostingut s'ha vist estroncat. Políticament s'han registrat qüestionaments substancials d'aquell esquema, de la mà de forces de signe conservador. Sota un angle demogràfic, la reducció de la natalitat i l'augment de l'esperança de vida plantegen la imatge d'unes societats europees progressivament envellides, que ja no podrien seguir el ritme productiu necessari per al manteniment dels sistemes de protecció. A la vegada, s'han plantejat dubtes sobre les seves conseqüències socials, en termes de la difusió de pautes culturals passives entre els ciutadans, progressivament dependents de la protecció estatal.

Paral·lelament, s'ha desenvolupat la consciència d'alguns dels costos "externs" de l'Estat del benestar tradicional. La viabilitat ecològica d'un desenvolupament econòmic continuat (que planteja el problema de la sostenibilitat del creixement) i l'empobriment de les societats del tradicionalment denominat "Tercer Món" (lligat de manera substancial als processos d'intercanvi desigual) són vistos avui com a elements que limiten, o condicionen, el contingut i l'abast de les polítiques tradicionals de protecció social.

En el nostre cas, la situació es planteja encara en termes específics. La dictadura franquista va iniciar la posada en marxa d'algunes mesures de protecció, però ni per la seva estructura ni pel seu volum es podien comparar als esquemes coetanis de la resta d'Europa. La transició democràtica, realitzada en una fase molt baixa del cicle econòmic, va ajornar alguns problemes, i va obligar a plantejar-ne d'altres en termes molt difícils: l'estabilització d'altres taxes d'atur, la generació d'hàbits de gestió deficitària en les administracions públiques, la constant atribució a les institucions de la responsabilitat de tot problema social o un creixement accelerat de la pressió fiscal (tot i que es manté per sota dels nivells assolits en la resta d'Europa occidental) poden veure's, almenys en part, com a conseqüències de l'adopció tardana i accelerada de les mesures característiques de l'Estat del benestar en un context particular.

Aquest estudi té un doble objecte. D'una banda, l'examen de les característiques de l'Estat del benestar, i de les diverses modalitats que aquesta estructura ha adoptat en el conjunt de l'Europa occidental i de l'altra, les tendències de canvi que semblen entreveure's i l'impacte de diversos factors sobre la seva lògica de funcionament (la creixent mundialització econòmica o la integració de les polítiques econòmiques dels Estats membres de la Unió Europea).

Un i altre aspecte estan enfocats des d'un punt de vista particular: la comprensió del cas espanyol (i, en allò que tingui d'específic, del cas català). En el final de segle, quines són les perspectives i les

expectatives sobre el manteniment, desenvolupament o reducció de les polítiques de protecció social i dels serveis públics en el nostre país?

Els estudis aquí recollits han estat obra d'un grup de sociòlegs i politòlegs de diverses universitats catalanes que porten treballant ja un cert temps a l'entorn d'aquestes qüestions. Cadascú ha fet la seva pròpia aportació i, tot i que els punts de vista no són necessàriament coincidents, els textos recollits són publicats de forma col·lectiva. El grup està integrat per J. Adelantado, J. Botella, J. Brugué, R. Gomà, J. Sànchez Picanyol i S. Sarasa. Volem expressar el nostre reconeixement a la Fundació Jaume Bofill pel suport prestat i per l'interès, manifestat en múltiples ocasions, per la problemàtica de l'Estat del benestar.

TRANSFORMACIONS EN L'ACCIÓ ESTATAL

Després de la Segona Guerra Mundial la consolidació de l'Estat del benestar va suposar un trencament respecte al contingut i les formes de les polítiques que havien caracteritzat el fins llavors dominant Estat liberal. De forma similar, a mitjans de la dècada dels setanta, l'aparent crisi de l'Estat del benestar va comportar una alteració de les polítiques dominants durant els darrers trenta anys. En ambdós casos l'acció estatal es va adaptar a les circumstàncies socials, econòmiques i polítiques del moment.

En aquestes poques pàgines proposem un esquema -i, per tant, una simplificació- que ens permeti entendre millor l'evolució de l'acció estatal, i també l'estreta relació que s'estableix entre aquestes actuacions i el context on es produeixen. Per tal de fer-ho, dividirem l'exposició en tres grans apartats. En el primer -més breu- ens situarem en l'Estat liberal, ja que per a entendre les peculiaritats de l'Estat del benestar és imprescindible conèixer els seus orígens, ser conscients dels problemes que havia de solucionar i observar les respostes que va aportar. En segon lloc, descriurem un model simplificat d'Estat del benestar. És a dir, un model general que ens servirà per a deixar de banda les diferències nacionals que incorpora aquest terme i, consegüentment, per a centrar-nos en les característiques de les accions estatals d'aquest període. Finalment, i aquest serà l'apartat amb més contingut teòric, intentarem d'analitzar la tan esmentada crisi de l'Estat del benestar, així com d'establir algunes hipòtesis sobre les seves expectatives de futur.

Per altra banda, donat que l'objectiu d'aquest capítol és observar com afecta aquesta evolució cronològica les accions de l'Estat, en cada apartat tractarem tres grans qüestions: el contingut de les polítiques, la forma que adopta la seva posada en marxa i, en el cas

de l'Estat liberal i de l'Estat del benestar, els factors que propicien la seva aparent superació.

Per tant, la línia argumental d'aquest capítol es podria resumir en la voluntat d'omplir un quadre on es relacionin, horitzontalment, les característiques de l'acció estatal en diferents períodes i, verticalment, l'evolució d'aspectes particulars -contingut i forma- d'aquesta mateixa acció estatal (quadre nº 1).

Quadre nº 1. L'EVOLUCIÓ DE L'ACCIÓ ESTATAL

	Definició del context	Contingut de les polítiques	Forma de les polítiques
Estat liberal			
Estat del benestar			
"Crisi" Estat del benestar			

1. L'ESTAT LIBERAL

Durant el segle XIX es creia que la vida econòmica podia ser afectada de forma decreixent per la influència política. La doctrina del *laissez-faire* inspirava la confiança necessària per al desplegament d'un model de capitalisme competitiu, en el qual l'Estat es limitava a intervenir en els gran temes d'ordre públic, defensa o administració de justícia¹. La democràcia liberal i el capitalisme competitiu semblaven proporcionar les bases d'un model de desenvolupament que es traduïa en processos de massificació de la producció, en dinàmiques cícliques de creixement econòmic i en la consolidació d'una estructura social segmentada a partir de *classes* diferenciades i antagòniques.

En termes de **contingut**, per tant, l'acció de l'Estat liberal quedava clarament constrenyida a l'establiment d'unes regles del joc (administració de justícia) i d'unes condicions d'ordre (policia i defensa) que facilitessin els intercanvis lliures i pacífics en el mercat. Les accions estatals -les polítiques públiques liberals, utilitzant un terminologia diferent- eren doncs de naturalesa eminentment regulativa: es tractava únicament de garantir el marc en què es produïen els intercanvis mercantils.

En paral·lel al contingut garantista, la **forma** que adopten aquestes polítiques públiques es correspon al tipus de burocràcia simple o legal descrit, entre d'altres, per Mintzberg (1987). Aquest és un

¹ El paper intervencionista de l'Estat no era, però, desconegut durant el segle XIX. De fet molts autors -entre els quals podríem destacar Lorenz von Stein i Adolph Wagner- vinculen l'aparició de l'Estat social a la necessitat de regular les noves relacions socials i econòmiques que acompanyen els processos d'industrialització i d'urbanització dels segles XVIII i XIX (vegeu Cotarelo, 1989; Ortega, 1991 i Ritter, 1991).

model d'actuació eminentment procedimental, on allò més important és el control i el seguiment de les regles. No cal subratllar que el contingut i la forma de les polítiques liberals presenten una relació estreta: les regulacions legals i el control sobre la seva observança són, evidentment, el millor mètode per a garantir el manteniment d'unes determinades regles de joc.

Però el model liberal contenia algunes contradiccions internes que van acabar convertint-se en l'origen de la seva pròpia superació. Per una banda, el capitalisme competitiu generava greus tensions socials, ja que fomentava la distància entre aquelles *classes* que -utilitzant els termes marxistes- ostentaven la propietat dels mitjans de producció i aquelles que només disposaven de la seva força de treball. Aquestes tensions ja es detectaven amb claredat a finals del segle XIX, i van portar a liberals convençuts, com Bismark, a un replantejament seminal del model.

Per altra banda, l'economia també patia greus i creixents dificultats. El capitalisme competitiu havia revolucionat el món de la producció, incorporant mecanismes com poden ser la fabricació en cadena o la mecanització de certs processos que permetien la seva massificació. Però aquest procés de massificació de la producció no venia acompanyat d'un procés de massificació de la demanda, ja que el baix nivell salarial i la manca de serveis públics esvaïen les possibilitats de consum de les classes assalariades. El crac de l'any 29 no va ser res més que la manifestació d'aquest desequilibri o, utilitzant uns termes més acurats, una crisi de la demanda.

Així doncs, les mateixes dinàmiques socials i econòmiques que donaven sentit a l'Estat liberal van acabar facilitant la seva desaparició. L'autoregulació econòmica i l'Estat mínim van començar a perdre la seva posició dominant durant la segona dècada del segle XX. Acabada la Primera Guerra Mundial, un autor tan influent com John M. Keynes ja anunciava la fi d'una etapa, proclamant que l'esdeveniment de noves circumstàncies havia deixat sense sentit la política econòmica inhibida de períodes anteriors. L'estricta individualisme del liberalisme clàssic havia de ser

substituït per una *direcció conscient*; és a dir, per una intervenció estatal que garantís uns mínims d'estabilitat social i que mantingués el sistema econòmic funcionant correctament.

2. L'ESTAT DEL BENESTAR

Durant almenys dues dècades, aquesta direcció política *conscient* va facilitar un espectacular creixement del benestar social: s'havia trobat una *fórmula màgica* capaç de fer compatibles la llibertat, la igualtat i l'eficàcia. L'estabilitat política, la pau social i el progrés econòmic estaven assegurats. Semblava que el nou model havia domesticat les tensions internes del sistema capitalista per mitjà d'una combinació de polítiques econòmiques i socials que asseguraven el consens envers uns objectius compartits de creixement econòmic, llibertat individual i major esforç redistributiu: havia nascut el popular Estat del benestar².

Les claus del seu èxit -els components de la *fórmula màgica*- es trobaven en la capacitat per a resoldre els dos problemes bàsics del precedent liberal; és a dir, les tensions socials i les dificultats econòmiques. Per una banda, les polítiques econòmiques keynesianes utilitzaven la intervenció estatal com a estímul de la demanda; per altra banda, les noves polítiques prestacionals i redistributives fomentaven la pau social i consolidaven una societat més homogènia. L'espai d'intersecció entre aquestes dues estratègies era molt ample. Així, la intervenció econòmica es convertia en el mecanisme per a finançar les polítiques socials; mentre les polítiques prestacionals i redistributives permetien el desenvolupament d'un model de creixement econòmic sostingut, tot alliberant als assalariats de les penúries d'altres èpoques i possibilitant que la massificació de la producció es trobés acompanyada d'una massificació del consum.

2 En relació al consens social-demòcrata i a la seva vinculació amb les teories sobre la fi de les ideologies es pot consultar Bell (1960), Myrdal (1972) o Johnson (1990).

Així doncs, els **continguts** de les actuacions de l'Estat del benestar es poden concretar en la seva vocació prestacional i interventora. L'Estat amplia els seus objectius garantistes, encara que no els oblida, i passa a desenvolupar un rol més actiu en la configuració d'un determinat tipus de societat que, a més a més, pren forma a partir de la voluntat pacificadora i estandarditzadora de l'Estat del benestar. És a dir, la vocació interventora i prestacional esmentada anteriorment es manifesta a partir d'unes polítiques amb fort contingut redistributiu i universalitzador. Es tracta, en primer lloc, d'utilitzar l'acció estatal per a promoure una societat més homogènia i, per tant, pacificada: l'Estat del benestar *domestica* el conflicte social liberal, i per altra banda, de dissenyar unes polítiques que redistribueixin recursos per a les classes menys afavorides i, així, consolidin una massificació del consum que garanteixi el creixement econòmic sostingut.

Resumint, els trets definidors dels continguts de les polítiques de l'Estat del benestar són l'intervencionisme econòmic, la dimensió prestacional i la vocació redistributiva. Aquests continguts es tradueixen en un període de creixement econòmic, de major homogeneïtat social i de consens polític-ideològic. El que s'ha dit fins ara serveix perfectament per a explicar la **forma** que prenen aquestes polítiques. L'administració pública de l'Estat del benestar - el braç executor de les seves polítiques - ha de créixer, veu com es multiplica la seva complexitat i s'endinsa en uns assumptes que li reclamen unes habilitats tècniques desconegudes fins al moment. Aquests nous requisits s'articulen a través d'un model de burocràcia professional que es regeix pels principis d'autosuficiència, monopoli paternalista, uniformitat, continuïtat i segmentació de funcions³.

Fins a la segona meitat dels anys seixanta, l'Europa occidental semblava haver arribat a l'equilibri necessari entre forces socials, regulació estatal i iniciativa privada. Sota el paraigua del consens

3 Existeix una abundant literatura sobre aquest tema, en el qual ara no entrarem: Weber (1977), Fayol (1972), Taylor (1972), Tena (1989), March i Simon (1987) o Morgan (1990).

socialdemòcrata, la majoria dels governs van aconseguir resultats econòmics molt positius i van facilitar l'extensió del benestar a capes cada cop més àmplies de la societat, mentre el pes del sector públic augmentava progressivament. L'Estat del benestar i les polítiques econòmiques keynesianes facilitaven l'aparició d'unes societats més riques, amb més mobilitat social, més igualitàries i culturalment més homogènies. El conflicte s'atenuava i l'acció col·lectiva inspirada en l'antagonisme de classes deixava pas a la col·laboració i la complementarietat entre interessos de grups particulars.

Aquest model idíl·lic incorporava, però, diverses contradiccions internes. Les debilitats es manifestaven, tal com apunta Stoker (1989), en la incompatibilitat amb un sector terciari creixent, en la rigidesa dels mecanismes de producció i de consum, en les tensions originades per la necessitat de mantenir un elevat nombre de treballadors no-qualificats i, en general, en la manca de capacitat d'adaptació a unes circumstàncies que en la propera dècada -després de la crisi del petroli de 1973- es van transformar en recessió econòmica generalitzada.

Les afirmacions sobre la reducció de les desigualtats i el conflicte social, sobre l'estabilitat del sistema i sobre el manteniment d'un creixement econòmic constant havien resultat exagerades. L.A. Rojo (1990) destaca encertadament l'existència de fortes contradiccions entre els diferents elements del model: unes economies que continuaven essent bàsicament competitives; la progressiva preponderància d'uns grups d'interès organitzats que tracten de millorar les seves posicions en detriment de les forces de mercat; uns partits polítics que, superats pel ritus electoral, es veuen abocats a propiciar un espiral de promeses públiques i de demandes ciutadanes; i uns governs aferrats al poder mitjançant el repartiment de privilegis econòmics i socials.

Aquest escenari es traduïa inevitablement en un increment progressiu de les responsabilitats públiques, les quals s'havien de satisfer amb polítiques inflacionàries, amb la progressiva

desestructuració dels mecanismes econòmics i amb una burocratització creixent de l'administració pública. El resultat final era la introducció de rigidesa en el sistema econòmic i el debilitament de la representativitat del sistema polític.

Darrere del cada cop més llunyà optimisme dels anys cinquanta i seixanta, hi havia un raonament relativament simple: si, pel motiu que sigui, una economia fluctua i es veu sotmesa a pertorbacions periòdiques, *sempre* es podran aplicar polítiques anticícliques de demanda que les neutralitzin. D'aquesta manera, el paradigma keynesià ofería als economistes una teràpia en principi infal·lible contra les patologies de l'atur i la inflació: quan l'atur creixia, s'estimulava la demanda; i quan era la inflació la que es disparava, s'aplicava la solució contrària.

Malauradament, durant la dècada dels setanta apareix un fenomen nou: l'estancament amb inflació (*stagflation*). D'acord amb la teoria, els problemes eren o bé d'inflació o bé d'atur, però aquesta premissa es desconfirmava en constatar que l'atur i la inflació podien créixer a la vegada. Els mecanismes keynesians d'intervenció ja no servien. En una situació d'*stagflation*, continuar amb polítiques de demanda significava accelerar la inflació, però aturar-les provocava tensions socials i dificultats per a mantenir els nivells de benestar assolits. La dècada dels anys setanta, en definitiva, va sentenciar el model econòmic keynesià i va comportar l'inici de la mai acabada crisi de l'Estat del benestar.

Amb l'entrada als anys vuitanta s'aprecia un canvi en les polítiques econòmiques europees. El govern conservador de Margaret Thatcher -l'exemple més clar de l'aparició d'una nova orientació política- va aplicar mesures monetaristes i va promoure una nova filosofia de l'actuació pública que trencava amb els interessos de grups organitzats, amb el paternalisme de l'Estat del benestar i amb la constant intervenció pública en la vida econòmica; el que la mateixa Primera ministra britànica va anomenar el "*nou contracte amb el realisme*". Durant la major part de la dècada, però, aquesta opció neoconservadora va compartir la responsabilitat de governar Europa

amb altres aproximacions social-corporatives, com les dominants a Àustria o als països escandinaus.

