

# El Estado Social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes\*<sup>□</sup>

Robert Boyer\*\*

En el seno de la arquitectura institucional que diera origen al crecimiento del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado-providencia<sup>1</sup> tuvo un papel importante en el éxito de ese régimen, dado que acompañó a las profundas transformaciones sociales ligadas a la urbanización y al reimpulso de la industrialización, contribuyó a estabilizar los ciclos económicos y, finalmente, a limitar las desigualdades, producto de la cobertura social con lo cual facilitó la legitimación política de dicho régimen económico. La Teoría de la Regulación analiza este éxito como el resultado de la complementariedad de la cobertura social con los otros componentes de la relación salarial<sup>2</sup> y con las otras formas institucionales. Sin embargo, desde hace aproximadamente 25 años, los sistemas de protección social están en el centro de los proyectos de reforma que se suceden y que exploran diversas estrategias vacilantes y, a veces, contradictorias, a tal punto, que es difícil percibir los lineamientos de una reconfiguración del Estado-providencia que

responda a las exigencias de una época iniciada por la crisis del fordismo. Esta crisis se manifestó de una forma más dolorosa, ya que este régimen permitía conciliar, sin demasiadas dificultades, eficiencia económica y justicia social.

En 2006, la situación aparenta haberse esclarecido debido a que una cantidad de organizaciones internacionales y de gobiernos europeos convergieron en la idea de una nueva configuración de la cobertura social revelada y pertinente. No sería más que una cuestión de puesta en práctica por parte del poder político frente a la oposición de ciertos grupos sociales, que deberían ser informados para que se adhirieran a lo bien fundado de las reformas. Esta nueva ortodoxia, proveniente de Estados Unidos y del Reino Unido, se caracteriza por la idea de un pasaje de un *welfare state* a un *workfare state*. ¿No sería mejor incentivar la actividad en lugar de financiar el seguro de desempleo? Este mensaje llegó a Europa continental y este movimiento tiene por emblema

□ Traducción de Nathalie Collomb.

\* “L’Etat social à la lumière des recherches régulationnistes récentes”. Presentado en el Coloquio internacional *Etat et Régulation sociales. Comment penser la cohérence de l’intervention publique?*, CNRS–Université Paris I Panthéon Sorbonne, 11-13 septiembre 2006, París, Francia. Revisión técnica a cargo de Miguel Zanabria con autorización del autor, realizada en enero de 2007.

\*\* Economista, Director de Investigaciones del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) Francia, Director de Estudios en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHSS) de París, ex Miembro del Consejo de Análisis Económico.

<sup>1</sup> N. del T.: “État-providence” en el original. Corrientemente traducido en forma indistinta como “Estado de Bienestar” o “Estado de providencia” al castellano. En ambos casos se refiere a la existencia de una protección gubernamental de mínimos sociales (de ingreso, salud, instrucción, vivienda, etc.). De esta forma el Estado asume la obligación de proporcionar a los ciudadanos asistencia y oportunidades de desarrollo personal y familiar. Aunque similares, “État-providence” aparece en Francia en la segunda mitad del siglo XIX mientras que “Welfare State” se utiliza en los países anglosajones a partir del siglo XX. En el texto, el autor diferencia “État-providence” de “Welfare State”, distinción que preferimos mantener.

<sup>2</sup> N. del T.: “Rapport salarial” en el original. Concepto de índole macroeconómico que se define como: “Configuración de las relaciones mutuas entre diferentes tipos de organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados. Boyer, R., et Saillard, Y. (2002) *Théorie de la Régulation, l’état des savoirs*, Ed. La Découverte, París, Nouvelle édition complétée.

otra denominación, más conceptual, Estado Social Activo (ESA).

*A priori*, las investigaciones inspiradas por la Teoría de la Regulación están equipadas para analizar la coherencia y la viabilidad de esta configuración emergente. ¿Cuáles son los rasgos esenciales del ESA y en qué se oponen a los del Estado de bienestar? ¿Cómo se sitúan las prácticas con relación al ideal del ESA? Y, asimismo, ¿se puede considerar que el cambio a otro régimen se haya logrado? ¿Son irreversibles las evoluciones de los dos últimos decenios, en tanto conjugan diversos factores estructurales o hay aún alternativas concebibles? Una pregunta conexa entonces se impone: ¿es tan potente el modelo del ESA que terminaría por imponerse en todos los países cualesquiera sean sus características económicas, sus tradiciones en materia de cobertura social e incluso, la orientación política de sus gobiernos? En fin, ¿cómo se inserta el ESA en la recomposición de los modos de regulación y regímenes de crecimiento emergentes? Y en particular, ¿es tan evidente que alcance a resolver las desigualdades sean generalmente asociadas?

### ■ En materia de política social, un nuevo referente ha surgido

Los gobiernos, en los Estados Unidos y en el Reino Unido, abiertamente conservadores, pusieron un tope a dispositivos de cobertura social aunque fueron bastante modestos en comparación con los de Europa continental: precarización de la acción sindical, privatización, individualización, reducción y delimitación de las prestaciones sociales residuales aseguradas por las instituciones públicas y desarrollo de jubilaciones por capitalización en detrimento de sistemas de reparto. Parecería que esas reformas que inicialmente tenían que responder a los excesos del Estado de bienestar, solamente fueron presentadas en un segundo tiempo como inscribiéndose en un modelo normativo cohe-

rente, el del *workfare*, entendido como el impulso al trabajo en oposición al simple seguro de desempleo o al alejamiento de la actividad por medio de la jubilación anticipada o de la extensión de la duración de los estudios.

Sin embargo, ese término, y menos aún las prácticas que recubre, no tuvieron buena prensa en Europa, tierra de elección de sistemas con vocación universalista, sean bismarkianos o beveridgianos. La invención de la expresión “Estado Social Activo” permite adaptar el *workfare* al contexto del viejo continente para el cual una cobertura social extendida, garantizada por el Estado, es objeto de un muy amplio consenso. Los dos primeros términos tratan de subrayar una continuidad con relación al Estado de bienestar, mientras que el tercero hace hincapié en la novedad del modelo. Si los sistemas anteriores eran pasivos con respecto al desempleo, hoy deberían transformarse en activos, y ese principio se declina según diversas modalidades:

- Según la primera modalidad, la cobertura social debe inscribirse en el movimiento general de re-conceptualización de las políticas económicas, lo cual apunta a instituir un conjunto de incitaciones<sup>3</sup> compatibles con un equilibrio del mercado de trabajo. Así, el Estado está llamado a tener un papel proactivo vinculado al mercado.
- Un segundo objetivo del ESA es desarrollar la actividad aumentando la tasa de empleo dado un mal endémico del cual sufren numerosos países europeos: la disminución de la edad de los jóvenes a la entrada en el mercado laboral y el recurso masivo a la jubilación anticipada. Esta es sólo una de las prioridades adelantadas por la estrategia de Lisboa. Que no haya tenido éxito a mitad de camino, reactiva lo atractivo del ESA como cuadro conceptual destinado a dar nuevo impulso al proceso.
- En definitiva, la actividad es también y sobre todo la de los mismos individuos quienes, en un sentido literal, deben activarse para adquirir los requerimientos sociales y

<sup>3</sup> N. del T.: “incitations” en el original. Se prefiere el uso de “incitación” al de “incentivo” ya que hay una referencia implícita a la “teoría de las incitaciones”. Esta es definida como “conjunto de métodos y de conceptos que permiten de analizar situaciones en las cuales no solamente los agentes no observan perfectamente todas las características de su entorno, sino también en las cuales la información es asimétrica: ciertos agentes se benefician de una ventaja de información sobre los otros”. Perrot (1995), “Les nouvelles théories du marché du travail”, Ed. La Découverte, Paris. Pág. 15.

las competencias que los tornan empleables para una empresa. Efectivamente para el ESA, todo se asienta sobre la interpretación de los individuos de las señales del mercado. La finalidad de los organismos de cobertura social es favorecer ese aprendizaje incluso en ciertas variantes como la de obligarlos a retornar a la actividad.

De tal manera, medidas que originariamente no eran más que correctivos respecto a la herencia de los sistemas de protección social (SPS), se muestran, actualmente, participando de la construcción de otro sistema, en cuanto a la visión del riesgo, a los objetivos buscados, a los dispositivos retenidos en un contexto radicalmente alterado con referencia a aquél de los decenios posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial (cuadro 1).

- El origen de los riesgos sociales no es más

la irrupción de una crisis macroeconómica mayor que priva del acceso al empleo y a los medios de supervivencia a una gran masa de asalariados, como fue el caso durante la crisis de los años treinta. Se lo atribuye ya sea a la inadecuación de la conjunción de las incitaciones asociadas a una complejidad incontrolable no dominada de un SPS envejecido, o a una lectura errada o perversa hecha por los individuos de las señales del mercado concernientes a los empleos disponibles.

- *La concepción general de las funciones de un SPS se transformó: los aspectos colectivos de la responsabilidad de corrección de las consecuencias desfavorables de ciertos mecanismos del mercado para los asalariados tienden a desdibujarse a favor de una visión que hace de los individuos los responsables de su propio destino, ¡aunque esté cada vez más moldeado por procesos que empresas y go-*