Deixant de banda les polèmiques ideològiques, cal recordar que la situació heretada del anys setanta era vertaderament delicada. La taxa d'inflació conjunta no havia baixat del 9% des de feia 10 anys, els salaris reals havien augmentat a un ritme d'un 12% anual, l'atur s'havia estancat al voltant d'un 6%, i les despeses públiques continuaven creixent fins a absorbir, al final de la dècada, més d'un 45% del PIB conjunt. A aquestes dades cal afegir-hi el nou increment del preu del petroli el 1979 i l'aplicació als Estats Units d'una política monetarista estricta que reduïa encara més els marges de maniobra de la política econòmica europea.

Malgrat un lleuger respir experimentat durant la segona meitat dels anys vuitanta, hi havia problemes estructurals que no s'havien superat i que van ressorgir al final de la dècada. Les economies industrials havien canviat, tot experimentant un gir cap a unes condicions menys estables que les del període d'expansió de la postguerra. La continuïtat del creixement econòmic semblava inassolible, la persistència dels desajustos macroeconòmics plantejava greus dubtes sobre la bondat del sistema, i els objectius de llibertat i igualtat s'havien vist superats per un procés de creixent dualització de la societat.

El que ens espera encara és un interrogant obert, però alguns autors han començat a parlar d'una etapa definida com a *règim d'acumulació flexible* (Harvey, 1989) o d'*especialització flexible* (Piore i Sabel, 1984). Aquests conceptes volen fer referència a un nou paradigma tecnològic, a un nou model d'eficiència industrial que desafiarà la producció massificada de productes estandarditzats, la utilització intensiva de mà d'obra desqualificada i la rigidesa tècnica que caracteritzaven el període anterior. En definitiva, se suggereix la progressiva implantació d'un mode de producció que s'adapti millor a les exigències d'un mercat cada cop més segmentat i especialitzat.

El model no tan sols entra en *crisi* per raons econòmiques, sinó que paral·lelament es produeix un procés de deslegitimació política i social. Hi ha diversos factors que expliquen aquest procés; entre altres, la creixent resistència a acceptar polítiques redistributives, l'aparició de nous actors i moviments socials, la crisi dels sindicats i la transformació del sistema de valors que la societat experimenta des dels anys seixanta (Offe, 1990 i 1992; Castells, 1989). S'inicia, en definitiva, un període que en termes polítics es defineix segons dos factors bàsics: 1) la reducció de l'Estat i 2) l'increment de la fragmentació.

En primer lloc, els processos privatitzadors han estat una reacció enfront del que es considerava un Estat excessivament gran i ineficient. Aquest procés es materialitza no solament en la desnacionalització d'activitats públiques; sinó, i potser és el més important, en mecanismes de subcontractació i desregularització de la gestió. Sembla que l'objectiu és més reduir la dimensió que no pas el poder real de l'Estat⁴. Els poders públics estarien renunciant a la provisió directa de serveis, però mantenint la capacitat de definir els objectius socials i les prioritats polítiques de cada moment. L'Estat cediria la implementació de les polítiques, però no en cediria la formulació⁵.

El tema crucial -i encara no resolt- és en quina mesura el mercat pot autoregular i estabilitzar la societat sense intervencions

4 De fet, l'Estat pot fins i tot augmentar el seu poder, tant per a controlar el procés de liberalització com per a gestionar la pròpia transició. Tal com lúcidament argumenta Saunders (1981), no es tracta de tornar a les fórmules de competència salvatge del capitalisme primitiu, sinó d'un procés desregulador coordinat pel mateix Estat.

5 Segons Papadakis i Taylor-Gooby (1987), aquest procés coincidiria amb una acceptació més generalitzada del sector privat. Dos factors ho explicarien: a) un canvi a llarg termini de l'ètica social des del col·lectivisme associat a l'Estat del benestar cap a una revalorització de l'individualisme (Lewin, 1991; Keat i Abercombie, 1991), i b) el desenvolupament d'un nou consens social en relació, no ja amb l'Estat del benestar, sinó amb les seves dificultats (Loney, et al, 1991).

governamentals. Es vol reduir l'Estat, però sembla que ningú sigui capaç d'evitar la necessitat de les seves intervencions. La situació s'està efectivament transformant, però també sembla clar que el retrocés no és factible.

En segon lloc, s'identifica també un procés de fragmentació de l'esfera política; dels mecanismes de control i de representació tradicionals. Després de cedir l'execució de les polítiques públiques, l'Estat es veu obligat a actuar en un ambient cada cop més complex. Les tasques governamentals tendeixen així a ser realitzades en col.laboració o en competència amb una pluralitat d'actors (empreses privades, associacions professionals, agències semipúbliques o grups de consumidors). Aquesta fragmentació afecta l'esfera política, la qual es veu sotmesa a pressions que dilueixen el procés de presa de decisions, que alteren les seves relacions amb la comunitat i que, en general, reformulen el propi rol dels actors polítics.

En resum, si repassem la literatura sobre l'evolució de les societats capitalistes occidentals, podem destacar l'existència de dos processos que durant el segle XX es van desenvolupant en paral·lel: 1) l'adaptació del tipus de producció capitalista, i 2) la transformació de les formes d'intervenció estatal. Ambdós processos es troben fortament relacionats i difícilment podrien ser explicats aïlladament. L'evolució del mode de producció capitalista es podria definir com un procés de flexibilització i d'internacionalització de les estructures econòmiques, mentre que les formes d'intervenció estatal podrien caracteritzar-se per la seva progressiva influència en la configuració de la societat. Fins i tot la recent crisi de l'Estat del benestar sembla més una necessitat de repensar la manera d'exercir aquesta intervenció que no pas d'abolir-la.

2.1. Trajectòries diverses i multidimensionals dels sistemes de benestar

Malgrat les característiques comunes que comparteixen totes les versions històriques del model clàssic de benestar, la forma institucionalitzada que adopta l'Estat del benestar en cada país és un dels aspectes centrals que analitza la literatura especialitzada. El que millor mostren els estudis comparats és l'alt grau de diversitat en la concreció del model clàssic de benestar.

Si l'objectiu és presentar una panoràmica de la qüestió és prudent distingir les variables que donen forma específica als Estats del benestar, d'aquelles altres que els causen; és a dir, distingir entre variables a explicar i explicatives amb la finalitat última de comprendre la particular estructuració de la tensió permanent entre els processos de creixement i distribució.

Variables que donen forma específica als Estats del benestar

Es tracta d'un cúmul de variables i indicadors utilitzats en les anàlisis comparades, i amb les quals i a través de les seves interrelacions es donaria forma al contingut institucional dels diferents models d'Estat del benestar (com a variants empíriques del model clàssic). De fet, els Estats del benestar estructuren la desigualtat entre els grups i les classes socials mitjançant la distribució dels recursos de capital, organització i qualificació (Roemer, 1989; Wright, 1983 i 1985). Per altra banda la política social és l'eina principal a través de la qual es pot modificar la composició de càrregues, beneficis i poder entre categories de persones (Offe, 1990).

Aquestes variables es podrien agrupar entre:

a. 1) Estructura ocupacional i règim laboral: taxa general d'activitat, característiques ètnico-culturals de la població ocupada i distribució per gèneres i edats en els tipus d'activitat i de contractes; intensitat

de regulació del mercat de treball, grau de concertació (centralització-fragmentació) de la negociació entre capital-treball (Teague i Grahl, 1992).

a.2) Règim de transferències en els programes de garantia de rendes (pensions, desocupació, malaltia) i tipus de dret d'accés a la prestació (universal, contributiu segons rendiments, selectiu amb comprovació de possibilitats econòmiques). (Marshall, 1950; Titmus, 1958 i 1977; Kangas, 1991).

a.3) Nivells de desmercantilització (assistència sanitària, pensions i desocupació) entesos com a expressió combinada de la taxa de cobertura i intensitat de la protecció (Esping-Andersen, 1990).

a.4) Grandària del sector públic (*ràtio* ingressos de l'Estat/PIB) i nivells de despesa social com a percentatge de la despesa pública i del PIB (Wilensky, 1975; Cameron, 1978; Peters, 1991; Hicks i Swan, 1992).

a.5) Tipus d'actuació pública mitjançant serveis o transferències en relació a la provisió de benestar (sanitat, educació, habitatge, transports, atenció a la tercera edat, dogrodependents, malalts mentals i altres discapacitats); i interrelació públic-privat-comunitari.

a.6) Tipus qualitatiu d'estratificació; grau de desigualtat en l'estructura de rendes; efecte redistributiu net del sistema de benestar; nivells de pobresa relativa tenint en consideració les desigualtats ètnico-culturals, de gènere i de cicle de vida (Williams, 1989; Ginsburg, 1992; Muller, 1989; Hills, 1994).

L'estudi combinat de diferents indicadors ha donat lloc a una abundant literatura sobre models occidentals de benestar. Entre les existents destaquen les aportacions següents: Titmus (1974) i la seva tipologia d'Estat del benestar institucional, residual i de rendiments laborals; Esping-Andersen (1990) i els seus règims de benestar socialdemòcrata, liberal i corporatiu-conservador; i Leibfried (1993) que incorpora a l'univers tipològic el cas dels països del sud

d'Europa que varen desenvolupar els seus sistemes de benestar en el marc de sistemes polítics autoritaris.

Variables causals (explicatives) dels Estats del benestar

Els primers treballs sobre les variables explicatives posen en evidència orientacions ideològiques diverses tant en relació a l'esfera de determinació (sòcio-econòmica o política) com en referència a la lògica de la determinació (consensual o conflictiva), donant com a resultat, en general, explicacions monocausals.

Per a autors que podrien ubicar-se en l'univers funcionalista, es tracta d'un conjunt de factors de caràcter sòcio-econòmic i políticoinstitucional, que motiven i condicionen la reacció sistèmica de l'estructura institucional de l'Estat. Així, l'Estat del benestar seria tant la resposta adaptativa dels poders públics als problemes originats pel creixement econòmic i l'industrialisme (Wilensky i Lebaux, 1965) com la reacció de les elits a les exigències de legitimació davant els problemes que planteja la industrialització i la mobilització social (Goldthorpe, 1969; Rimlinger, 1971). Aquests processos explicarien diferents seqüències del desenvolupament burocràtic de l'Estat-nació i l'impacte de la democràcia (Rokkan, 1970), i implantació legislativa dels estats socials (Marshall, 1963) com a conseqüència de l'adaptació de l'estructura institucional i organitzativa del govern a les demandes derivades del procés de modernització capitalista (Flora i Alber, 1981).

Per una altra banda, els autors neomarxistes vinculen els Estats del benestar als processos d'acumulació de capital i a la temptativa estatal de compensar els efectes negatius de l'economia de mercat. L'Estat regula la reproducció de la força de treball mitjançant una proletarització activa (d'incorporació als mercats laborals: qui és i qui no és un assalariat, definició política de jove, vell, discapacitat, malalt, nen) i una proletarització passiva (establint formes de subsistència al marge de la venda de treball) per mitjà de programes socials. Tot això són programes i polítiques socials que porten

indistintament accions disciplinants com a mesures que persegueixen preservar l'harmonia social (Offe, 1990; Polany, 1989; O'Connor, 1981; Therborn, 1986). A la vegada cal considerar que els programes de pacificació i control s'interpreten com una conseqüència de la mobilització política derivada de les relacions d'explotació i de l'adquisició de poder de la classe obrera (en institucionalitzar-se el conflicte social): l'Estat del benestar com a *output* de la lluita de classes (Gough, 1982; Korpi, 1983). A més l'Estat del benestar és una construcció cultural fortament arrelada en l'opinió pública, que expressa el seu recolzament al manteniment o increment de la despesa social (Taylor-Gooby, 1985). Des d'una altra perspectiva, l'assumpció des de l'Estat de les tasques socials com a conseqüència de les disfuncions del capitalisme genera nous problemes de legitimació. O'Connor creu que la contradicció entre les funcions d'acumulació i legitimació troba la seva expressió en la crisi fiscal de l'Estat. L'Estat del benestar integra part de les necessitats de la classe obrera i desplaça la lluita de classes fora del conflicte industrial: el trasllada a l'àmbit polític i desconnecta parcialment els canvis en l'ocupació dels canvis en la demanda. Per això, la desactivació dels conflictes importants en l'esfera de la producció augmenta les seves necessitats de legitimació (Habermas, 1977). En processar políticament el conflicte de classes, ha de fer front tant a les demandes d'acumulació com a les que tenen el seu origen en els treballadors així com a les pròpies necessitats de legitimació: el capitalisme no pot viure amb l'Estat del benestar ni sense ell (Offe, 1990). A més a més de les funcions d'acumulació i legitimació, l'Estat ha de procurar la reproducció social i cultural de les condicions de dominació a llarg termini. El desenvolupament capitalista porta implícita la lluita de classes i produeix la mobilització política dels treballadors que, en institucionalitzar-se, confereix per un costat una relativa autonomia a un Estat d'estructura centralitzant, i per un altre explica la seva intervenció en el camp social (Gough, 1982).

La fase més madura del model clàssic de l'Estat del benestar, amb la sedimentació de les seves diverses concrecions territorials, ha facilitat que les noves aportacions teòriques comparteixin la

necessitat d'explicacions pluricausals. Els models explicatius complexos comparteixen la interacció entre variables de distinta naturalesa: econòmiques i polítiques; estructurals i dinàmiques. Així, des d'un enfocament consensual, es posa l'accent en els factors político-institucionals. Aquests, en interacció amb les variables econòmiques i sòcio-demogràfiques, explicarien suficientment la variació en els sistemes de benestar (Ferrera, 1994; Jackman, 1986). Des d'un enfocament conflictual, l'accent es desplaça a les variables d'acció política col·lectiva. En aquest cas cal distingir tres hipòtesis en funció de quin actor sigui considerat com a actor central. Segons la hipòtesi partisana el factor explicatiu central es trobaria en els partits. La distribució ideològica d'aquests en un espai simbòlic esquerra/dreta, així com les seves coalicions, explicaria el contingut de les polítiques (Castles, 1982; Muller, 1989; Esping-Andersen, 1990). Contràriament, en la hipòtesi neocorporatista, la variable clau es trasllada al grau de presència, o absència, d'estructures de conjuncions d'interessos com a expressió de l'estructura de poder social (Mishra, 1984; Berger, 1988). Per últim cal considerar la hipòtesi de classe, que situaria les coordenades explicatives del sistema de benestar en la relació social de forces que es produeix en el conflicte distributiu. La projecció política d'aquesta relació tindria la seva mesura en la taxa de sindicació i la capacitat d'incidència del moviment obrer, més que la correlació electoral o parlamentària esquerra/dreta (Hicks i altres, 1989; Esping-Andersen i Korpi, 1991; Castles i Mitchels, 1992).

En conjunt, el model de gènesi i transformació que sembla subsistir en tots aquests plantejaments i que suposaria l'existència de trajectòries diverses i multidimensionals dels sistemes de benestar, formalment es podria presentar de la següent manera:

$$EB = f(F, A)$$

On:

EB: són les organitzacions institucionals que articulen les relacions Estat-mercat-família, i estableixen uns mínims de benestar individual

i col·lectiu com a conseqüència del processament del conflicte social i polític (variable dependent)

f: funció que relaciona la variable dependent amb les variables explicatives

F: a) factors socio-econòmics (processos d'industrialització, urbanització i assalarització, taxa de creixement econòmic, nivell de desocupació...); b) factors socio-demogràfics (volum de la població, migracions, estructura d'edats, taxa de dependència generacional, estructures familiars); c) factors polític-institucionals (desenvolupament de l'Estat-nació, organització dels drets, dimensió del sector públic, nivell de despesa, sistema fiscal...)

A: actors que intervenen en la formació estructural dels sistemes de benestar, i en la seva transformació dinàmica en condicionar el desenvolupament de polítiques, partits polítics, instàncies corporatives, sindicats i probablement altres com organitzacions religioses, nous moviments socials...

Caldria esmentar que en la bibliografia treballada no està descrita en termes de models de benestar, la tipologia que podria resultar de la combinació de la incidència de les variables explicatives (factors i actors) en la configuració específica de distintes trajectòries d'organització institucional. Més aviat, una bona part dels estudis comparats han centrat la seva atenció en la reestructuració interna dels models de benestar, en general, sense tenir en consideració la incidència de les variables explicatives.

3. LA REESTRUCTURACIÓ DEL L'ESTAT DEL BENESTAR

Utilitzant els arguments de l'apartat anterior, sembla evident que les polítiques de l'Estat del benestar estan essent sotmeses a un procés de reformulació, tant en relació als seus continguts com a les seves formes. Aquesta reformulació té molt a veure amb els canvis socials, polítics i econòmics que experimenten les democràcies occidentals des de la dècada dels anys vuitanta.

De fet en les dues últimes dècades té lloc l'esgotament i reestructuració dels sistemes de benestar del model clàssic. Entre 1973 i principis dels vuitanta es produeix la crisi d'aquest model. La caiguda de les taxes sostingudes de creixement, la fallida del model fordista de producció i la presència simultània d'inflació, desocupació i elevats dèficits públics, són les principals causes que expliquen l'erosió de la capacitat reguladora del keynesianisme. La fragmentació de l'estructura social es manifesta en forma de privatisme civil (individualisme i abstencionisme polític), tensions fiscals, i en l'eclosió de nous actors i demandes generals al marge dels partits tradicionals (Brugué, Amorós, Gomà, 1994). Aquests processos evidencien les rigideses del sistema administratiu, el seu caràcter monopolista, i la seva concepció passiva i dependent de les relacions de prestació amb els usuaris de serveis (Gyford, 1991). A la vegada la globalització de l'economia anirà modificant la divisió internacional del treball i trencant les possibilitats d'ajustament a escala nacional entre polítiques econòmiques i polítiques socials. A escala internacional, l'esfondrament del bloc soviètic a finals dels vuitanta, va diluir la necessitat del contrapès social-demòcrata-cristià en benefici d'altres ideologies més liberals o conservadores.