### Cuadro 1

#### Los cambios en la cobertura social: una vista sinóptica

|                             | Estado providencia   | Estado social activo  |
|-----------------------------|--|---|
| 1. Visión                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de una responsabilidad social</li> <li>- Vocación universalista</li> <li>- Figura del trabajador frente a los riesgos sociales</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Naturalización de los mecanismos de producción del riesgo social</li> <li>- Delimitación de poblaciones-objetivos</li> <li>- El trabajador es empresario de sí mismo</li> </ul>  |
| 2. Objetivos                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- conciliar solidaridad social y eficiencia económica</li> <li>- compensar los límites del mercado</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestionar eficazmente el presupuesto social</li> <li>- Adaptar a los individuos a las señales del mercado</li> </ul>   |
| 3. Medios                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indemnización y transferencias monetarias</li> <li>- Estructuración por categoría profesional</li> <li>- Acción centralizada a nivel nacional</li> <li>- Redistribución anónima, universal e incondicional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración de los individuos al mercado de trabajo</li> <li>- Individualización de las intervenciones</li> <li>- Territorialización y descentralización</li> <li>- Acción personalizada, dirigida, condicional</li> </ul> |
| 4. El origen de los riesgos | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fenómenos macroeconómicos e imperfección de los mercados</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consecuencias de incitaciones microeconómicas perversas</li> </ul>   |
| 5. El contexto              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un crecimiento fuerte y relativamente regular según un paradigma productivo establecido</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambios rápidos e imprevistos de la coyuntura e incertidumbre sobre el paradigma emergente</li> </ul>  |

biernos reconocen o pretenden no controlar más! En esta óptica, la figura del trabajador, aún más, la del obrero, se desdibuja a favor de la del empresario, no sólo porque él decide sobre el acceso al empleo, sino también y sobre todo por la necesidad de cada uno de transformarse en empresario de sí mismo para, literalmente, vender sus competencias en un mercado transformado por la lucha de todos contra todos, en lugar de competir. No hay ninguna sorpresa, entonces, si la vocación universalista de los SPS europeos tiene que ser revisada para llegar a la definición de poblaciones-objetivo, delimitadas precisamente para que la implicación de los presupuestos públicos sea la más débil posible.

- *Los instrumentos y medios de intervención* registran, en consecuencia, una redefinición, en teoría radical: La indemnización, elemento básico de las transferencias monetarias propias del Estado de bienestar, debe ser reducida para que los medios financieros sean reorientados a favor de medidas incentivadoras que favorezcan la integración en y por el empleo. Este movimiento se acompaña de una modificación en la organización, antes centrada sobre las grandes categorías profesionales, que el ESA propone individualizarlas para adaptarse a la diversidad de situaciones. Es el mismo principio que conduce a abandonar las acciones centralizadas, abiertas e incondicionales a todos aquellos derecho habientes y a remplazarlas por intervenciones confiadas a responsables territoriales cercanos al terreno de base que tienen que dirigir, personalizar las ayudas sociales y verificar que las condicionalidades sean respetadas correctamente. De esta forma, el ESA usa tanto las incitaciones como el control, incluso la imposición.

142

- Además, esta nueva visión concibe tomar plenamente en cuenta el total *cambio de entorno* tanto económico como tecnológico y geopolítico que se produjo con la larga crisis del fordismo, la búsqueda de paradigmas productivos alternativos, el impacto de las TIC, la internacionalización de la producción y sobre todo la globalización financiera. Grandes cambios de coyuntura y fuertes

diferenciaciones de trayectorias nacionales, sectoriales y sobre todo individuales suceden a la regularidad y previsibilidad de las evoluciones del crecimiento y del empleo. Estas circunstancias, aparentemente mínimas, alcanzan para diferenciar fuertemente el futuro profesional de individuos dotados de capacidades, a priori, equivalentes, incluso idénticas. Es por eso que el ESA considera que los días gloriosos de los SPS de los años treinta están contados.

Esta presentación de la propia lógica del *Estado Social Activo* permite introducir un debate que, aunque no esté prohibido, es poco alimentado puesto que se sitúa en el cruce de las investigaciones académicas y del mundo político, campos que en el transcurso de los últimos decenios tendieron a autonomizarse.

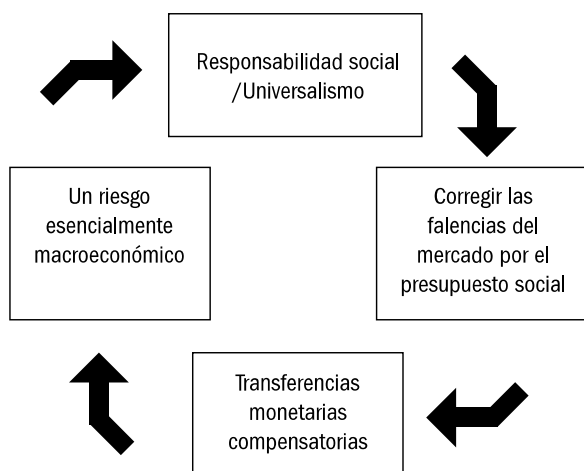
#### ■ Más allá de la retórica, ¿cuáles son los cambios en las prácticas?

Efectivamente, si tuviéramos que juzgar por el deseo y/o la necesidad del ESA por una medida de coherencia en su presentación en el orden del discurso, la cuestión se podría entender. Una notable complementariedad entre visión, objetivos, instrumentos, naturaleza de los nuevos riesgos y contexto sobresale bajo las hipótesis sostenidas. Esto también fue una propiedad del Estado de bienestar, pero, tanto como las condiciones permisivas de este modelo, desaparecieron ¡paso al ESA!

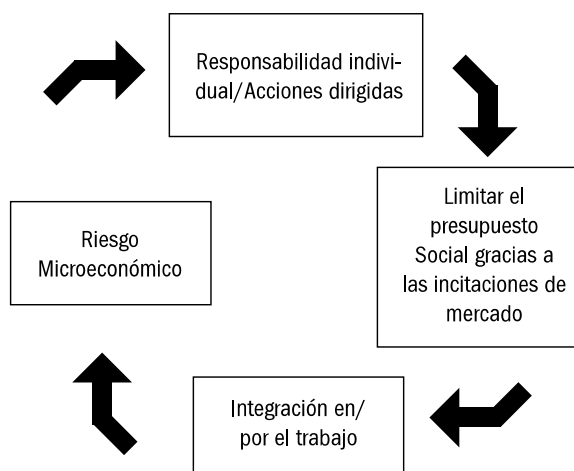
- En los años 60, un contexto favorable permitía asegurar colectivamente los riesgos económicos (limitados por la calidad del modo de regulación) por medio del reconocimiento de una responsabilidad social con los asalariados en dificultad. En aquella época en la que, macroeconomistas y gobiernos creían todavía en el núcleo duro del mensaje keynesiano (el Estado debe compensar las falencias del mercado), la política monetaria y presupuestaria eran las que debían perseguir la búsqueda del pleno empleo, y la cobertura social debía contribuir a la estabilización económica y sobre todo a la limitación de las desigualdades. La redistribución,



**Figura 1**  
**Las complementariedades del Estado de bienestar**



**Figura 2**  
**Las complementariedades del Estado Social Activo**



mediante un sistema tributario progresivo, tenía igualmente como meta asegurar las transferencias monetarias requeridas para los diversos componentes de la cobertura social. Esos principios y modalidades de intervención manifestaban una complementariedad notable (figura 1).

- Hoy en día, la lógica de las complementariedades juega a favor de *otra configuración*. Los teóricos partidarios de un sistema de incitaciones convencieron a los expertos y a los gobiernos de que el desempleo era un tema ligado esencialmente a desajustes microeconómicos. En consecuencia, desde el momento en que el sistema de incitaciones fuera correcto, la responsabilidad de la inserción en el empleo sería individual. Gracias al manejo realizado por el mercado, el presupuesto social se alivianaría de las múltiples ineficiencias que representan las trampas de desempleo, típicas de la acumulación de intervenciones que se conectaron a la lógica inicial del Estado de bienestar. Incitaciones, responsabilidad individual, presupuesto social modesto, puesta al servicio del mercado e integración por el trabajo, así era el cuadrado mágico del ESA (figura 2).

¿Los países europeos entraron en una nueva configuración marcada por la *generalización de las prácticas* que implica el ESA? La respuesta

no es evidente, si convenimos en distinguir tres niveles de cambios en un sistema que en este caso es el de la cobertura social.

- Una transformación se considerará de *primer orden*, si las reformas se refieren solamente a un reajuste cuantitativo en el seno de programas cuyos dispositivos y objetivos generales se mantienen sin cambios. En la práctica, muchas reformas, durante los dos últimos decenios, reajustaron simplemente las prestaciones y/o las contribuciones a la luz de los desequilibrios financieros que aparecieron en el régimen correspondiente. Es así que, las jubilaciones del sistema de reparto y los gastos de salud pública siguen fuertemente influenciados por los mismos principios fundadores, a pesar de la multiplicación de las reformas que permanecen dentro de límites estrechos. Podría ser interesante descomponer la evolución de los gastos de cada régimen en un componente automático, o sea con reglas sin cambios, y en un segundo componente que correspondería a la variación de los parámetros de funcionamiento de este régimen. Algunos trabajos sugieren que persiste una sorprendente continuidad de las evoluciones del SPS europeos (André, 2003). Pero esta descomposición no agota el análisis de las evoluciones observadas, puesto que es posible que ciertos programas, componentes del régimen, sean suprimidos y otros creados.

- En este caso, interviene una transformación de segundo orden, a partir del momento en el cual se introducen *nuevas herramientas o nuevas fuentes* de financiamiento para satisfacer las mismas finalidades, aquellas que dirigieron la instauración del régimen. Dos ejemplos pueden ayudar a entender la diferencia con el caso anterior. En Francia, la instauración de la CSG<sup>4</sup> tiene como objetivo la extensión de la capacidad de financiamiento de los regímenes sociales en déficit, sin que por lo tanto se altere el principio de gestión. En los Estados Unidos introducen la ley ERISA<sup>5</sup> para consolidar el régimen de jubilación aportando un complemento al sistema de reparto. Es solamente dos decenios más tarde que interviene un cambio brusco de lógica al imponer la gestión financiera sus principios al objetivo de seguridad y de protección social (Montagne, 2003). Se introduce el largo plazo de la evolución de los compromisos institucionalizados, los cuales, de todas formas, se despliegan mucho más lentamente que la conversión de los discursos y de las normas de la buena gestión.
- Hay un grado superior de *cambio, calificado entonces de tercer orden, si las finalidades mismas estuvieran redefinidas*, lo que implicaría en general, nuevas formas de intervención radicalmente diferentes de las que, mejoradas, caracterizaban el sistema anterior. Cuando las transformaciones llegan a su madurez, discursos de legitimación, objetivos, medidas, resultados y configuración de conjunto aparecen como complementarios dentro de un sistema dotado de coherencia para los actores. La lógica anterior es destruida y otro SPS ha emergido.