En termes de **continguts**, es replanteja el caràcter interventor i prestacional d'accions de l'Estat del benestar. Els processos de

globalització, els canvis tecnològics, el redescobriment del creixement cíclic o la creixent competència són factors que posen en crisi les tradicionals polítiques keynesianes. Estimular la demanda ja no és fonamental sinó que el que es vol és afavorir l'oferta i, per tant, l'intervencionisme no solament deixa de ser un factor d'èxit sinó que arriba a convertir-se en un element distorsionador. En conseqüència, l'èmfasi es trasllada dels continguts interventors als garantistes, apuntant-se un cert retorn a les premisses liberals.

Per altra banda, la tasca prestacional i distributiva de l'Estat del benestar havia propiciat dos fenòmens que varen redefinir les demandes de la societat a l'Estat. En primer lloc, el procés d'homogeneïtzació social va provocar un espectacular creixement de les classes mitjanes, les quals es caracteritzaven per una gran capacitat de formular demandes creixents al sector públic; demandes que, a més a més, adopten un caràcter especialitzat que es difícil d'afrontar des de la tradició uniformitzadora de l'Estat del benestar.

En segon lloc, les actuacions prestacionals de l'Estat del benestar quedaven sustentades sobre un model d'intervenció monopolista i sobre una situació de creixement econòmic sostingut. Quan aquests dos elements entren en crisi es redescobreixen processos de dualització social. L'Estat del benestar estava preparat per a oferir serveis a una societat homogènia, però troba moltes dificultats quan vol fer front a una societat cada cop més segmentada i dividida. Les tradicionals prestacions universalistes, per tant, es veuen superades per demandes cada cop més específiques i per l'aparició de grups socials que, per raons diverses, no hi tenen accés.

*Quadre nº 2. LA TRANSFORMACIÓ DEL CONTEXT DE L'ESTAT
DEL BENESTAR*

	Estat del benestar	"CRISI" DE L'EB
Esfera econòmico-productiva	-creixement ec. -keynesianisme -producció i consum en massa -mecanització i racionalització -monoproducció i racionalització -seguretat laboral i mà d'obra poc qualificada -RIGIDESA	-crisi econòmica -polítiques d'oferta -diversificació -noves tecnologies i plantejaments estratègics -descentralització -precarització i especialització de la mà d'obra -FLEXIBILITAT
Esfera social	-divisió classes -homogeneïtat -partits, sindicats i patronal -domesticació del conflicte -PASSIVITAT	-fragmentació social -diversificació demandes -nous moviments socials -dualització -CONFLICTE
Esfera polític-ideològica	-representativitat -consens social-demòcrata -intervencionisme -burocratització	-nova cultura política -repolitització -desregulació -crisi burocràcia

En el quadre n^o 2 s'esquematitzen les transformacions contextuals que han afectat el contingut de les polítiques públiques de l'Estat del benestar. Alguns dels punts que apareixen han quedat recollits en l'exposició anterior, mentre que hi ha algunes idees que, tot i ser importants, queden massa lluny de l'objecte d'aquest treball.

Paral·lelament a la transformació dels continguts, els anys vuitanta representen una forta sotragada per la **forma** d'actuar de l'Estat. La crisi del model monopolista i universalista de l'Estat del benestar clàssic genera fortes pressions sobre les burocràcies professionals, que també veuen com des de la nova racionalitat econòmica se les acusa de ser ineficients i de malbaratadores de recursos. Apareixen, així, unes formes més pluralistes i més flexibles d'actuació (Brugué, 1993).

La literatura sobre aquest tema comença a ser molt extensa⁶, però sol resumir-se en el pas d'unes formes burocràtiques a unes altres de postburocràtiques. Aquest és un canvi que hauria de permetre adaptar el tipus d'actuacions estatals a la renovació dels continguts que esmentàvem anteriorment. No és el moment d'extendre'ns en aquest tema, tot i que resumim les propostes d'un dels seus autors més emblemàtics (Barzelay, 1993) en el següent quadre (quadre n^o 3):

6 Només per citar alguns treballs importants: Pollitt (1993), Hood (1994), Heckscher i Donnellon (1994) o McKeivitt i Lawton (1994).

Quadre nº 3. DE LA BUROCRÀCIA A LA POSTBUROCRÀCIA

EL PARADIGMA BUROCRÀTIC	EL PARADIGMA POSTBUROCRÀTIC
-interès públic	-el valor dels resultats
-eficiència i quantitat	-eficàcia i qualitat
-especialització de funcions	-identificar missions
-estructures i jerarquies	-serveis i clients
-regles i procediments	-problemes i solucions
-estabilitat	-incertesa
-circuitos administratius	-processos i obertura

3.1. Canvis socials, demogràfics i econòmics que incideixen en la reformulació de l'Estat del benestar

Durant la dècada dels vuitanta s'han anat combinant una sèrie de canvis i transformacions econòmics i socials en un sentit ampli que han contribuït enormement a sotmetre l'Estat del benestar clàssic a una profunda reestructuració institucional i reorientació ideològica. A redós d'aquesta reorientació es va anar produint un debat teòrico-ideològic sobre el paper i les funcions de l'Estat i els seus límits en relació al mercat i a la societat civil. Abans d'analitzar aquests aspectes (apartat 3.2) ens centrarem a situar ràpidament alguns dels canvis socio-econòmics que pressionen per la reestructuració de l'Estat del benestar.

3.1.A. Canvis en el mercat de treball i les relacions industrials

En el context del model clàssic de benestar, la regulació laboral per part de l'Estat presenta un nucli de característiques comunes, coherents amb el règim d'acumulació fordista vigent: rigidesa en el mercat de treball, relacions contractuals generadores d'ocupació estable, i premissa de la quasi-plena ocupació masculina derivada de taxes de creixement sostingudes. Més enllà de les esmentades similituds bàsiques, cada model de benestar presenta les seves pròpies característiques en relació a l'estructura de la negociació col·lectiva, taxes de densitat sindical, i distribucions de poder regulatiu de les activitats entre l'Estat i els agents socials (Crouch, 1993).

La transició de les economies europees occidentals cap a un nou model d'acumulació post-fordista (terciarització, globalització, ruptura tecnològica i valorització del coneixement i la informació com a factors productius) es manifesta en l'esfera del treball amb l'emergència d'un conjunt de noves realitats; ruptura del contracte social i abandonament de la premissa de la plena ocupació, pressions flexibilitzadores sobre els tipus d'ocupació i negociació, fallida del supòsit econòmic creixement-ocupació, i segmentació qualitativa i quantitativa de la demanda laboral. Tot això erosiona acceleradament les estructures configuratives del règim de regulació fordista (Lash i Urry, 1994).

El marc ideològic general del model d'acumulació post-fordista es basa en la reducció dels nivells d'intervenció de l'Estat en la menor regulació del mercat de treball i les relacions laborals. Es pretén, seguint la teoria econòmica neoclàssica, de retornar al mercat la determinació dels nivells d'ocupació. Per tal d'aconseguir aquest objectiu cal flexibilitzar els mercats laborals i debilitar el poder sindical en el sistema de relacions laborals. A més, com que la competitivitat es connecta amb la disminució de costos laborals, el sistema fiscal haurà d'afavorir la inversió i el sistema de protecció social haurà de reduir la seva intensitat per a desincentivar l'ociositat.

3.1.B. *Canvis en l'estructura social i nous processos d'exclusió*

Al llarg dels últims quinze anys, es desencadenen dues dinàmiques paral·leles de llarga incidència que impacten els elements centrals de les estructures socials fins aleshores vigents i els aporten complexitat. Per una part hi ha un procés de deshomogeneïtzació que és resultat tant de l'expansió de les noves classes mitjanes, com d'un conjunt de noves ruptures socials (ètnico-culturals, de gènere, generacionals...) amb pluralitat d'interseccions. Per altra banda es produeix un procés de dualització que, generat per la transició des del règim d'acumulació, s'expressa en una desocupació de nou format. Aquesta es caracteritza per ser massiva, de llarga durada i estructural. La desigualtat social es transforma en pluridimensional i apareixen necessitats noves no inscrites en la lògica fundacional del model clàssic de benestar. Cal considerar que l'esquema conflictual basat en solidaritats horitzontals i interessos de classe, es transformen en un esquema de lleialtats verticals interclassistes que autors com Galbraith (1992) han descrit com la *cultura de la satisfacció*.

Sota aquestes coordenades, les persones en atur de llarga durada i el conjunt de col·lectius sotmesos a relacions de desigualtat de base no classista, es converteixen en subjectes vulnerables a dinàmiques d'exclusió social (Room, 1991) i adquireixen perfils d'infraclasses (Giddens, 1979). Aquests processos i situacions comporten necessitats intenses i complexes (definides en nivells múltiples que es reforcen mútuament), amb privació de ressorts personals i tendència a la cronificació. En resum, una nova polarització en termes d'inclusió/exclusió se superposa ara a l'eix clàssic de desigualtat vertical.

Cap de les estructures de política pública continguda en els tipus de benestar del model clàssic es troba en condicions de donar resposta als nous processos d'exclusió. Per una part, les velles polítiques de protecció social no poden garantir les rendes mínimes a les persones en atur de llarga durada, sense canvis radicals en els seus esquemes de finançament (Vobruba, 1991). Per una altra part, el conjunt de

polítiques socials no solament és aliena als riscos d'exclusió de nous tipus i a la seva nova configuració territorial (localitzada i de base comunitària), sinó que interioritza i reforça les relacions socials que donen lloc als esmentats riscos.

Així doncs, els sistemes de benestar dels Estats-nació fan front a un segon repte de reestructuració, consistent a dissenyar polítiques de lluita contra les dinàmiques d'exclusió social i en construir noves pautes de relació entre aquestes i els règim de regulació social colateral, bàsicament ocupació, gènere i protecció social.

3.1.C. Canvis en l'estructura ocupacional

En l'estructura ocupacional és on els canvis han estat més importants. La població activa espanyola té avui una estructura dual en què una mica més de la meitat de la població té una ocupació estable i protegida, davant una altra meitat que es mou entre la desocupació, el treball temporal i l'ocupació sense seguretat legal ni protecció sindical. Aquesta és una situació que, provocada per la legislació laboral promulgada des dels anys vuitanta, ha contribuït a una diferenciació notable entre les rendes dels treballadors. Per alguns experts, el dualisme social dintre les classes assalariades entre els estables i protegits per un costat, i els eventuais i desprotegits per una altre, pot conduir l'Estat del benestar clàssic a un carreró sense sortida en el qual no sigui possible generar ocupació ni finançar la despesa social.

La desocupació estructural s'ha convertit avui en un problema seriós per al manteniment de l'Estat del benestar. La incorporació de la dona al mercat laboral és encara insuficient i sovint només es produeix en perfils professionals del sector terciari que requereixen elevats graus de qualificació. Això fa que la dona continuï patint l'atur en un grau superior que l'home. Cal observar la paradoxa que en les circumstàncies actuals el creixement d'ocupació, quan es dona, no arriba a reduir les xifres d'aturats de forma significativa. La lenta, encara que constant, incorporació de la dona al mercat

laboral explica aquest fet. Com hem dit, però, la dona no queda lliurada de l'atur. Especialment la dona de baix nivell educatiu veu grans dificultats per a accedir al mercat laboral, i més encara si la seva experiència laboral està vinculada a la indústria fabril, de manera que la possibilitat que es consolidi un atur crònic entre famílies de baix nivell formatiu és elevada quan cap dels seus membres té facilitat per a trobar feina.

Es podria dir que l'estructura ocupacional espanyola guarda certes similituds amb l'existent en altres països industrialitzats pel que respecta al procés de dualització i, a la vegada, de fragmentació. El creixent procés de descentralització de les empreses, unit a la nova legislació laboral, tendeix a enfortir una polarització entre treballadors industrials fixos en disminució i treballadors eventuais o aturats en increment. Així doncs es produeix una esquerda entre els ocupats en el sector serveis que separa una classe mitjana de professionals, tècnics i directius amb rendes altes d'una massa heterogènia d'ocupats eventuais a temps parcial i mal pagats.

Entre les classes mitjanes creixen les oportunitats de segones ocupacions, sovint informals i en l'anomenada economia negra o submergida, portada a terme en bona part per joves i dones. Quan això succeeix els ingressos d'aquests s'afegeixen als ingressos del principal membre del nucli familiar amb feina estable. Entre les classes treballadores l'ocupació estable disminueix, i augmenta la precarització, l'autoocupació, la *pluriocupació* i les rendes baixes, tot això sense oblidar el perill de la pobresa crònica relacionada amb l'atur de llarga durada.

3.1.D. Canvis en la desigualtat entre homes i dones

En les societats capitalistes avançades, les persones es troben inserides en relacions socials de gènere en funció de les quals s'assignen rols diferenciats a homes i dones i es construeixen situacions de desigualtat (Lewis, 1993). El nucli d'aquestes relacions ve expressat per la realitat següent: el treball assalariat pressuposa

un sistema de suport de treball domèstic en el qual predomina un patró de divisió sexual en què la dona compleix funcions reproductives sense cap tipus de valorització social. Aquesta realitat tendeix, a la vegada, a conduir cap a experiències desiguals entre homes i dones en el mercat de treball. La discriminació laboral directa de les dones (menys salari per igual treball) se superposa a la discriminació indirecta (doble jornada laboral) determinada, en part, per la impossibilitat de desatendre les obligacions domèstiques i familiars que el model patriarcal imposa, i que s'expressa en un esquema de segregació laboral amb sobre-representació de les dones en llocs de treball eventuais, precaris i sense protecció social (Rubery i Fagan, 1993).

Els tipus del model clàssic de benestar s'han construït sense qüestionar aquesta realitat, sense formular iniciatives d'igualtat. És més, les polítiques socials clàssiques han interioritzat les relacions de gènere i, en la mesura que estructuren la realitat social, han tingut tendència a provocar efectes de reforç en el model patriarcal. Assumint per passiva l'inherent caràcter patriarcal del model clàssic de benestar, els estudis comparats de les seves variants tipològiques no han desenvolupat una dimensió analítica de la xarxa d'interaccions entre política social i divisions de gènere (Lewis, 1992). Un bon nombre d'aportacions teòriques i empíriques han analitzat els processos de mercantilització i desmercantilització, però han deixat sistemàticament en zona de clarobscur el fet que els homes i les dones es relacionen de forma diferent amb els esmentats processos, a causa de la divisió sexual del treball familiar i assalariat i al tipus de relació entre ambdues esferes (Langan i Ostner, 1991).

Malgrat això, a mesura que un cert canvi en els valors dominants i els resultats de la investigació social han anat aclarint els rols passius i actius de la intervenció de l'Estat sobre la qüestió del gènere, els sistemes de benestar s'han vist sotmesos a un nou tipus de pressió de canvi. Aquesta pressió la podem concretar en la progressiva assumpció de redefinir globalment les relacions entre gèneres del model patriarcal i més concretament en la introducció en el disseny de les polítiques de l'objectiu d'igualtat entre homes

i dones (Sainsbury, 1994). De nou, les respostes han anat en direccions ben diferenciades i amb intensitats diverses. A efectes analítics poden distingir-se quatre àmbits de possible actuació. En l'àmbit familiar les polítiques clau són dues: la presentació de serveis públics d'educació pre-escolar i d'atenció als avis, i els programes de transferències per paternitat. En l'àmbit laboral, ho són les polítiques d'igualtat integral en el treball i d'equiparació en la protecció social de base contributiva. En el tipus de relació entre ambdós àmbits, la fallida del model tradicional pot veure's limitada a una senzilla incentivació de la participació laboral de les dones o bé pot ampliar-se a la valorització del treball domèstic-familiar mitjançant les polítiques clau abans esmentades. Per últim, el desenvolupament de funcions familiars per part del sector públic pot comportar un patró de segregació laboral a través del qual els treballs d'atenció a nens, malalts o avis els segueixin realitzant les dones o alternativament puguin dissenyar-se polítiques de distribució igualitària de treballs assistencials públics entre ambdós sexes.

3.1.E. Canvis demogràfics

Una característica destacable de la població europea en general, i espanyola i catalana en particular, és el seu envelliment creixent en els últims anys. Això bàsicament es pot explicar per la tendència a l'increment de l'esperança de vida i per la forta caiguda en la taxa de fecunditat. Durant els anys vuitanta la població espanyola i catalana varen experimentar el creixement demogràfic més baix de tot el segle XX. Si la tendència es manté caldria esperar una insignificant pressió per tal que augmenti la despesa en política educativa. Contràriament, l'envelliment de la població és una font de despesa social important. Els seus efectes més greus sobre el sistema de pensions i les despeses socio-sanitàries, però, no es faran visibles de forma preocupant fins a la segona dècada del segle XXI. Aquest serà el moment que s'incorporaran a la jubilació les cohorts del *baby boom* nascudes durant els anys 60 del present segle i que en aquests moments es caracteritzen per endarrerir l'edat de tenir el seu primer fill, presentant taxes de fecunditat més baixes que les que

tenien cohorts anteriors. A la demanda creixent de pensions que aquesta situació provocarà, caldrà sumar-hi la demanda d'assistència socio-sanitària a domicili. L'actual evolució demogràfica fa pensar que no sempre la gent gran tindrà possibilitat de rebre atenció dels seus fills. Per altra banda sembla que els serveis que es requeriran no sempre podran adquirir-se al mercat.