A la luz de esta distinción, ¿cuál es el diagnóstico que revelan las investigaciones recientes, en particular el caso belga y más generalmente el europeo (Vielle et al. 2005)? La conclusión más

consensuada es que en Europa hubo un cambio claro de referente en materia de SPS. El mismo se inscribe en la erosión del compromiso socio-político y en la forma en que tomaba el Estado de providencia el régimen de crecimiento fordista y el ESA está en relación con los modos de regulación emergentes. Este cambio se manifiesta tanto en los objetivos como en las prácticas del ESA. De esta forma, el rol central de la noción de activación justifica la estrategia de “remercantilización” del trabajo, a la vez que ella se funda sobre una nueva concepción de igualdad hombres/mujeres. La redefinición de la solidaridad y de las concepciones anteriores de justicia social, así como también la generalización de los términos de empleabilidad y de integración por el trabajo, constituyen rasgos que van en el mismo sentido. El del *proyecto de construcción del ESA*, pese a que se notan simultáneamente algunos elementos de continuidad, por ejemplo en nombre de una reinterpretación de la noción de desempleo involuntario, también.

Diversos índices defienden la hipótesis *de un cambio de prácticas*. De esta manera, nuevas profesiones, como la de consejero en acompañamiento profesional, nacen de la puesta en práctica de este referente. La gestión del empleo de los trabajadores de mayor edad forma parte también de una política de activación, aunque tenga que combinarse con la herencia de las jubilaciones anticipadas, y que ella difiera significativamente entre países europeos. Igualmente, las agencias locales de empleo tratan de desarrollar empleos de proximidad y de “activar” a los demandantes de empleo, mientras que, en algunos países, el dispositivo *título-servicio*<sup>6</sup> innova creando un estatus intermedio entre el contrato de trabajo y el estatus de desempleado. Sin embargo, la modestia de la contribución de estos dispositivos al mejoramiento del empleo sugiere que el ESA está lejos de marcar la totalidad de los SPS europeos. Es más, el carácter muy reciente de

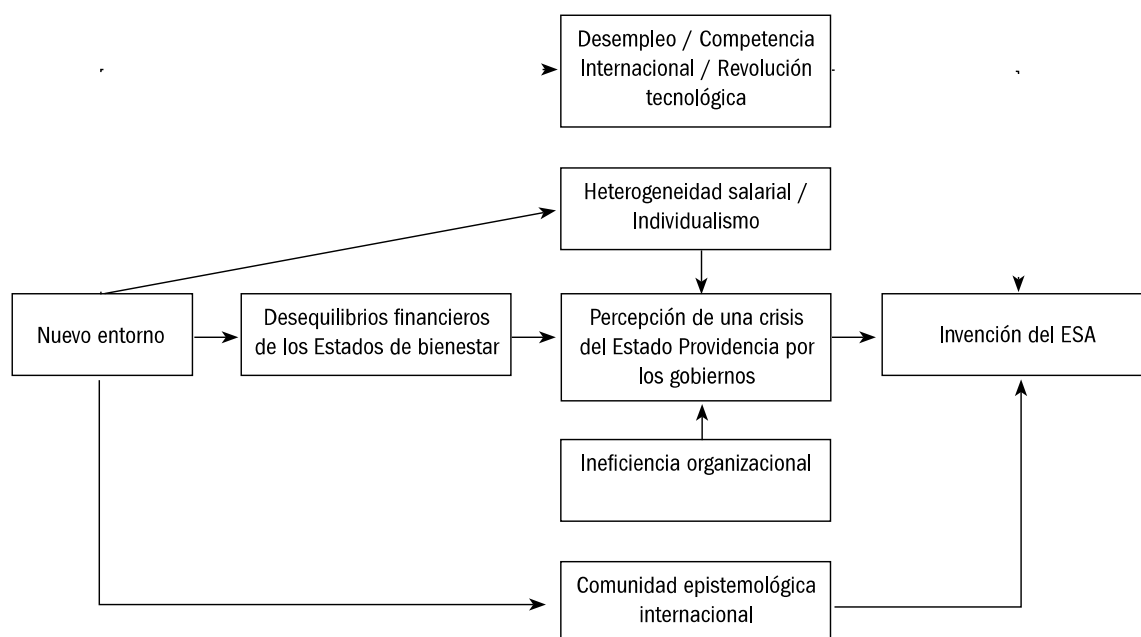
<sup>4</sup> N. del T.: La Contribución Social Generalizada (CSG) es un impuesto destinado a financiar la cobertura de salud, las asignaciones familiares y el Fondo de Solidaridad para la Vejez (FSV). Creado en 1990, todos los residentes en Francia son sujetos imposables. Fuente: <http://www.vie-publique.fr/>

<sup>5</sup> Employee Retirement Income Security Act (ERISA) Ley de Seguridad de Ingresos de Retiro de Trabajadores.