Aquesta tendència a l'augment de la despesa en pensions és reforçada per les polítiques laborals seguides els últims anys. Les grans empreses tendeixen a promoure les jubilacions avançades com a forma de reestructurar les seves plantilles i, en les conjuntures econòmiques favorables, es resisteixen a contractar treballadors d'edat avançada. D'aquesta manera, al procés natural d'envelliment s'hi afegeix un envelliment laboral prematur forçat per una cultura empresarial en la qual són hegemònics els hàbits de reduir plantilles transferint els seus costos al sistema públic de pensions. Alguns governs europeus recentment intenten d'endarrerir l'edat màxima de jubilació, si bé les resistències empresarials són importants.

Pel que fa al fenomen migratori internacional, té una incidència relativament menor a l'Estat espanyol, encara que no és escabellat de preveure que s'incrementarà en el futur. En aquest cas, si bé tindria en el futur un efecte benèfic sobre el sistema de contribucions ja que comportaria un fre a l'envelliment de la població, portaria simultàniament una major pressió sobre la despesa en educació i sobretot, en serveis i equipaments destinats a promoure una més fàcil integració social d'immigrants amb valors socials i estils de vida molt diferents als propis de la nostra societat.

Una altra font de despesa social que es vincula a l'ocupació és la progressiva incorporació de la dona al mercat de treball i el debilitament de les formes tradicionals de família. L'increment del número de persones grans solitàries i de famílies monoparentals són una font de despesa per a l'Estat. Aquestes variables són de menor rellevància a l'Estat espanyol que en els altres països de la Unió Europea. La família tradicional es mostra més arrelada en l'àrea mediterrània, malgrat això els experts preveuen una futura

aproximació a les noves pautes de convivència nord-europees. En aquest cas, caldria esperar un increment de la despesa social per a enfortir una xarxa de seguretat per a fer front a la pobresa de les dones amb fills i sense treball, o per permetre a aquestes la seva incorporació al mercat laboral mitjançant l'oferta de serveis socials de dia que s'encarreguessin dels menors i incapacitats a càrrec de la dona.

En qualsevol cas, està per veure que les prediccions es compleixin. Sempre hi ha la possibilitat que la resistència de la nostra societat a les noves formes de convivència sigui superior a l'estimada. En el moment actual les societats que configuren el sud d'Europa, presenten unes pautes d'incorporació laboral femenina molt peculiars. A diferència d'altres països europeus el grau de participació de les dones en el mercat de treball és relativament baix però més continuat que a Alemanya, Regne Unit, Luxemburg, Holanda i Irlanda. En aquest països, la taxa de participació femenina és major però molt més irregular. Generalment, la dona abandona la seva ocupació per a dedicar-se a l'atenció dels infants i torna a incorporar-s'hi novament amb contractes de treball a temps parcial. En molts casos aquests representen un descens de l'*status* ocupacional previ a la maternitat. En els països del sud d'Europa, malgrat això, les dones que treballen no abandonen la seva ocupació encara que tinguin fills. Donats els índexs tan baixos d'escolarització infantil no obligatòria, podem pensar que existeix una xarxa familiar que es fa càrrec d'una manera o una altra de l'atenció dels menors i que fa possible que la mare no abandoni la seva ocupació. Es fa difícil de preveure l'evolució futura d'aquesta situació ja que no hi ha informació detallada sobre la distribució social d'aquestes famílies. Per una part els països mediterranis tenen un major percentatge de població ocupada en el sector primari, l'agricultura. Aquesta activitat sempre ha significat una integració plena de la dona en el treball, malgrat l'existència de fills petits. Per altra banda, les rendes familiars són menors i majors són els índexs de pobresa. Això també pot explicar la necessitat de treballar de les dones que pertanyen als grups de renda inferiors. Per últim la integració laboral de la dona està condicionada pel nivell d'estudis,

això pot fer pensar que siguin dones de classe mitjana que no volen renunciar a la seva carrera professional malgrat l'existència de fills.

En resum, encara que hi ha tendències d'envelliment, de noves formes familiars més desprotegides i de corrents immigratoris, l'estructura demogràfica del país presenta una forma sensiblement diferent de la de les societats més avançades amb una menor pressió relativa sobre la despesa pública. L'envelliment no ha assolit encara les quotes dels països del nord d'Europa. Tampoc la pressió migratòria de països menys desenvolupats no és tan forta. Finalment, la família, en la seva versió tradicional, manifesta encara certa vitalitat si bé podem observar alguns processos de canvi.

3.2. Interpretacions teòriques de les transformacions que afecten l'Estat del benestar

Fins ara s'ha presentat una descripció interpretativa de l'evolució des de l'Estat liberal fins a l'anomenada crisi de l'Estat del benestar, tot intentant establir algunes connexions entre aquesta evolució i els continguts i les formes de les polítiques públiques. A partir d'ara, en canvi, es pretén d'establir alguna hipòtesi sobre les expectatives que el procés de reestructuració de l'Estat del benestar obre. Amb aquest objectiu, la resta del treball ofereix, en primer lloc, una interpretació teòrica d'aquells fenòmens que afecten la continuïtat de l'Estat del benestar clàssic i, en segon lloc, una proposta oberta que defineix les formes d'actuació dels Estats actuals i que vol ser, sobretot, un estímul per a posteriors discussions.

En concloure l'apartat anterior subratllàvem la importància dels canvis que experimenten les democràcies occidentals, tant en les formes de producció com en els mecanismes de regulació política i social. Uns canvis que, a més a més, es produeixen amb una rapidesa sense precedents. La velocitat del canvi ha obligat directius empresarials i responsables governamentals a actuar en un marc cada cop més inestable. Tanmateix, els avenços tècnics ofereixen mecanismes de producció i d'organització, millors i més sofisticats:

l'agilitat en la comunicació, la capacitat de processament de dades o l'automatització dels processos productius han superat molts límits tradicionals i han obert noves oportunitats d'experimentació i adaptació.

En definitiva, la rapidesa de les recents transformacions genera avantatges i inconvenients. Per una banda, les eines de gestió i producció han millorat extraordinàriament, mentre que, per altra banda, la necessitat d'adaptació permanent provoca dificultats, sobretot en grans institucions entrampades en inèrcies i rigideses estructurals. Assumir els canvis no és sempre fàcil, especialment quan una organització està dissenyada -com és el cas de la burocràcia estatal o d'una cadena de muntatge- per la continuïtat i l'estabilitat. Molt breument, podem resumir els canvis a què ens estem referint:

i) El sistema econòmic es caracteritza des dels anys vuitanta per un procés de desindustrialització primària, pel creixement del sector de serveis i per la introducció de noves tecnologies lligades a la informàtica i la robòtica. El resultat ha estat una reestructuració del procés productiu, en què els objectius claus són flexibilitzar les estructures i augmentar la capacitat d'adaptació a uns mercats cada cop més segmentats i especialitzats.

ii) En segon lloc, es produeix un procés paral·lel de fragmentació i diversificació social: proliferen nous moviments socials que trenquen les tradicionals divisòries de classe, els individus tenen més capacitat per a articular demandes personals i diferenciades. Per altra banda el context de crisi fiscal contribueix tant al creixement de la demanda de serveis públics com a la progressiva dualització de la societat.

iii) Les transformacions econòmiques i socials pressionen sobre l'esfera política, la qual es veu obligada a reestructurar les vies d'actuació i a modificar tant l'estil com la pròpia naturalesa de les seves relacions amb la societat. La reestructuració operativa es manifesta en l'aparició de nous models de prestació de serveis

públics, mentre que les noves relacions amb la societat accentuen la fragmentació institucional i alteren el rol dels poders públics en les tasques tradicionals de control i representació.

Tots aquests canvis han estimulat un autèntic allau d'estudis sobre la presumpta crisi del model de producció capitalista i de les fórmules polítiques lligades a l'Estat del benestar. Des d'òptiques molt diferents i amb objectius dispars, s'han proposat interpretacions i s'han avançat expectatives de futur, encara que cap d'elles no ha assolit la categoria de teoria científica dominant.

Des de l'economia, en primer lloc, es planteja la necessitat de recuperar l'estudi dels cicles llargs i, més concretament, se suggereix que el sistema capitalista s'està traslladant del quart al cinquè dels famosos cicles de Kondratiev (Freeman, 1984; Marshall, 1986; Moscoso i Babino, 1992). En segon lloc, altres autors consideren que estem superant el règim d'acumulació fordista i que ens estem traslladant a un marc postfordista basat en la flexibilitat i la desregulació (Piore i Sabel, 1984; Harvey, 1989). En tercer lloc, des de l'òptica neomarxista es proposa la fi del capitalisme organitzat i l'inici d'un nou període de *capitalisme desorganitzat* (Lash i Urry, 1987).

Des de la ciència política es perfilen, entre d'altres, dues línies de reflexió addicionals. En primer lloc, es detecta una crisi de legitimitat i de racionalitat de l'Estat del benestar, la qual seria el resultat inevitable de la incompatibilitat entre el capitalisme de mercat i l'intervencionisme social de la democràcia política (Offe, 1990; Habermas, 1975). En segon lloc, s'han plantejat diverses tesis relacionades amb la *sobreacumulació* del sistema polític i els seus efectes col.lapsadors i distorsionadors del creixement econòmic (Birch, 1984; King, 1975).

Els diferents estudis, per tant, poden agrupar-se en dues línies d'anàlisi: les que se centren en les institucions polítiques i les que ho fan en els processos de producció de béns i serveis. La major o menor importància que s'atorga als factors polítics o als econòmics

ha representat una autèntica batalla entre paradigmes (Castles, 1981). De totes maneres, considerem que ambdós punts de vista es complementen i que les discrepàncies són una qüestió d'accent. Segons els primers, l'Estat del benestar és un instrument subtil de reproducció i legitimació de l'ordre capitalista. Com defensa Przeworski (1989), la simple possibilitat que assalariats i altres col·lectius puguin millorar les seves condicions materials d'existència sense renunciar al capitalisme, remarca el paper del reformisme estatal com a estratègia reproductora del sistema. Els segons defensen, en canvi, que és l'ordre capitalista el que contribueix a la reproducció i la legitimació dels Estats democràtics occidentals mitjançant la integració-adaptació de la mà d'obra en les normes de funcionament industrial (Burawoy, 1979).

Si superposem les aportacions de les dues perspectives, els arguments es complementen: les reformes de l'Estat i del procés productiu reproduïen i legitimen el model democràtico-capitalista de regulació social. El debat, per tant, ja només gira a l'entorn de si el millor mètode per aconseguir-ho és la direcció econòmico-privada o la político-pública. Si s'accentuen els factors econòmics, les reformes productives són les que reforcen la reproducció de determinades institucions públiques; mentre que si s'accentua la dimensió política, són les reformes estatals les que reforcen les relacions capitalistes.

Però, tal com explica Rodríguez Cabrero (1990), la doble reestructuració de l'Estat del benestar es tradueix també en una doble contradicció de caire ideològic. Per una banda, la reestructuració dels objectius (dimensió política) genera una contradicció entre la percepció pública de la provisió i les necessitats privades; és a dir, entre la definició de necessitats per part de l'Estat i les necessitats individuals concretes. Per altra banda, la reestructuració de la gestió (dimensió productiva) provoca una contradicció entre la universalitat i la uniformitat de la producció centralitzada de benestar i la diversitat dels processos de descentralització.

L'estratègia escollida per a fer front a aquestes contradiccions ha distingit dues postures ideològiques alternatives: la neoliberal i la neomarxista. Segons els neoliberals, l'origen de totes les dificultats rau en el fet que la despesa pública ha desplaçat (*crowded out*) la inversió industrial del sector privat, i ha provocat l'empobriment progressiu del sistema econòmic (Bacon i Eltis, 1975). Les tesis de la sobreacumulació o sobrecàrrega (Birch, 1984) han completat un panorama pessimista en què un sector públic desbordat, sobredimensionat i ineficient perd tota capacitat de control sobre la societat. En termes de S. Brittan (1975), la democràcia liberal es troba entrampada en les seves pròpies contradiccions internes: la generació d'excessives demandes ciutadanes i els efectes pertorbadors que els grups d'interès provoquen sobre el mercat han afectat el correcte funcionament del sistema econòmic i han saturat l'activitat governamental.

Els neomarxistes, curiosament, es mostren d'acord amb les tesis de la sobrecàrrega, però subratllen que l'Estat no és ineficient en ell mateix, sinó com a resultat de les contradiccions internes del sistema capitalista: ja sigui perquè redueix les oportunitats d'acumulació del capital (O'Connor, 1972 i 1984), ja sigui perquè la relació entre el subsistema polític, l'econòmic i l'ideològic genera una inevitable crisi de legitimitat (Offe, 1990).

En tot cas, és important observar com aquestes alternatives ideològiques s'han traduït en pràctiques polítiques concretes. Les respostes més paradigmàtiques que ha ofert l'experiència política han estat identificades en un remarcable estudi de Mishra (1990). Segons aquest autor podem distingir dues solucions *ideals* d'entre les múltiples respostes als problemes econòmics i governamentals dels anys vuitanta: la neoconservadora i la social-corporativa.

La proposta neoconservadora (per exemple, Gran Bretanya) vol impulsar les forces privades i els mecanismes de mercat en detriment de l'àmbit d'actuació estatal; mentre que la resposta social-corporativa (per exemple, Àustria) continua interessada en l'economia mixta i la concertació social. Els primers proposen una

estratègia de *retrocés* ("retrenching") de l'Estat del benestar i els segons, en canvi, de *manteniment* ("mantaining").

La distinció que estableix Mishra pot completar-se amb altres classificacions, amb l'objectiu d'anar construint un aparell analític útil per a identificar els elements clau del desenvolupament i la reestructuració de l'Estat del benestar tradicional. Amb aquesta intenció hem escollit les aportacions de Wilensky i Lebeaux (1965) i de Jones (1985).

Wilensky i Lebeaux, en un influent article, distingeixen entre *Estat del benestar residual* (EEUU) i *Estat del benestar institucional* (Suècia). En el primer, les institucions públiques de benestar només haurien d'entrar en acció quan les estructures *normals* de provisió fracassen. La família i el mercat són els mecanismes normals per a satisfer les demandes de la població, i només quan aquests mecanismes fallen s'ha de recórrer als serveis proveïts institucionalment. El model residual incorpora una perspectiva individualista, en què el possible beneficiari dels serveis institucionals hauria de demostrar -*vergonyosament*- la seva condició de persona necessitada o incapacitada. L'Estat del benestar institucional, en canvi, considera els serveis públics de benestar com a funcions normals dins la societat industrial moderna i destaca, per tant, el paper de l'Estat en la provisió de benestar social (Wilensky, 1975). Mentre Mishra se centra en les estratègies o respostes governamentals, Wilensky i Lebeaux elaboren una classificació més atenta a les pròpies condicions materials o estructurals de l'activitat política.

Jones, per la seva banda, dissenya una tercera classificació basada en la prioritat que es concedeix als diversos objectius de l'Estat del benestar. Segons aquest autor és inevitable parlar de *capitalisme de benestar* i, consegüentment, les diferències sorgeixen quan es posa l'èmfasi en el terme *capitalisme* o en el terme *benestar*. Així, el *CAPITALISME del benestar* representa un model en què l'objectiu principal és promocionar el desenvolupament individual i les relacions capitalistes que han de generar una millora global del

benestar de la societat. Es tracta d'afavorir l'interès col·lectiu partint de l'interès individual. El *capitalisme de BENESTAR*, en canvi, considera que l'Estat té una funció redistributiva i benefactora fonamental. El capitalisme seria una mena de mal necessari, mentre que allò important seria garantir l'interès individual-personal per mitjà d'una institució col·lectiva que el defensi.

En conclusió, sense destruir el concepte genèric d'Estat del benestar, hem trobat un seguit de conceptes útils per a matisar-lo, diferenciar experiències nacionals particulars i avaluar el seu procés de reestructuració (quadre nº 4).

Quadre nº 4. CLASSIFICACIONS DE L'ESTAT DEL BENESTAR

	Perspectiva neo-conservadora	Perspectiva social-corporativa
Objectius	CAPITALISME de benestar	Capitalisme de BENESTAR
Estructura	Estat del benestar RESIDUAL	Estat del benestar INSTITUCIONAL
Estratègia	RETROCÉS	MANTENIMENT

Si considerem que no es produeix una crisi de l'Estat del benestar en el sentit estricte de la paraula, sinó un procés de reestructuració, el que ens cal és analitzar les direccions que aquest procés pren. Les classificacions anteriors ens serviran per a dotar de contingut l'anàlisi de les transformacions en la producció pública de béns i serveis.

Tot i que sembla problemàtic parlar de la *crisi* de l'Estat del benestar, el que sí que s'identifica amb relativa claredat és la reestructuració dels seus objectius, estratègies i formes d'actuació. Per tal d'englobar el conjunt de transformacions que estan succeint,

ens servirem d'un seguit de propostes resumides sota els rètols d'*economia mixta del benestar* o *Estat del benestar pluralista* (EBP).

El progenitor de la idea va ser Titmuss (1958), qui va encunyar el concepte de "*divisió social del benestar*" per proposar una major participació de la pròpia societat en la producció i la prestació de serveis públics. El plantejament de Titmuss pretenia superar la dicotomia públic-privat amb l'objectiu de propiciar un augment de la llibertat individual, de les possibilitats d'elecció social i, també, de la igualtat entesa com a resultat de responsabilitzar els membres particulars d'una societat. Des de llavors, el concepte d'EBP s'ha anat centrant cada cop més en la definició d'un model d'Estat caracteritzat per l'obertura a nous mètodes de prestació de serveis i per la difusió de responsabilitats, fins ara públiques, mitjançant una xarxa d'actors socials (Hatch i Mocroft, 1983).

Per tant, la proposició bàsica que sustenta l'enfocament de l'EBP és que el benestar -entès com a béns i serveis que satisfan necessitats i ofereixen protecció per al conjunt de la societat- és el resultat de sumar el producte de diferents fonts: l'Estat, el mercat, les organitzacions voluntàries i les estructures informals d'amistat, família o veïnatge.

El que s'ha exposat fins ara permet extreure dues idees fonamentals: 1) l'enfocament de l'EBP reconeix l'existència de nous problemes i la necessitat d'experimentar amb noves solucions, i 2) l'EBP incorpora, almenys implícitament, una redefinició dels rols de l'Estat i de la societat.

1) El debat a l'entorn de l'EBP parteix de la constatació que l'activitat política està sotmesa a nous problemes, a pressions que generen noves necessitats d'adaptació. Aquestes pressions tenen bàsicament un doble origen: la necessitat de millorar l'eficàcia i la necessitat de modificar la relació entre les autoritats públiques i els individus o els grups socials. La primera pressió prové de la proliferació de crítiques a la gestió pública, sovint basades en les experiències del sector privat (Peter i Watterman, 1982) o en les

recents opcions neoliberals (Mather, 1988). La segona s'expressaria tant a partir de la proliferació de nous grups socials com per l'aparició d'uns individus més exigents i amb demandes cada cop més diferenciades (Gyford, 1991).

El resultat és el que Gyford ha anomenat una *reestructuració operativa* de l'Estat del benestar. L'aparició de l'EBP comportaria, sobretot, la modificació de la posició preeminent i monopolista de l'Estat en l'esquema global de prestació de béns i serveis públics. Les tasques es distribuïrien entre una pluralitat de sectors, mentre que el nivell agregat de benestar no tindria perquè variar. A la incorporació de nous proveïdors s'hi afegiria la necessitat d'una gestió adaptada a les circumstàncies recents: gestió de la influència, descentralització, participació dels usuaris, etc.

2) La reestructuració operativa ve acompanyada d'una redefinició de la frontera entre l'àmbit públic i el privat. El sector públic arriba als anys noranta embolicat en una profunda *crisi d'identitat*. Deixant de banda les explicacions estrictament econòmiques, el sector públic s'ha vist afectat per la seva pròpia evolució: ha ultrapassat el rol tradicional de posseïdor del monopoli de la violència legítima per a intervenir progressivament en l'àmbit privat i acabar monopolitzant també la responsabilitat per al benestar social (Mulgan, 1991).

A llarg termini, aquest procés ha generat problemes interns de sobreacumulació i disfuncionalitat, i també ha despertat queixes externes enfront del que es considera una actitud desmesuradament intrusiva. El resultat ha estat una creixent confusió sobre la pròpia naturalesa de l'Estat: ¿quin tipus de monopoli posseeix l'Estat?, ¿el sector públic és quelcom més que un seguit d'agències proveïdores de serveis?, ¿desenvolupa alguna activitat reguladora o redistributiva indispensable?, en definitiva, ¿què és i on se situa el sector públic actual?

Els teòrics de l'EBP suggereixen que l'Estat del benestar clàssic s'havia convertit exclusivament en un proveïdor de serveis i, a més a més, en un proveïdor ineficient. La dedicació a la producció-

prestació l'havia obligat a deixar de banda funcions bàsiques de regulació social. El que cal ara és cedir la prestació directa dels serveis, buscar mètodes més eficients i, potser -això depèn de la perspectiva ideològica- potenciar la capacitat de direcció i coordinació pública. Robbins (1991) utilitza l'expressió "*breaking up the blocks*" per referir-se al trencament de l'equilibri tradicional entre l'esfera pública i la privada i a la necessitat de redefinir la frontera que les separa.

En conclusió, l'element analític fonamental que hem d'extreure i estudiar és el de *privatització* o, més estrictament, el de REDEFINICIÓ DE LA FRONTERA ENTRE L'ESFERA PÚBLICA I LA PRIVADA. Aquest és el tema que volem articular en el proper punt. Cal subratllar que analitzant el procés de redefinició de la frontera públic-privat no solament arribarem a resultats estrictament polítics, sinó també procedimentals. És a dir, des de l'estudi de l'àmbit públic i el privat no solament donarem contingut a la dimensió política (regulació social), sinó també a la prestadora (producció de determinats béns i serveis).

3.3. Expectatives de futur: la redefinició de l'equilibri entre l'àmbit públic i el privat

En aquesta secció partim d'una noció àmplia de *privatització* -que engloba tant el pur canvi de volum dels sectors com les transformacions en les seves formes d'actuació- i elaborem un marc analític que ens permet estudiar la recent reorientació política de l'Estat del benestar.

Els termes *públic* i *privat* són ambigus i presenten un problema compartit amb altres dicotomies: cada concepte s'explica per oposició a l'altre i, així, cap d'ells no arriba a tenir un significat substantiu. A més a més, el balanç entre ambdós sectors no és solament una qüestió tècnica, sinó que incorpora criteris normatius que dificulten una aproximació simple al problema. En altres paraules, determinar un punt d'equilibri entre el sector públic i el

privat no tan sols suposa definir una distribució de funcions particular, sinó també escollir entre diferents definicions del rol polític i diferents tipus de regulació col·lectiva: la regulació pública s'exerciria per mitjà d'una instància política dotada d'autoritat, mentre que la privada s'exerciria per mitjà de la pròpia autoregulació dels individus o grups socials en el mercat.

La distinció entre regulació pública i privada és molt àmplia i, per tant, amaga un seguit de distincions menors. En aquest sentit, el sector públic incorpora nocions de direcció, jerarquia o planificació; mentre que el privat s'identifica amb mercat, llibertat o competència. Tal com Lane puntualitza, "the public-private distinction is not one distinction but several" (1985:8). Captar la complexitat dels conceptes que estem tractant és un punt de partida important, ja que ens permet matisar la dicotomia i dotar els seus termes d'un contingut més exacte. Per altra banda, si podem identificar dimensions diferents dins el mateix fenomen privatitzador, podrem també diferenciar estratègies i aclarir-ne els impactes específics.

Considerant que l'interès d'aquesta elaboració teòrica se centra en el balanç entre el sector públic i el privat en la provisió de benestar col·lectiu, hem escollit tres distincions. La primera es refereix a la propietat o titularitat dels mitjans de prestació de serveis, la segona als mecanismes per mitjà dels quals es produeix la distribució d'aquests serveis en la societat, i la tercera a la instància responsable de fixar quins serveis s'han d'oferir i amb quina qualitat.

La primera distinció és la més òbvia. La propietat dels mitjans de producció de benestar social pot ser pública (estatal, regional o municipal) o privada (empreses dedicades a la recollida d'escombraries, associacions voluntàries responsables de certs serveis socials, etc.). La segona distinció es refereix a si la provisió de benestar es realitza seguint criteris pluralistes (via competència o col·laboració entre els diferents agents de la societat civil) o monopolistes (via intervenció de l'aparell tecno-burocràtic

governamental)⁷. Finalment, la tercera distinció introdueix la contraposició entre autoritat pública i forces del mercat; és a dir, entre la capacitat de direcció estatal i l'autonomia dels individus o grups a l'hora de fixar els criteris que han de regir la prestació de serveis col·lectius⁸.

Resumint, la privatització no és unidireccional, sinó que s'ha d'entendre com a l'alteració del balanç públic-privat a diferents nivells. L'avantatge d'aquesta proposta més complexa és que permet matisar -o simplement refusar- aquella idea tradicional segons la qual privatitzar era sinònim de reducció de l'Estat. L'expansió del sector privat en una direcció determinada pot anar acompanyada de l'increment de l'activitat estatal en una altra, i compensar així el resultat final (vegeu Papadakis i Taylor-Gooby, 1987:32-33).

La complexitat que comporta l'explicació anterior podria fer-se operativa si es combinéssim les parelles associades a cada distinció, obtenint així vuit possibles resultats que anirien des de la propietat-provisió-regulació pública a la propietat-provisió-regulació privada. Hem considerat, però, més adequat deixar de banda la distinció sobre la propietat del mitjans de provisió de benestar, ja que l'objectiu d'aquest treball és menys la desnacionalització estricta que la introducció de pràctiques del món privat en l'esfera pública.

7 A partir d'ara parlarem de **pluralisme** en lloc de parlar de competència. La raó és que per a contraposar-se al monopoli administratiu, no solament existeix l'alternativa de la competència entesa en termes de mercat, sinó també la col·laboració entre agents voluntaris, instàncies governamentals diverses, associacions ciutadanes, etc. Per tant, l'element clau que s'ha de retenir no és competència versus burocràcia, sinó pluralisme versus monopoli administratiu.

8 Aquesta darrera distinció incorpora dues definicions alternatives d'Estat. Per als defensors de l'autoritat política, l'Estat és un instrument dissenyat per a assolir una "finalitat superior" (l'"interès públic", per exemple); mentre que pels partidaris del mercat, l'Estat només es un mitjà per a maximitzar els esquemes de preferències individuals. Els segons solen acusar els primers d'utilitzar abstraccions teòriques (Tullock, 1974), però personalment considerem que canviar "interès públic" per "ordenació de preferències" ni facilita el treball empíric ni millora la manejabilitat de la teoria.

També, des del punt de vista analític, ens ha semblat millor renunciar a una anàlisi tridimensional que podria enfosquir l'explicació. Per tant, si es combinen només la segona i la tercera distinció apareixen quatre possibles resultats:

Provisió		Regulació
1. Monopoli adm. (pública)	] ———	Estat (pública)
2. Pluralista (privada)		
3. Monopoli adm. (pública)	] ———	Mercat (privada)
4. Pluralista (privada)		

Centrem l'anàlisi en els resultats 2 i 4, considerant que el cas 1 és el punt de partida per a tota estratègia *privatitzadora* (provisió i regulació pública) i que el 3 és irrellevant a efectes pràctics, ja que es correspondria a un període pre-Estat del benestar (Estat social no-institucional).

El resultat 2, en canvi, que es defineix com la combinació de regulació pública i provisió privada, és altament factible. En aquest cas hi ha una autoritat pública que dicta el nivell i el tipus de benestar social que s'ha d'oferir, com també una pluralitat d'actors socials que comparteixen les tasques de la seva provisió. Hi ha abundants exemples d'aquesta estratègia *privatitzadora*, la qual es dona sempre que 1) la provisió d'un determinat servei estigui precedida d'un concurs en el qual diferents opcions -públiques o privades- competeixen en el marc de les regles del joc dissenyades per l'autoritat col·lectiva; o 2) quan s'estableixi una col·laboració entre diferents agents per a l'assoliment d'uns objectius públicament definits. Minogue i O'Grady (1985) anomenen aquesta estratègia *subcontractació*, ja que no se cedeix la responsabilitat pública, sinó

que només s'escull el tipus de provisió que ofereix més garanties d'eficiència, eficàcia i economia.

El resultat 4, per la seva banda, representa un model de *privatització* en què l'autoritat pública es veu limitada en favor de la interacció en el mercat, i en què el pluralisme continua essent el mètode escollit per a proveir el benestar social. Iniciatives de promoció econòmica on els poders públics operen en el mercat com un agent més o la simple venda de part del sector públic al privat són exemples del que, genèricament, podem anomenar una estratègia *desreguladora*. La desregulació, a diferència de la desnacionalització, comporta una visió àmplia de la privatització (Asher, 1987).

Per tant, sense tenir en compte la distinció entre titularitat pública i privada, hem pogut distingir entre dues maneres d'alterar el balanç públic-privat: **subcontractació** i **desregulació**. La primera introdueix pluralisme en la provisió del servei, mentre que la segona introdueix el mercat en la seva regulació (vegeu quadre nº 5).

Quadre nº 5. ESTRATÈGIES PRIVATITZADORES

	PROVISIÓ: Monopoli públic	PROVISIÓ: Pluralista
REGULACIÓ: Autoritat pública	No existeix privatització	Subcontractació
REGULACIÓ: Mercantil	--	Desregulació

Aquestes estratègies ens permeten detectar dues alternatives possibles a l'Estat del benestar keynesià. Si el domini del sector públic que caracteritzava l'Estat del benestar s'està trencant, podem

preveure que el futur prendrà una de les dues formes proposades o en farà una combinació.

El que ens interessa és veure com les diferents estratègies privatitzadores es relacionen amb el procés de reestructuració de l'Estat del benestar. Des de l'anàlisi de la dimensió política havíem detectat com a element clau l'alteració de l'equilibri entre el sector públic i el privat. Més tard, hem vist com el procés privatitzador no és unidireccional, i que com a mínim havíem de distingir entre estratègies de subcontractació i de desregulació. Tot seguit utilitzem aquestes eines analítiques per a anticipar la possible reorientació de l'Estat del benestar tradicional, i també per a poder distingir entre diferents experiències nacionals.

Com a hipòtesi de partida, no sembla exagerat afirmar que s'està produint una *residualització* de l'Estat del benestar, tot i que aquest fenomen pot adoptar dues direccions diferents: l'*EBP-desmonopolitzador* i l'*EBP-desregulador*. El primer es caracteritzaria per una estratègia de manteniment encaminada a assegurar uns nivells mínims de benestar social, encara que la prestació se cediria parcialment a l'àmbit privat per mitjà de mecanismes diversos de subcontractació. L'*EBP-desregulador*, en canvi, ampliaria el procés privatitzador i concediria a l'esfera privada la capacitat de regular el volum de benestar col·lectiu. L'estratègia és de retrocés de l'Estat del benestar tradicional i els objectius es desplacen de la provisió de benestar social a la potenciació del sistema capitalista. Aquestes hipòtesis queden esquematitzades en el quadre nº 6.

Quadre nº 6. LA REESTRUCTURACIÓ DE L'ESTAT DEL BENESTAR

	PROVISIÓ DES DEL MONOPOLI PÚBLIC	PROVISIÓ DES DEL PLURALISME
REGULACIÓ PÚBLICA, AUTORITAT	Estat del benestar Clàssic -institucional -capital.BENESTAR -manteniment	EBP-Desmonopolitzador -residual -capital.BENESTAR -manteniment
REGULACIÓ PRIVADA, MERCAT		EBP-Desregulador -residual -CAPITALISME ben. -retrocés

Des d'una perspectiva procedimental, s'ha produït un trencament clar: la provisió pública -entesa com la producció de béns i serveis públics des de l'aparell administratiu tecno-burocràtic- ha deixat pas a un nou model de provisió plural, en què la responsabilitat productora es comparteix amb els agents del mercat i amb altres actors socials. Aquesta transformació és comuna a l'EBP-desmonopolitzador i a l'EBP-desregulador, encara que les seves estratègies poden ser diferents: subcontractació i desregulació.

Fixant-nos en la dimensió polític-reguladora, en canvi, sembla que hi ha dues alternatives: el *neoliberalisme* (EBP-desregulador) i una renovada *socialdemocràcia* (EBP-desmonopolitzador). Ambdós incorporen mecanismes de provisió de serveis públics pluralistes, però defensen fórmules diferents de regulació social. El primer es caracteritza per prioritzar el mercat com a element de regulació

social, assumint que la interacció entre interessos privats genera benestar col·lectiu. El segon, en canvi, es mostra partidari de l'existència d'una autoritat estatal amb poder per a regular la societat, i considera que el benestar col·lectiu ha de ser definit i garantit des d'una instància política superior.

Queda clar que el rol de l'Estat no és el mateix en un o altre cas. Per als neoliberals, l'Estat s'identifica amb l'ús d'autoritat destinat a garantir l'ordre social i les relacions de competència entre els seus membres. Tothom ha de ser capaç de procurar-se el seu propi benestar, i qui no en sigui ha d'assumir la responsabilitat del seu fracàs. L'autoritat pública ha de servir per a controlar aquells que, en quedar exclosos, poden amenaçar l'ordre social, no per proveir-los d'aquells béns que no han estat capaços d'obtenir en el mercat. Per als socialdemòcrates, els poders públics han de definir el benestar col·lectiu. Accepten que es pot proveir des de diferents instàncies, però subratllen que l'Estat ha de dirigir i coordinar el procés des de l'esfera pública. Els mecanismes de mercat competitiu no sempre produeixen situacions socialment satisfactòries i, per tant, l'Estat ha de garantir amb la seva intervenció que s'arribi a l'òptim col·lectiu.

4. ESTAT DEL BENESTAR, CANVI ECONÒMIC I POLÍTQUES FISCALS

Els instruments d'acció econòmica i la lògica de finançament de l'Estat del benestar han estat també sotmesos a transformacions. En aquest àmbit, els processos de canvi o, almenys, de qüestionament, s'han produït a l'entorn de tres grans qüestions:

A.- Les dimensions de l'Estat o, més àmpliament, del sector públic en el seu conjunt, i la validesa dels instruments tradicionals de la política econòmica dels governs.

B.- La viabilitat econòmica de l'Estat del benestar tradicional.

C.- La revisió de les polítiques fiscals, atenent a la doble natura del fet impositiu: font d'ingressos estatals i, en ell mateix, possible instrument redistribuïdor.