<sup>6</sup> N. del T.: Título que una familia compra para pagar un servicio hogareño (planchado, limpieza, cocina, mandados, etc.), prestado por un trabajador a domicilio empleado por una empresa adherida. El Estado se hace cargo de la diferencia entre el costo de adquisición y el valor que le reconoce a la empresa. Se lo considera útil para desarrollar los empleos de proximidad.

Figura 3

El ESA, resultado de la conjunción de los cambios estructurales



las leyes correspondientes indica que el ESA constituye más *un proyecto* en vía de estar puesto a prueba que *la forma terminada* de una alternativa al Estado de bienestar que ya estaría operando.

De este modo, el paradigma del nuevo SPS ya emergió, pero parecería que no impulsa aún el conjunto de las prácticas en materia de cobertura social. Las transformaciones contemporáneas (figura 3) se situarían en *una configuración intermedia* entre un cambio de segundo y de tercer tipo.

¿Una irreversibilidad mayor?

A menudo desde los años 90, las opciones de política económica y las reformas institucionales se presentaron como inevitables, ya que resultarían de factores estructurales sobre los cuales actores privados o públicos no habrían ejercido ninguna influencia. No habría entonces alternativa alguna. La expresión era tan frecuente que se inventó un acrónimo en inglés: TINA (“*There Is No Alternative*”). ¿Hay que hablar de una misma configuración para el ESA? Todo depende de los factores que están en el origen de su surgimiento y de difusión, pero estos son

múltiples y no tienen todos los mismos impactos sobre la configuración futura de los SPS.

¿Son previsibles un retorno del crecimiento y una atenuación de los desequilibrios financieros?

Fundamentalmente, los interrogantes sobre la viabilidad de la cobertura social en Europa se manifiestan cuando aparecen desequilibrios financieros en los diversos regímenes, en particular el del seguro de desempleo. De hecho, la disminución del crecimiento, que interviene a partir de la mitad de los años 70, reduce el crecimiento de la base de los aportes obligatorios y del sistema tributario, mientras que el número de desempleados llega a un nivel nunca visto con relación a la desocupación friccional que se observaba durante el periodo de crecimiento fuerte y regular. Una divergencia análoga interviene entre los ingresos de la cobertura de salud y la continuidad en el crecimiento de los gastos de salud. Además, desde los años 80, los analistas perciben las dificultades de financiamiento ligadas a los sistemas de jubilación por reparto: el impacto del envejecimiento es mencionado frecuentemente a pesar de que es

**Cuadro 2****¿Son durables los factores generales que favorecen el ESA en Europa?**

|   | El pasado 1990-2005  | El futuro próximo  |
|---|--|--|
| <b>1. NUEVO CONTEXTO</b>                              |  |  |
| <b>Inestabilidad macroeconómica/ bajo crecimiento</b> | El bajo crecimiento como origen de los déficits  | Pocas señales de una aceleración del crecimiento   |
| <b>Desocupación en masa y de larga duración</b>       | Multiplicación de los dispositivos ad hoc  | Tentativa de integración y de racionalización de las políticas de empleo y de cobertura social |
| <b>Competencia internacional</b>                      | El ejemplo de los países escandinavos: apertura internacional y mantenimiento de la solidaridad social | Desafío para Alemania, Francia, Italia   |
| <b>El impacto de las TIC</b>                          | Problemática a pesar de la estrategia de Lisboa  | Oportunidad en materia de gestión de los SPS   |
| <b>2. DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS DE LOS SPS</b>       |  |  |
| <b>Desempleo</b>                                      | Especialmente severos para los SPS bismarkianos  | Los problemas financieros persisten en Alemania, Francia, Italia                               |
| <b>Salud</b>  | Reformas recurrentes   | Reformas parciales   |
| <b>Jubilación</b>                                     | Primeras olas de reformas  | La viabilidad a largo plazo de los regímenes no está asegurada                                 |

sólo uno de los factores que explican las dificultades previsibles de financiamiento, puesto que el estancamiento de la tasa de actividad y la desaceleración de la masa salarial también contribuyen a agravar los problemas financieros (cuadro 2).

Nos tentaría avanzar en la hipótesis de que la organización y la eficiencia de los SPS son, en su origen, poco cuestionadas, no obstante los problemas aparecen bajo la forma de su no sustentabilidad financiera, teniendo en cuenta la estrecha interdependencia que regía el dinamismo del crecimiento en los años 60 y la extensión de los derechos sociales. Dos decenios más tarde, las estrategias de pasaje del *welfare* al *workfare* pueden interpretarse como la tentativa de reajustar la cobertura social a las características de un régimen económico que produce un crecimiento mucho más mo-

desto e incierto. El propósito del *workfare*, sobre todo, y del ESA, en menor proporción, es la reducción de los gastos totales de seguro de desempleo por medio de dos mecanismos complementarios. Por un lado, la reducción de la tasa de rotación y el acortamiento del periodo de indemnización ocasionan mecánicamente una disminución del volumen de los gastos para un mismo nivel de tasa de desempleo. Por el otro, el deterioro relativo de los ingresos de los desempleados en relación con aquellos de los asalariados en actividad, incita a los demandantes de empleo a buscarlo más activamente y a aceptar las ofertas de las empresas más rápidamente, inclusive por un salario reducido y una calificación inferior.

Estas presiones a favor de la adopción de políticas activas de empleo son aún más marcadas debido a que la tasa de crecimiento tenden-

cial de la mayoría de las economías europeas se redujo de manera significativa en el transcurso de los decenios. Los macroeconomistas más optimistas anticipan que la Unión Europea crecerá a lo sumo un 2,5% anual, pero sería necesario un ritmo mucho más elevado para poder asegurar un equilibrio de los ingresos y los gastos de los regímenes de la cobertura social en la configuración actual de los derechos sociales. La esperanza puesta en la estrategia de Lisboa resultó en gran medida decepcionada, ya que Europa no está en camino de convertirse en la zona económica más competitiva y tecnológicamente avanzada, preservando además un alto nivel de cobertura social. Paradójicamente, es en el campo de la gestión de diversos regímenes de cobertura social que se podrían encontrar los mayores beneficios de las tecnologías de la información y de la comunicación. Efectivamente, si se tiene en cuenta la cantidad enorme de información que transita en los SPS, se podría ahorrar mucho con la racionalización de su tratamiento gracias a las TIC. Asimismo, el economista que tiene como referente a las teorías del equilibrio general no debería dejar de percibir el hecho de que las TIC permitirían organizar una información más transparente,

y por lo tanto ajustes de ofertas y demandas de empleo.

Si proyectamos estos factores a la escala del presente decenio, tenemos que anticipar una permanencia de las presiones que militaron a favor de la adopción de las políticas de empleo activas: crecimiento moderado en los países que constituyen tradicionalmente el corazón de Europa (Alemania, Italia, Francia), problemas recurrentes de financiamiento del sector de la salud y la cuestión punzante de la jubilación. Ellos son factores que empujan a la búsqueda de ahorros y de estímulo de las tasas de actividad y, por consiguiente, a la prolongación del interés de los gobiernos europeos para con el ESA.

*¿Están apaciguadas las insatisfacciones con el Estado de bienestar?*

También hay razones propias al Estado de bienestar (EBE) que justifican el recurso al ESA. Podríamos anticipar que las reformas exitosas del primero atenuarían la presión para que se adopte el segundo. ¿Cuál es la situación después de dos décadas de reformas (cuadro 3)? La mala integración de la inserción al empleo con la formación y la indemnización del desempleo fue claramente percibida por los responsables de las

**Cuadro 3**  
**Las razones internas a los SPS del surgimiento del ESA**

|  | El pasado 1990-2005  | El futuro próximo   |
|--|--|---|
| <b>3. LAS INSATISFACCIONES PARA CON EL ESTADO DE BIENESTAR</b> |  |   |
| <b>Ineficiencia de su organización</b>                         | Mencionada a menudo, difícil de poner en evidencia   | Integración de la gestión del empleo, de la formación e indemnización del desempleo<br>La viabilidad a largo plazo de los regímenes no está asegurada |
| <b>No toma en cuenta de las nuevas necesidades</b>             | Inserción de los jóvenes sin cualificaciones, desempleados mayores de edad, familias monoparentales, niños pobres, dependencia | Reconocimiento progresivo de esos pedidos, creación de nuevos dispositivos  |
| <b>Heterogeneidad creciente de la relación de empleo</b>       | Profesionales, estables-polivalentes, trabajadores flexibles   | Riesgo de la heterogeneidad salarial  |
| <b>Revuelta contra el financiamiento público</b>               | Poco presente en Europa continental  | La estrategia de reconfiguración de los SPS (Suecia, Dinamarca) se vuelve una buena práctica  |



políticas sociales y, numerosos países, intentaron racionalizar la red extremadamente compleja de las diversas prestaciones sociales. Es la difusión de esta estrategia que condujo a la conceptualización en términos de ESA. Pero este rasgo no resume la totalidad de las reformas que intervinieron. Efectivamente, los Estados de bienestar supieron adaptarse a los nuevos riesgos que aparecieron después del estallido de la crisis del fordismo sin que la concepción del ESA, en su sentido estricto, haya inspirado directamente esas intervenciones. La inserción de jóvenes sin calificaciones, el desempleo de trabajadores mayores de edad, los problemas que encuentran las familias monoparentales, la pobreza de los niños, sin olvidar las consecuencias del envejecimiento sobre la dependencia, motivaron la creación de varios dispositivos, o sea adaptaciones y extensiones de las coberturas sociales ya desarrolladas en Europa (Esping-Andersen et al. 2002). Notamos pues una capacidad de adaptación del EBE, pero correlativamente aparece la necesidad de mayores financiamientos, lo que tiende a reforzar las tensiones ya existentes en la gestión de la cobertura social. Esto justifica una renovación del interés por las políticas que estimulan el empleo y, en consecuencia, la capacidad contributiva de los asalariados.