La qüestió de l'excessiu volum de l'Estat, del sobredimensionament de l'acció estatal, del "big government", ha estat posada de manifest, de manera insistent els últims vint anys, per forces polítiques de signe conservador. L'argumentació contra l'excessiu intervencionisme estatal es basa en consideracions d'eficàcia (els governants no poden dirigir de manera eficient un nombre contínuament creixent de qüestions tradicionalment privades) i de detracció de recursos econòmics que podrien ser destinats més productivament a altres activitats privades.

Cal observar dos aspectes lligats a aquesta qüestió. Primerament, aquesta argumentació no es ve fent només des de posicions conservadores: la reivindicació d'un major paper per a la "societat civil" o la reaparició del clàssic "principi de subsidiarietat" en els

últims temps poden ser considerades com variacions sobre el mateix tema, però des de posicions polítiques descentralitzadores, o de cristianisme social, o de filiació social-democràtica en alguns casos, llunyanes, per tant, dels plantejaments "liberal conservadors" o "neoliberals" dels governs Thatcher o Reagan.

En segon lloc, aquesta reflexió és veïna de la preocupació per la governabilitat de les societats industrials avançades. Aquesta qüestió, suscitada inicialment pel famós informe encarregat per la Comissió Trilateral (vegeu Crozier i altres 1975), es planteja en els termes següents: la democratització de les societats occidentals dóna veu a un major nombre de sectors socials, que expressen reivindicacions als poders públics en contínua expansió. S'arribaria així a una situació de "sobrecàrrega" sobre els governs ("overload": King 1975; Rose 1980), que generaria la incapacitat de donar resposta a les reivindicacions formulades. El creixement de les expectatives conduiria a la impotència estatal: aquesta seria la síndrome de la "ingovernabilitat" (per una panoràmica general, Giner, Arbós 1990).

El qüestionament, i la reducció, del volum de la intervenció estatal, ha estat abordat en dos terrenys: la reducció del volum dels pressupostos, i la disminució o eliminació de les regulacions sectorials existents.

La política econòmica dels governs Thatcher i, de manera explícita, de l'Administració Reagan es basava en un enfocament "anti-keynesià". Mentre l'ortodòxia keynesiana apunta a polítiques econòmiques encaminades a enfortir la demanda (polítiques de rendes, plena ocupació, inversió pública, subsidis d'atur, etc.), aquestes polítiques volien ser polítiques d'oferta, posant l'èmfasi en millorar les condicions de l'activitat dels actors empresarials com a condició necessària i suficient per a assegurar el relleu de l'activitat econòmica, el creixement i l'ocupació.

L'afirmació de l'existència d'un "cercle virtuos" entre augment dels beneficis privats, creixement de la inversió privada i creació de llocs de treball, però, no es va postular només des de cercles

conservadors, sinó també en el si de la social- democràcia: convé recordar com tant Helmut Schmidt com el mateix Felipe González s'han referit repetidament, i de manera explícita, a l'existència d'aquest cicle causal. La política econòmica socialista a Espanya ha estat analitzada com una versió de les polítiques d'oferta, tot i que amb uns continguts i una orientació fortament diferenciades de les conservadores (Boix 1994).

Tanmateix, el que és significatiu és que les polítiques conservadores tant als Estats Units com a Gran Bretanya no van donar els resultats previstos (deixem de banda el cas suec, donat que la brevetat de la durada del govern "burgès" no permet una anàlisi prou fonamentada). Mentre en el cas britànic no s'ha produït la desitjada reducció del sector públic, en el cas americà l'evolució ha estat la inversa a la prevista: la reducció d'impostos, unida a la forta despesa militar ("Iniciativa de Defensa Estratègica", coneguda vulgarment com a "guerra de les galàxies"), ha incrementat de forma astronòmica el dèficit públic federal, situant-lo en nivells fabulosos i causant fortes dificultats de finançament. La millor il·lustració és la política fiscal establerta per l'administració Bush, republicana com el seu antecessor, que es va veure obligada a incrementar els impostos, malgrat les repetides promeses en sentit contrari ("read my lips: no new taxes").

En definitiva, l'estratègia de "roll back the State" no va ser possible, en termes quantitius (veure les significatives confessions del "cervell" econòmic de Reagan: Stockman, 1986). Però en canvi sí va tenir resultats molt transcendents en termes qualitatius: l'afavoriment de les condicions d'actuació del sector privat, mitjançant la reducció del pes de les regulacions i restriccions jurídiques existents, i l'afebliment del poder sindical.

La "desregulació" és, efectivament, la paraula clau per a comprendre les estratègies econòmiques a l'Occident al llarg dels anys 80. L'onada de liberalització econòmica produïda, acompanyada de la flexibilització de les tècniques de gestió i de la reducció de filtres burocràtics, ha tingut conseqüències molt

rellevants. La globalització i la "instantaneïtat" dels mercats financers (a partir del "big bang" de la borsa de Londres del 1986); la mundialització de les comunicacions; les tendències a la subcontractació, per part del sector públic, de la prestació de molts dels seus serveis i adquisicions a proveïdors; la facilitat en el trasllat d'instal·lacions industrials a altres països; i el creixement dels mercats derivat de l'expansió de les economies del Pacífic i de l'ensorrament del bloc socialista, han tingut com a conseqüència la generació d'un sistema econòmic global, on les fronteres estatals ja no són el marc de les decisions dels actors econòmics privats, ni permeten a les autoritats polítiques mantenir el control tradicional sobre l'activitat econòmica.

La globalització de l'economia a escala mundial ha permès l'afirmació de grans actors econòmics privats, que poden competir en condicions de superioritat respecte dels vells Estats. Així, les crisis monetàries de 1992 i 1993, van mostrar com, fins i tot potències econòmiques tan importants com França, no podien fer front a l'immens volum de recursos que els circuits financers internacionals poden posar en acció. Fins i tot, el projecte d'Unió Europea resulta una unitat massa petita, com va demostrar la crisi del Sistema Monetari Europeu, que només es va poder mantenir ampliant les bandes de fluctuació de les monedes fins a extrems impensats.

Aquest nou marc afebleix la connexió que havia estat crucial fins ara, i que permetia donar un fort contingut social a la noció de "ciutadania" a finals del segle XX. Ens referim a la connexió entre la fixació estatal de les bases del funcionament econòmic, per una banda, i l'assegurament estatal d'una "xarxa de protecció" pels ciutadans que es trobessin en condicions de privació (atur, jubilació, malaltia, etc.). Aquesta articulació, nucli essencial del que denominem "Estat del benestar", mostra molt clarament la seva doble naturalesa: de fet, és habitual considerar el sorgiment i desenvolupament dels Estats de benestar com a resultat d'un "pacte", d'un "compromís", en el qual les classes subalternes

acceptaven un ordre econòmic capitalista, a canvi de la garantia del seu nivell de vida.

El trencament d'aquesta articulació, d'aquesta connexió, és el fet clau de la nostra realitat actual. Desapareguda la primera dimensió, la de la fixació estatal de les bases del funcionament de l'economia, la segona es veu posada en qüestió. Es pot afirmar que en l'expressió "Estat del benestar", l'element clau no era tant la noció de benestar com la d'Estat. La reducció de sobirania estatal, derivada d'aquells macro-processos de globalització, es veu a més reforçada pel que fa als Estats membres de la Unió Europea, que estan compromesos en un procés d'integració econòmica que estableix unes condicions molt rígides, establertes en el tractat de Maastricht (1991). La reducció del dèficit públic, els límits a l'endeutament, el control de la inflació i la posada en marxa de la moneda comuna, limiten considerablement la capacitat estatal de posar en marxa polítiques anti-crisi diferents de les d'altres Estats.

En aquest context cobra significació el debat sobre la viabilitat econòmica dels Estats del benestar. La qüestió és enormement polèmica per la naturalesa dels mecanismes de finançament vigents. Malgrat les aparences, els Estats del benestar europeus no funcionen sobre una lògica d'estalvi, sinó sobre una lògica de "solidaritat intergeneracional", el que vol dir que les despeses socials d'avui són finançades amb les contribucions pagades avui. Poc importa ara que la Seguretat Social funcioni com una "caixa" diversificada de la hisenda pública (cas espanyol), o que tot el sistema estigui integrat en una única comptabilitat (com és tradicional en els països nòrdics).

La hipòtesi general és que, donades les tendències demogràfiques vigents a l'Occident, a les quals caldria afegir els moviments de "deslocalització" industrial i la consolidació de fortes taxes d'atur de llarga durada, el nombre de treballadors en actiu es reduirà, a la vegada que augmentarà el nombre de persones protegides (jubilats, aturats, etc.), fins a arribar a un punt de possible fallida del sistema.

De fet, la reforma intentada pel govern Juppé a França es basa declaradament en aquesta hipòtesi. Per al cas espanyol, el "pacte de Toledo" l'ha exclòs de manera explícita, sempre que es compleixin certes condicions (indexar les pensions sobre la inflació i no sobre l'augment salarial, neutralització político-electoral del problema, etc.).

La qüestió encara es complica ja que s'exclou la hipòtesi de compensar el possible dèficit amb un augment de la pressió fiscal. Aquesta és considerada suficientment alta i, a més, el seu augment podria veure's seguit per una agudització dels fenòmens de deslocalitzacions, reduccions de plantilles, etc. Per tant, la problemàtica econòmica porta molt directament a la qüestió fiscal.

Les polítiques "d'oferta" requerien, d'entrada, una certa reducció de la pressió fiscal. És interessant d'observar (com analitzarem ulteriorment) que aquesta orientació només ha triomfat electoralment als Estats Units i, pel que fa a Europa, a Gran Bretanya i a Suècia: els únics tres països que van registrar fenòmens sensibles de revolta fiscal al llarg dels anys setanta. Aquesta sensibilitat "anti-impostos" pot haver estat un factor clau en la mobilització de suport electoral cap a polítiques conservadores. (Sobre els fenòmens de revolta fiscal als Estats Units, Sears, Citrin 1982.)

De manera explícita, l'administració Reagan afirmava la seva creença en la "corba de Laffer", hipòtesi segons la qual una reducció de la pressió fiscal milloraria l'activitat econòmica i, a més, no generaria dèficit públic, donat que el creixement de l'activitat econòmica eixamplaria la base imposable agregada i, per tant, a mitjà termini, la situació de les finances públiques tendiria fins i tot a millorar. En el mateix sentit, les polítiques fiscals conservadores sueca i britànica van reduir la pressió sobre els contribuents més alts i sobre les empreses.

Tanmateix, l'opinió pública es resisteix fortament a la reducció de serveis públics i de polítiques de benestar que exigiria una disminució dels ingressos estatals. Al contrari: malgrat les

afirmacions de l'existència d'actituds "irracionals" en l'electorat, en virtut de les quals els ciutadans desitjarien, a la vegada, més serveis i menys impostos (Welch 1987), l'evidència disponible sobre l'opinió pública europea i nord-americana mostra abundantment el contrari: la gent no està disposada a acceptar reduccions en les polítiques socials (Coughlin 1980; Botella 1994; Smith 1987), encara que això representi un petit esforç fiscal addicional, ni accepta que representi un augment continuat del dèficit públic (Modigliani 1987), fórmula fortament insolidària de finançament, ja que consisteix a passar a les futures generacions la factura dels serveis de què disposem avui. (Una revisió de la literatura a Botella 1994.)

De fet, un indicador parcial és l'acceptació, per part de l'opinió pública, de la introducció de nous impostos, de nivell modest, adreçats explícitament a finançar els serveis socials. Així, França ha conegut la introducció de la "contribució social generalitzada" (sota el govern Rocard) i, més recentment, la denominada "reparació de l'endeutament social" (govern Juppé).

Però si no hi ha hagut una reducció sensible en la pressió fiscal (i, en alguns casos, com Espanya, s'ha produït al contrari un augment significatiu), on s'han donat modificacions és en les característiques dels règims fiscals. La voluntat redistributiva difosa fins als anys seixanta havia primat els impostos directes, de fort caràcter progressiu.

A la inversa, en els anys vuitanta i noranta han cobrat nova importància els impostos indirectes, del tipus de l'IVA, que, gravant de manera idèntica tots els consums, es comporten de manera regressiva (ja que els grups socials menys rics consumeixen una major proporció de la seva renda, en comparació amb els més rics). A la vegada, s'ha tendit a reduir la progressivitat de la imposició directa, mitjançant la reducció dels tipus marginals aplicats a les rendes més altes, la reducció del nombre de "bandes" utilitzats en els impostos sobre la renda, etc. La complexitat de les regulacions

fiscals permet, a més, utilitzar mecanismes del tipus exempcions, deduccions o altres, sense reaccions adverses de l'opinió pública.

Així, si la pressió fiscal agregada no s'ha reduït, sí s'ha modificat la seva estructura, que ha passat a ser clarament menys redistributiva que en el passat.

El cas espanyol ha tingut una evolució diferent a la mencionada. La feble pressió fiscal existent a la fi del franquisme és, en definitiva, el que explica el diferent "timing" de les polítiques fiscals espanyoles respecte de la resta d'Europa. Així, els primers governs socialistes van augmentar sensiblement la pressió fiscal sobre els grups més rics (augment del tipus marginal màxim del 42 al 60% en l'IRPF; augment de l'impost de societats al 35%; augment de les deduccions i exempcions per a les rendes més baixes), intentant a la vegada millorar els mecanismes de recaptació, inspecció i persecució del frau fiscal (Unidad Especial... 1994).

No obstant això, cal remarcar que en els darrers anys (i especialment a partir de 1993) aquestes polítiques s'han vist contrarestades per una reducció de la pressió fiscal, i, en general, per un cert ambient de "contra-reforma fiscal" (suavització de la definició dels delictes fiscals, pèrdua d'importància de la "Agencia Estatal Tributaria", etc.). Malgrat tot això, Espanya segueix estant per sota de la mitjana europea, tant en termes de pressió fiscal com de despesa social (21,4% del PIB, davant una mitjana comunitària -UE a 12 membres- del 26%).

Finalment, els efectes sobre les desigualtats són, almenys en part, ambigus. Mentre s'afirma que les desigualtats de renda s'han reduït a Espanya al llarg dels anys vuitanta i noranta (p.e. Fundació Argentaria 1994), un estudi realitzat per responsables del "Instituto de Estudios Fiscales" arribava a conclusions contràries (Lasheras, Rabadán, Salas 1993).

CONCLUSIONS

A hores d'ara tothom està convençut que l'Estat del benestar està immers en un procés d'adaptació a noves realitats. Molt probablement aquest procés comportarà en el seu resultat final modificacions substancials d'alguns dels aspectes que el van caracteritzar com a model⁹ des de finals de la Segona Guerra Mundial fins a finals dels anys setanta. La situació actual en la qual es troba l'Estat del benestar és el resultat dels múltiples processos de canvi que arreu i des dels anys setanta s'estan produint en els escenaris socio-demogràfics, econòmico-productius i político-institucionals de les nostres societats.

Per tal de diferenciar el model d'Estat del benestar que va ser protagonista en la major part de països europeus al llarg dels anys 50, 60 i 70, d'aquell que es comença a dibuixar com a conseqüència d'aquests processos de canvi, hem anomenat el primer *Estat del benestar clàssic* i aquest darrer *Estat del benestar post-clàssic*.

L'Estat del benestar clàssic ha estat definit com una organització institucional a través de la qual s'han vingut articulant les relacions entre l'Estat, el mercat i la família, i des de la qual s'ha tendit a assegurar un mínim de benestar individual i col·lectiu a la població (Briggs 1961, Esping Andersen, 1990). Si donem per bona aquesta definició entendrem el fet que una modificació substancial dels escenaris socio-demogràfics i econòmico-productius tendiran a accelerar noves transformacions en les formes d'articular aquestes relacions i en els mateixos mecanismes de proveïment del benestar. En aquest sentit podem dir que una modificació d'aquests elements,

9 La literatura sobre els models d'Estat del benestar és força àmplia. Una bona síntesi de les diverses propostes es pot trobar en aquest opuscle en el capítol *El Model clàssic de benestar. Característiques bàsiques i línies de transformació*

com de fet s'està produint, portarà molt probablement a un canvi de configuració de l'Estat del benestar clàssic. Els capítols d'aquesta obra han pretès analitzar amb una certa atenció aquests aspectes amb l'objectiu d'interpretar més correctament l'abast i direcció d'aquestes tendències de canvi que avui conflueixen en l'Estat del benestar.

Com segurament haurà observat el lector, els autors d'aquest informe hem defugit la utilització constant del concepte de crisi per a referir-nos als processos de transformació observats en l'Estat del benestar clàssic. Dos motius principals ens han portat a fer aquesta opció. El primer ve determinat per la dimensió semàntica de la mateixa idea de crisi. Un segon motiu s'explica per la mateixa intencionalitat i càrrega ideològica que es pot descobrir en molts dels escrits que utilitzen l'expressió de crisi per referir-se a la realitat present de l'Estat del benestar. Situant-nos en l'àmbit semàntic cal dir que la idea de crisi ens defineix, d'acord amb el diccionari, una possible doble realitat. Per un costat crisi va associada a una idea de circumstancialitat. Per un altre es relaciona amb l'existència d'una pertorbació com a resultat de causes inherents al seu funcionament.

Sense negar que hi hagi alguna dimensió de crisi dintre l'Estat del benestar¹⁰ no sembla que aquestes dues característiques siguin les que expliquin millor la situació actual de l'Estat del benestar. Com s'ha intentat posar de relleu en els escrits precedents, l'Estat del benestar es caracteritza avui per l'existència d'un ampli procés de transformació i adaptació a uns nous escenaris socio-econòmics i polítics sensiblement diferents als existents en els anys definits com l'edat d'or del capitalisme (50, 60 i bona part dels 70). Uns anys prou rellevants per al nostre objecte d'estudi ja que van ser en

10 Per exemple hi pot haver circumstancialitat en la resposta que l'Estat del benestar ha de donar en una situació d'alta desocupació o bé podem considerar l'existència d'una crisi de l'Estat del benestar per causes inherents, com per exemple en l'existència d'una manifesta ineficàcia en la prestació d'alguns dels seus serveis.

aquestes dècades en les quals l'Estat del benestar clàssic va adquirir la seva màxima expansió, estabilitat i consens.

Per una altra banda la utilització del concepte Estat del benestar associat al de crisi, com succeeix especialment des dels anys vuitanta respon, en la majoria de casos, a una premeditada voluntat de justificar un procés, presentat com a irreversible, de progressiu desmantellament de l'Estat del benestar. Una bona prova d'això es troba en el fet que la insistència en la idea de la crisi per referir-se a l'Estat del benestar acostuma a ser el preàmbul que acompanya les propostes reduccionistes de l'àmbit i l'abast de l'acció estatal, i molt específicament de les seves polítiques socials. Aquestes propostes han tingut des de finals dels setanta i especialment al llarg dels vuitanta un coixí molt important gràcies a la forta ona conservadora i neo-liberal que durant aquest període es va anar estenent. La reducció del volum pressupostari de l'Estat, la defensa de la desregulació i la confiança quasi exclusiva en la capacitat del mercat per promoure el creixement econòmic, crear llocs de treball i proveir benestar, han estat juntament amb l'afirmació de la ineficàcia del sector públic, l'entorn sobre el qual s'ha anat construint la crítica a l'Estat del benestar.

Certament aquestes propostes han tingut la capacitat de galvanitzar en certa manera el debat acadèmic i polític dels últims vint anys. La realitat, però, desmenteix amb certa contundència que aquest desmantellament s'hagi produït arreu i de forma generalitzada, ni tan sols en aquelles situacions que *a priori* podríem esperar que es produïssin (p.e. governs conservadors al Regne Unit sota el mandat de M. Thatcher o als EEUU sota els 12 anys de governs republicans, primer de R. Reagan i després G. Bush).

L'Estat pot haver viscut en determinats llocs i durant els anys vuitanta una dinàmica de renúncia a la provisió directa de serveis. De fet els mecanismes de subcontractació i desregularització de la gestió han estat presents amb major o menor intensitat arreu. Això, però, no pot ser interpretat com la pèrdua de poder real de l'Estat.

Aquest, en cap cas no ha renunciat, ni hi ha indicis que renunciï, a la facultat de definir objectius socials i prioritats polítiques.

A. Noves premisses per a la configuració d'un nou Estat del benestar

Com a resultat de les transformacions que en els àmbits social, polític i econòmic s'estan produint des dels darrers 20 anys, podem observar la substitució d'algunes premisses que es podien considerar com a característiques de l'Estat del benestar clàssic. Alguns d'aquest canvis els podem concretar en els següents àmbits.

A.1. La incertesa com a horitzó

Una de les premisses existents, i ens atrevirem a dir que constitutives, en el model clàssic de benestar és aquella que considerava el progrés social i econòmic com una obvietat del moment i fins a cert punt com una obligació. La idea de progrés no era contestada ni qüestionada per ningú durant la denominada edat d'or del capitalisme. Tothom ho donava per fet. Cal recordar en aquest punt que aquesta formulació de la idea de progrés era perfectament explicable en un període de fort, continuat i fins aleshores desconegut creixement econòmic. És la crisi dels anys setanta i les posteriors recessions de l'economia en el capitalisme les quals obren la porta al qüestionament de la idea de progrés i que faciliten l'extensió de l'existència d'un futur incert.

Aquesta és una idea que arrela en les societats occidentals fins a l'extrem d'esdevenir dominant. Hi ha pocs dubtes sobre el fet que la incertesa està caracteritzant la configuració de l'Estat del benestar post-clàssic.

A.2. D'un raonament eminentment polític a un d'econòmic

Una segona consideració la podem fer en la substitució que s'ha produït entre una premissa que podem etiquetar com a bàsicament

política per una altra que podem catalogar com a primordialment econòmica. L'Estat del benestar clàssic es va construir des d'una preocupació central de promoure i assolir la integració i la pau social. Aquests eren els condicionants d'un moment fortament marcat per les experiències del nazisme i el feixisme, l'existència del bloc de l'est, les seqüeles de la Segona Guerra Mundial, així com pel record de les conseqüències que la primera gran crisi del capitalisme varen tenir sobre la població. A partir dels anys vuitanta, quan la reformulació d'un nou Estat del benestar ja està sobre la taula, la premissa política és substituïda del lloc preeminent que ocupava per una altra d'arrel econòmica¹¹. La transformació cap a l'Estat del benestar post-clàssic s'està fent bàsicament des d'uns supòsits fortament marcats per uns condicionants i raonaments econòmics. No podem oblidar que els aspectes de pluralisme i desregulació, dos dels eixos centrals de reformulació de l'àmbit públic i d'equilibri entre aquest i el privat, són expressions marcades per lògiques i raonaments d'arrel bàsicament econòmica. Això no nega, ans al contrari, l'existència de conseqüències, i possiblement en el seu rerefons també intencionalitats polítiques.

Seguint un mateix fil argumental podem constatar com la substancialitat que representava en el model clàssic la premissa del coneixement racional dels problemes i la localització de les necessitats de la societat, ha estat substituïda en el model post-clàssic pel predomini d'una formalitat centrada més en l'anàlisi del cost i de l'eficiència que no pas en altres consideracions.

A.3. D'allò col·lectiu a l'eclosió de l'individu

Finalment caldria esmentar la progressiva pèrdua d'influència que la premissa "col·lectiva", característica en l'Estat del benestar, a favor d'una d'"individual" que sembla caracteritzar el model post-

¹¹ Certament no seria encertat negar l'existència d'una premissa política també en el procés de transformació de l'Estat del benestar clàssic. La mateixa preocupació dels governs per l'impacte que determinades decisions tenen sobre l'opinió pública desmentiria una afirmació que li escatimés protagonisme.

clàssic. Una de les conseqüències que això té es manifesta en la pèrdua d'importància de valors, en altres moments fortament arrelats, com els de *justícia social*. Això també porta a l'aparició d'una demanda de serveis i prestacions molt més personalitzats que no sempre són de fàcil compliment des d'àrees públiques de cobertura universal.

B. L'emergència d'uns nous actors per a un nou Estat del benestar

No solament podem considerar canvis en les premisses existents per a poder entendre cap a on es perfila el nou Estat del benestar. Per tal de comprendre més globalment els canvis que s'estan produint és bo fixar-nos en alguns dels actors, reals o potencials, que d'alguna manera protagonitzen l'Estat del benestar.

B.1. De la importància de l'Estat-nació a la globalització

L'Estat del benestar clàssic va aparèixer i desenvolupar-se molt condicionat per les realitats concretes de cada Estat-nació. Molta literatura acadèmica ha posat l'accent en aquest aspecte¹². I molt clarament també l'expansió de l'Estat del benestar de la post-guerra va continuar tenint un fort condicionant en la realitat més immediata de l'Estat-nació. La pròpia idea de solidaritat, tant característica de l'Estat del benestar, ha portat incorporada una dimensió clarament territorial. L'àmbit de la solidaritat en cada un dels Estats del benestar clàssic els delimitava les corresponents fronteres estatals. Tota aquesta importància de l'Estat-nació en la configuració i delimitació dels diversos Estats del benestar sembla diluir-se en el que hem denominat Estat del benestar post-clàssic. Dos factors ens ajuden a entendre aquesta dinàmica; i) les influències dels nous cossos supraestatals, ii) els processos de globalització de l'economia i particularment l'existència de nous competidors.

12 Ashford (1989), Flora, P. i Heindenheimer, J. (1981), Ritter, G. A. (1991)

De fet el que això expressa no és res més que una altra expressió de les profundes transformacions que viu la pròpia realitat de l'Estat-nació. El debat se situa avui en el fet de si en el procés de confluència europea és possible construir un nou marc de solidaritat dintre de la Unió que vingui a substituir el dels corresponents Estats. La diversitat i les diferències existents en cada un dels Estats del benestar existents (capacitat desmercantilitzadora...) semblen dibuixar terrenys de difícil confluència cap a la denominada *europa social*. Arribats a aquest punt ens podem interrogar sobre la viabilitat d'una autèntica Unió Europea amb uns àmbits de solidaritat fragmentats en tantes unitats com Estats-nació perdurin.

En una altra dimensió no podem menysprear l'aparició dels nous països industrialitzats (NPI) i els seus efectes sobre l'economia occidental en general i el mercat laboral interior de cada Estat en particular. Avui les institucions de l'Estat-nació es veuen en dificultat, a diferència del que succeïa en els anys cinquanta, per a controlar molts d'aquests aspectes. Les exigències de convergència europea i les conseqüències que els NPI tenen sobre les economies occidentals mostren la pèrdua de capacitat dels vells Estat-nació.

B.2. Evolució de la idea de classe

És acceptat per la majoria que l'acció de l'Estat del benestar clàssic ha tingut la virtut de reduir els conflictes de classe i assegurar la governabilitat en les societats de la post-guerra. El que no sempre es diu és la incidència que la intervenció estatal ha tingut en l'estructura de classes. L'aparició d'una nova i potent classe mitjana és un factor que no pot passar per alt a ningú i que té una rellevància extrema en el procés de transformació de l'Estat del benestar clàssic.

No es pot parlar d'una única postura de la classe mitjana davant l'Estat del benestar. Uns són partidaris de la seva privatització en tant que poden ser beneficiaris d'activitats empresarials i en menor mesura d'una descàrrega en impostos. Per altra banda, però, l'eclosió d'un sector de serveis cada vegada més potent en les

nostres economies occidentals, en el marc d'una desregulació i precarietat laboral extrema, porta a una dualització entre aquells segments de la població, especialment joves, que veuen amb bons ulls les demandes dels sindicats a favor d'una no-retallada de les prestacions públiques i d'una protecció del mercat laboral, i els segments professionals més qualificats que veuen amb simpatia noves demandes que poden comportar desregulació i major llibertat individual.

Tot apunta que el concepte de classe treballadora es transforma en una direcció de pèrdua d'identitat com a subjecte davant l'Estat del benestar. La lògica i l'interès col·lectiu d'aquesta classe, objectivables en altres moments històrics, avui es dilueixen, i obren pas, entre altres, a la creixent importància de l'individu. Les transformacions que s'albiren en els canvis de l'Estat del benestar clàssic i que comencen a configurar el nou model d'Estat del benestar atorguen més atenció, com ja hem dit, a l'individu que la que amb anterioritat havia merescut. Una dinàmica que no ens ha de causar estranyesa i que s'emmarca en una situació global de revalorització social de l'individu i l'individualisme, en detriment de la mateixa col·lectivitat.

B.3. L'aparició del managerisme

Però de tots els canvis que es poden observar entre els molts actors que han intervingut en l'Estat del benestar, un dels més importants és el que es detecta en la progressiva però constant substitució del concepte de professionalisme pel de *managerisme*. Segurament això té molt a veure amb la desaparició del monopoli públic en la prestació dels serveis socials que fins ara s'havia exercit des del model clàssic de benestar. O el que és el mateix, per la introducció dels denominats *quasi-mercats*. La noció de *quasi-mercat* introdueix la idea de competència també en els serveis socials, i es configura com un dels eixos centrals i sens dubte més rellevants que resulta de la progressiva transformació del model clàssic de benestar cap a les noves formulacions.

C. Nous valors socials per a noves polítiques

Pot ser oportú remarcar els canvis que es poden observar en els valors que acompanyen les polítiques i que molt clarament també defineixen el perfil i l'abast de l'Estat del benestar post-clàssic en referència al clàssic. Un primer valor que indirectament ja ha estat comentat en aquestes mateixes pàgines és el que fa referència a la idea d'eficiència i competència. Aquests valors ponderen d'alguna manera, per no dir que reemplacen, els valors clàssics centrats en la idea dels drets compensatoris que tanta importància varen tenir en la construcció i expansió de l'Estat del benestar clàssic. Fet i fet, els drets compensatoris varen esdevenir el nucli central sobre el qual l'Estat del benestar clàssic va desplegar la seva actuació. Certament aquest no era l'únic i pot ser bo esmentar-ne algun més, per posteriorment contrastar-los amb els que avui semblen estar dominant l'escena sobre la qual es basteix el nou Estat del benestar.

Un dels altres valors que hem de considerar com a clàssics són els denominats drets de classe. La sensibilitat de l'Estat del benestar clàssic sobre aquest tema i per un altre costat la revisió a la qual està sotmès el mateix concepte de classe, com ja s'ha comentat anteriorment, ha fet que aquest valor perdi avui pes específic a l'hora de condicionar les polítiques públiques.

Paral·lelament a aquest valor podem constatar l'aparició de noves demandes a les quals l'Estat del benestar respon amb una certa atenció. Probablement el més important és el que gira a l'entorn dels denominats drets de gènere. Cal no oblidar que la qüestió de gènere va ser un dels grans buits que l'Estat del benestar clàssic va deixar sense resoldre. Això fa que en plena ebullició del nou model d'Estat del benestar, aquesta qüestió sigui plantejada amb renovada energia i aparegui sobre la taula on es desenvolupa el debat central sobre el futur de l'Estat del benestar. Malgrat això, no podem mantenir que aquesta sigui una qüestió nova. De fet, i com es pot entendre ràpidament, aquest no és un problema nou, com per exemple podem considerar que ho és el que es produeix a l'entorn de la problemàtica d'ètnia i raça. Tot sigui dit de passada aquesta és

una qüestió que marcarà amb profunditat les polítiques del futur ja que avui la major part de societats occidentals la tenen plantejada, amb major o menor intensitat. A diferència d'aquest aspecte, però, que l'hem de considerar nou com a resultat de la immigració provinent de països subdesenvolupats, la qüestió de gènere i la discriminació que s'amaga darrere ha de ser considerada amb exactitud com un problema no resolt amb anterioritat i que avui emergeix amb força en busca de solució. Certament aquests darrers aspectes guarden relació amb l'aparició del que es coneix com a nous valors "post-materialistes".

Per cloure aquest apartat referent als nous valors que determinaran les polítiques en l'Estat post-clàssic de benestar hem de referir-nos necessàriament a la importància que va prenent la idea de la qualitat associada a la prestació del servei. L'esforç de l'Estat del benestar clàssic es va centrar més clarament en una dimensió quantitativa que qualitativa. Aquesta és d'alguna manera la lògica que hi ha darrere l'esforç de la universalització dels serveis i les prestacions a partir de la dècada dels cinquanta. Un cop la fita de la universalització va ser assolida i la població va interioritzar l'existència dels denominats drets socials la tendència ha anat desplaçant-se cap a la qualitat i personalització dels serveis. De fet això està estretament relacionat amb el fort increment de l'individualisme i amb l'aparició dels *quasi-mercats*. No podem perdre de vista el fet que la competència va unida a la mateixa idea de la qualitat.

Una via cap a la despolitització o cap a la politització?

La idea de benestar com a conseqüència de l'acció generada pel sistema públic ha estat en els sistemes democràtics de benestar fortament interioritzada per l'opinió pública. El nivell de suport al benestar és tan elevat i clar que d'entrada sembla difícil d'acceptar el fet que algun govern estigui en el futur disposat a perdre suports ni tan sols a arriscar conjunturalment la pau social amb l'objectiu de desmantellar o simplement retallar els sistemes públics de benestar. Diversos estudis, com aquest informe ja ha posat en evidència, fins

i tot mostren com en els aspectes més difícils d'acceptar per part de l'opinió pública, com són tots els referents a la qüestió impositiva, hi ha una clara preferència per un hipotètic increment dels impostos si això evita una reducció de les prestacions públiques.

Sí que hi ha entre l'opinió pública, però, un sentiment bastant estès de crítica o insatisfacció per la qualitat d'aquests serveis. A la llum dels estudis d'opinió semblaria, però, erroni atribuir a aquest sentiment una càrrega anti-Estat del benestar. Més concretament es pot pensar en un sentiment crític vers l'*Estat*, però en absolut vers la idea del benestar. La qüestió, perquè ens entenguem, rau en el fet que l'expressió *Estat-del-benestar* ens ha aparegut com una unitat indissoluble on la idea de benestar només era possible com a conseqüència de l'Estat. De fet podem dir que l'Estat ha estat més protagonista que el mateix benestar. I amb tota seguretat aquest ha estat deutor del primer. D'alguna manera no és exagerat afirmar que en el marc dels anys cinquanta i seixanta la idea de benestar no era imaginable sense la preeminència de l'Estat. Això pot haver tingut com a conseqüència el fet que qualsevol crítica a aspectes atribuïbles a l'Estat i a la seva actuació (problemes d'eficàcia, malbaratament de recursos...) s'han acabat confonent amb una crítica de la mateixa idea de benestar.

Les tendències de transformació que hem observat en aquest informe comporten que l'Estat cedeixi protagonisme. Si es prefereix, perd importància i obre les portes a nous actors (mercat i societat) fins ara desconeguts en la provisió de benestar. És en aquest context que la idea de *societat de benestar* pren sentit i és també en aquest marc de creixent protagonisme del mercat i de la societat on es poden obrir portes que duguin a una progressiva despolitització, coherent amb la pèrdua de protagonisme de l'Estat. Una altra qüestió és l'evidència de les creixents tensions que en aquest procés d'adaptació a les noves realitats es viuran en bona part de les societats europees.

El present i el futur polític més immediat tenen sobre la taula la reestructuració de l'Estat del benestar. Una ullada ràpida per les

diverses societats europees ens fa veure que cap d'elles s'escapa d'aquest debat i que en moltes d'elles aquesta qüestió ocupa la primera posició dels temes a discussió. Catalunya i Espanya no en són una excepció. Els temps futurs ens marcaran la intensitat i direcció dels canvis apuntats en aquest informe.

REFERÈNCIES

ASHFORD, D.E. (1989), *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

AMORÓS, M. et al. (1994), "PAC del Garraf: Diagnosi i propostes de Benestar Social". Mimeo UAB.

ASCHER, K. (1987), *The Politics of Privatisation*, Macmillan, London.

BACON, R. i ELTIS, W. (1975), *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Macmillan, London.

BARZELAY, CH. (1992), *Breaking through bureaucracy*. Berkeley. University of California Press.

BARZELAY, M. (1993), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley.

BELL, D. (1960), *The End of Ideology*, Free Press, Illinois.

BERGER, S. (comp.) (1988), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*. Madrid. MTSS.

BIRCH, A.H. (1984), "Overload, Ungovernability and Delegetimation: The Theories and the British Case", British Journal of Political Science, nº14.

- BOIX, C. (1994), **Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic economic strategies in the World Economy.** Tesi doctoral: Harvard University.
- BOTELLA, J. (1994), **"How Much is Too Much? Attitudes towards taxation in Western Europe"**, Madrid: CEACS Working Papers.
- BRIGGS, A. (1961), **The Welfare State in historical perspective**, *A European Journal of Sociology*, 2. pàg. 221-58.
- BRITTAN, S. (1975), **"The Economic Contradictions of Democracy"**, *British Journal of Political Science*, nº5.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M., GOMÀ, R. (1994), **"La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?"**, *A Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1.
- BRUGUÉ, Q. (1993), **Models de Prestació de Serveis Públics Municipals**, tesi doctoral, UAB.
- BURAWOY, W. (1979), **Manufacturing Consent: Changes in the Labour Process under Monopoly Capitalism**, University of Chicago Press, Chicago.
- BURNS, D., HAMBLETON, R., HOGGETT, P. (1994), **The politics of decentralization**. London. Macmillan.
- CAMERON, D. (1978), **"The expansion of the Public Economy: A Comparative Perspective"**, *A American Political Science Review*, 72: 1243-61.
- CASTELLS, A. (1989), **"Los Límites del Estado del Bienestar Tradicional"** a Mir, J. (ed.) **Crisis Económica y Estado del Bienestar**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- CASTLES, F. (1982), **The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states**. London. Sage.
- CASTLES, F., MITCHELL, D. (1992), **"Identifying welfare state regimes: the links between politics, instruments and outcomes"**, *A Governance*, vol. 5, nº 1.
- CASTLES, F.G. (1981), **"How Does Politics Matter? Structure and Agency in the Determination of Public Policy Outcomes"**, *European Journal of Political Research*, volumen IX, nº2.
- CHAMBERLAIN, P. (1992), **"Income maintenance and Institutional forms"**, *A Policy and Politics*, vol 20, nº 4.
- COUGHLIN, R.M. (1980), **Ideology, Public Opinion and Welfare Policy**. Berkeley: University of California Press.
- CROUCH, C. (1993), **Industrial Relations and European state traditions**. Oxford. Clarendon Press.
- CROZIER, M., S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI (1975), **The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission**, New York: New York University Press.
- ESPING ANDERSEN, G. (1994), **Budgets and Democracy: towards a Welfare State in Spain and Portugal, 1960-1986**, *A Developing Democracy*, I. BUDGE, D. McKAY eds., London: Sage.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), **Los tres mundos del Estado del Bienestar**. Edicions Alfons el Magnànim. València.
- ESPING-ANDERSEN, G., KORPI, W. (1991), **"La política social como política de clase en el capitalismo de posguerra: Escandinavia, Austria y Alemania"**, en J.H. Goldthorpe

(comp.): *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Madrid. MTSS.

FAYOL, H. (1972), *Administración Industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires.

FERRERA, M. (1994), **"La comparación y el Estado de Bienestar: ¿un caso de éxito"**, en G. Sartori y L. Morlino (comps.): *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza.

FLORA, P., ALBER, J. (1981), **"Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe"**, en P. Flora and A.J. Heidenheimer, (eds): *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books. New Jersey.

FLORA, P. i HEIDENHEIMER, A.J. (eds) (1981), **The Development of Welfare States in Europe and America**. Transaction Books. New Jersey.

FREEMAN, C. (ed.) (1984), **Long Wages in the World Economy**, Francis Printer, London.

Fundación Argentaria (1994), *Ier. Symposium sobre desigualdad en España*. Madrid: Fundación Argentaria.

GALBRAITH, J.K. (1992), **La cultura de la satisfacción. Los impuestos ¿para qué?. ¿Quiénes son los beneficiarios?** Barcelona. Ariel.

GARCÍA COTARELO (1989), **"Origen y Desarrollo del Estado del Bienestar"**, *Sistema*, n°80.

GIDDENS, A. (1979), **La estructura de clases en las sociedades avanzadas**. Madrid. Alianza.

- GINER, S., ARBOS, X. (1990), **La governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes**. Barcelona: Ed. 62.
- INGSBURG, N. (1992), **Divisions of welfare**. Sage. London.
- GOLDTHORPE, J.H., LOCKWOOD, D., BECHHOFFER, F., PLATT, J. (1969), **The Affluent Worker in the Class Structure**. Cambridge. Cambridge University Press.
- GOMÀ, R. (1995), "Políticas sociales y sistemas de bienestar en Europa: reestructuración y diversidad". (Trabajo no publicado. Universidad Autónoma de Barcelona).
- GOMÀ, R. (1992), **Govern Local i Reestructuració Urbana. Un Model d'Anàlisi de Polítiques Públiques**, Tesi doctoral, Dep. de Ciència Política i Dret Públic, UAB.
- GORZ, A. (1981), **Adiós al proletariado**. Laia. Barcelona.
- GOUGH, I. (1982), **Economía política del Estado del bienestar**. Madrid. Blume.
- GYFORD, J. (1991), **Citizens, Consumers & Councils**, Macmillan, London.
- HABERMAS, J. (1977), **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Buenos Aires. Amorrortu.
- HABERMAS, J. (1975), **La Crisi della Rationalità nel Capitalismo Maturo**, Bari, Laterza.
- HANTRAIS, L. (1995), **Social Policy in the European Union**. London. Macmillan.
- HARVEY, D. (1989), **The Condition of Post-Modernity**, Basil Blackwell, Oxford.

- HATCH, S., MOCROFT, I. (1983) **Components of Welfare**, Bedford Square Press, London.
- HECKSCHER, C. i DONNELLON, A. (eds)(1994), **The Post-Bureaucratic Organization**, Sage, London.
- HICKS, A. et al. (1989), **"Welfare expenditure revised: policy routines and their mediation by party, class and crisis"**, en *European Journal of Political Research*, vol. 17, nº 4.
- HICKS, A., SWANK, D. (1992), **"Politics, institutions and welfare spending in industrial democracies"**, en *American Political Science Review*, vol. 86, nº 3.
- HILLS, J. (1994), **"The welfare state and redistribution between generations"**, en J. Falkingham, J. Hills: *The welfare state and the life cycle*. London. Prentice Hall.
- HOOD, C. (1994), **Explining Economic Policy Reversals**, Open University Press, London.
- JACKMAN, S. (1986), **"Socialist parties and income inequality in western industrial societies"** a *The Journal of Politics*, 42.
- JANOSKY, T. HICKS, A. (1994), **The comparative political economy of the welfare state**. Cambridge. Cambridge University Press.
- JOHNSON, N. (1987), **El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar**. Madrid. MTSS.
- JOHNSON, N. (1990), **El Estado del Bienestar en Transición: La Teoría y la Práctica del Pluralismo del Bienestar**, Ministerio del Trabajo, Madrid (original 1987).

- JONES, C. (1985), **"Types of Welfare Capitalism"**, *Government and Opposition*, volum XX, nº3.
- KANGAS, O. (1991), **The politics of social rights**. Estocolmo. Universidad de Estocolmo.
- KEAT, R. i ABERCROMBIE, A. (eds.)(1991), **Enterprise Culture**, Routledge, London.
- KING, A. (1975), "Overload: Problems of governing in the 1970's", *Political Studies*, 23: 283 - 296.
- KING, A. (1975), **"Overload: Problems of Governing in the 1970s"**, *Political Studies*, volumen XXIII, nº2.
- KOOIMAN, J. (1993), **Modern Governance**. London. Sage.
- KORPI, W. (1983), **The democratic class struggle**. London. Routledge.
- LANE, J.E. (1985), **State and the Market: Politics of the Public and the Private**, Sage, London.
- LANGAN M., OSTNER, I. (1991), **"Gender and Welfare"**, en G. Room (ed.): *Towards a European Welfare State?*. Bristol. SAUS.
- LASH, S., URRY, J. (1994), **Economies of signs and space**. London. Sage.
- LASH, S. I URRY, J. (1987), **The End of organisational Capitalism**, Polity, Cambridge.
- LASHERAS, M.A.; I. RABADAN; R. SALAS (1993), *Cuadernos de actualidad de Hacienda Pública Española*, 7: 165 - 172

- LEIBFRIED, S. (1993), **"Towards a European welfare state?"** en C.Jones: *New perspectives on the welfare state in Europe*. London. Routledge.
- LEWIN, L. (1991), **Self-Interest and Public Interest in Western Politics**, Oxford University Press, Oxford.
- LEWIS, J. (1993), **"Gender and the development of welfare regimes"**, en *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n^o 3.
- LONEY, M. et al (1991), **The State or the Market: Politics and Welfare in Contemporary Britain**, Sage Publications, London.
- MARCH, J.G. i SIMON, H.A. (1987), **Teoría de la Organización**, Ariel Economía, Barcelona.
- MARSHALL, T.H. (1963), **Class, Citizenship and Social Development**. London. Heineman.
- MARSHALL, M. (1986), **Long Wages of Regional Development**, Macmillan, London.
- MATHER, G. (1988), **Government by Contract**, Royal Institute of Public Administration, London.
- MCKEVITT i LAWSON (1994), **Public Sector Management**, Sage, London.
- MINOGUE, M. i O'GRADY, J. (1985), **"Contracting Out Local Authority Services in Britain"**, *Local Government Studies*, maig/juny 1985, Birmingham.
- MINTZBERG, H. (1987), **La Estructuración de las Organizaciones**, Ariel, Madrid.

- MISHRA, R. (1992), **El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social.** Madrid. MTSS
- MISHRA, R. (1990), **The Welfare State in Capitalist Society,** Harvester Wheatsheaf, London.
- MISRHA, R. (1989), **The welfare state in capitalist society.** London. Harvester.
- MODIGLIANI, A., F. MODIGLIANI (1987), "The Growth of the Federal Deficit and the Role of Public Attitudes", *Public Opinion Quarterly*, 51: 459 - 480.
- MORGAN, G. (1990), **Imágenes de la Organización,** Ra-ma, Madrid.
- MOSCOSO i BALBINO (eds.) (1992), **Ciclos en Política y Economía,** Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- MULGAN, G. (1991), "Power to the Public", *Marxism Today*, maig.
- MULLER, E. (1989), "Distribution of incomes in advanced capitalist societies: political parties, labour unions and international economy", en *European Journal of Political Research* vol. 14, nº 7.
- MYRDAL, G. (1970), "The Place of Values in Social Policy", *Journal of Social Policy*, volumen I, nº 1.
- O'CONNOR, J. (1981), **La crisis fiscal del Estado.** Barcelona. Península.
- O'CONNOR, J. (1984), **Accumulation Crisis,** Blackwell, New York.

- O'CONNOR, J. (1972), **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martins' Press, New York.
- OFFE, C. (1990), **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. Madrid. Alianza.
- OFFE, K.(1992), **Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales**, Editorial Sistema, Madrid (original 1988).
- ORTEGA, L. (1991), **"La Regulación Estatal de la Economía"**, *Sistema*, nº102.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1994): **Reinventar el gobierno**. Barcelona. Paidós.
- PAPADAKIS, E. i TAYLOR-GOOBY, P. (1987), **The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community**, St. Martins' Press, New York.
- PETERS, G. (1992), **"Bureaucratic politics and the institutions of the EC"**, en A. Sbragia: *Euro-Politics*. Washington. Brookings Institution.
- PETERS, T. i WATTERMAN, R. (1982), **In Search of the Excellence**, Harper & Row, New York.
- PIORE, M. i SABEL, C. (1984), **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**, Basic Books, New York.
- POLANY, K. (1989), **La gran transformación. Crítica del liberalismo económico**. Madrid. La Piqueta.
- POLLITT, C. (1993), **Managerialism and the Public Services**, Blackwell, Londres.
- PRZEWORSKI, A. (1989), **"Class, Production and Politics: A Reply to Burawoy"**, *Socialist Review*, volumen 89.

- RIMLINGER, G. (1971), **Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America and Russia**. Wiley. New York.
- RITTER, G.A. (1991), **El Estado Social, su Origen y Desarrollo en una Comparación internacional**, Centro de Publicaciones del Ministerio del Trabajo, Madrid (original 1987).
- ROBBINS, M. (1991), **"Breaking up the Blocks"**, *Marxism Today*, maig.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (ed.)(1991), **Estado, Privatización y Bienestar**, Ed. Crítica, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1991), **"Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e Ideología"**, en G. Rodríguez Cabrero (comp.): *Estado, privatización y bienestar*. Barcelona-Madrid. Icària-Fuhem.
- ROEMER, J. (1989), **Teoría general de la explotación y de las clases**. Madrid. Siglo XXI.
- ROJO, L.A. (1990), **"Europa: El Contraste entre dos Dècadas"**, *Papeles de Economía Española*, Madrid.
- ROKKAN, S. (1970), **Citizens, Elections, Parties**. McKay. New York
- ROKKAN, S. (1974), **"Cities, States and Nations"**, en S.N. Eisenstadt & S. Rokkan (eds.): *Building States and Nations*. Sage. Beverly Hills.
- ROOM, G. (1991), **Towards a European Welfare State?**. Bristol. School for Adv. Urban Studies.
- ROSE, R. (ed.) (1980), **Challenge to governance**, Beverly Hills: Sage.

- RUBERY J., FAGAN C. (1993), **Wage determination and sex segregation in employment in the European Community**. Brussels. European Commission.
- SAINSBURY, D. (1994), **Gendering welfare states**. London. Sage.
- SAUNDERS, P. (1981), **Social Theory and the Urban Question**, Unwin & Hyman, London.
- SEARS, D.O.; J. CITRIN (1982), *Tax Revolt. Something for Nothing in California*, Cambridge, Ma. - London: Harvard University Press.
- SMITH, T.W. (1987), "The Welfare State in Cross-National Perspective", *Public Opinion Quarterly*, 51: 404 - 421.
- STOCKMAN, D.A. (1986), **El triunfo de la política**. Barcelona: Grijalbo.
- STOKER, G. (1989), "Creating a Local Government for a Post-Fordist Society: The Thatcherite Project" a Stewart, J. i Stoker, G. (eds.) *The Future of Local Government*, Macmillan, London.
- TAYLOR, F.W. (1972), **Principios de la Administración Científica**, El Ateneo, Buenos Aires.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1985), **Public Opinion, Ideology and State Welfare**. London. Routledge and Keagan Paul.
- TEAGUE, P., GRAHL, J. (1992): **Industrial Relations and European Integration**. London. Lawrence and Wishart.
- TENA, J. (1989), **Organización de la Empresa: Teoría y Aplicaciones**, EADA Gestión, Barcelona.

- THERBORN, G. (1986), **Why Some People Are More Unemployed Than Others?**. London. Verso.
- TITMUSS, R. (1958), **Essay on the Welfare State**. London. Allen and Unwin.
- TITMUSS, R. (1974), **Social Policy**. London. Allen and Unwin.
- TULLOCK (1974), **Necesidades Privadas y Medios Públicos**, Aguilar, Madrid (original de 1970).
- UNIDAD Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, 1994, Informe sobre el fraude en España, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- VOVUBRA, G. (1991), **"Futures of work and security"**, en G. Room (ed.): *Towards a European Welfare State?* Bristol. SAUS.
- WEBER, M. (1977), **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México.
- WELCH, S. (1985), "The 'More for Less' Paradox: Public Attitudes on Taxing and Spending", Public Opinion Quarterly, 49: 310 - 316.
- WILENSKY, H. & LEBEAUX, C. (1965), **Industrial Society and Social Welfare**. Free Press. New York.
- WILENSKY, H. (1975), **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure**, Berkeley. University of California Press, California.
- WILENSKY, H. i LEBEAUX, C.N. (1965), **Industrial Society and Social Welfare**, Free Press, New York.

WILLIAMS, F. (1989), **Social Policy: a critical introduction**. Polity. Cambridge.

WRIGHT, E.O. (1983), **Clase, crisis y estado**. Madrid. Siglo XXI.

WRIGHT, E.O. (1985), **Classes**. London. New Left Books.

**L'estat
de la
Qüestió**

7



Fundació Jaume Bofill