Una amenaza aún más considerable de replanteo del EBE es la que proviene de la profunda transformación en la estratificación de los asalariados. En efecto, el EBE se fundaba en gran medida sobre la hipótesis de una cierta homogeneización de los estatus entre los asalariados (mismo contrato de trabajo, mensualización, apertura de los regímenes de cobertura social). La crisis del fordismo marca un cambio, dado que después de los años 80, los tipos de contratos se diversificaron significativamente y tendieron a ajustarse a la naturaleza de las competencias de los asalariados. Ellas podían ser específicas a la firma y acumulativas con la experiencia adquirida, o por el contrario, fácilmente transferibles debido a, por ejemplo, la codificación de las habilidades en los programas

informáticos y en las rutinas organizacionales. Los profesionales dotados de competencias muy apreciadas e internacionalmente transferibles definen una tercera categoría de asalariados. Esta coexistencia de asalariados estables y polivalentes, de trabajadores flexibles y de profesionales (los analistas simbólicos de Robert Reich) induce así una fragmentación del derecho de trabajo, de lo que se espera en materia de cobertura social y de las intervenciones sobre el empleo (Beffa et al. 1999). De hecho, podemos interpretar la consigna del ESA: “Que cada uno se vuelva empresario de sí mismo” como expresión de que el modelo del profesional sea extendido al conjunto de los asalariados. Esta fragmentación de la relación de empleo<sup>7</sup> provee argumentos a favor del ESA, pero por otra parte, esta estrategia extrapola el hábitus típico del profesional de alto vuelo a los trabajadores flexibles, lo que compromete su éxito.

*¿Qué pasa en el año 2006 con la revuelta en contra de las transferencias sociales y de la solidaridad por el impuesto y las cotizaciones sociales?*

En Europa no se observa aún el equivalente a la revuelta fiscal que se difundió desde California al resto de los Estados Unidos. Las encuestas de opinión sugieren recurrentemente que los usuarios de los SPS europeos aprecian los servicios correspondientes. Los únicos en denunciar el costo excesivo de la cobertura social son los empresarios y la mayoría de los economistas. El argumento tiene más fundamento para el caso del sistema bismarkiano que para aquellos de inspiración Beverigiana. De todas formas, los niveles elevados de transferencias marcan una preferencia por la seguridad, lo que diferencia a Europa de los Estados Unidos. Sobre este punto, Suecia constituye un caso emblemático: después de la reforma de la gestión del Estado, los electores aceptaron la persistencia de importantes redistribuciones de ingresos por medio de impuestos y la cobertura social. El modelo danés de *flexiguridad* presenta un componente fiscal

<sup>7</sup> N. del T.: “Relation salariale” en el original. Ella “corresponde a la proyección de esa noción (la de relación salarial) al nivel y en las categorías que tienen sentido para los actores” Boyer et Saillard op. cit. Así ella “describe las modalidades según las cuales cada empresa gestiona los componentes que son la organización del trabajo, su duración, el salario, las perspectivas de carrera, las ventajas sociales y otros elementos del salario indirecto”, Boyer (2004) “Théorie de la régulation, les fondamentaux”, La Découverte, Paris.

fuerte debido a que reposa sobre aportes obligatorios especialmente elevados (Boyer, 2006b).

*¿El impacto de un nuevo referente y/o la orientación conservadora de los gobiernos?*

Numerosos autores atribuyen un papel importante a la imposición de un nuevo referente en materia de política social, el cual se forjó en el seno de *thinks tank* privados tanto nacionales como internacionales. Parte de sus reflexiones fueron retomadas por la Unión Europea (cuadro 4). No es sencillo delimitar con precisión el impacto de las ideas sobre la gestión de los SPS. Por un lado, las autoridades de Bruselas son presentadas a menudo como las responsables de la reestructuración de las políticas públicas nacionales aunque en materia de políticas sociales prevalece el principio de subsidiariedad y las decisiones son tomadas por unanimidad, de tal manera que es problemático hacer de la Unión Europea el chivo expiatorio en materia de prestaciones sociales. Por otro lado, las investigaciones en ciencias políticas muestran claramente que la movilización de un referente internacional es eficaz sólo si algunos grupos

domésticos lo adoptan para convencer al gobierno y a la opinión pública de su legitimidad, incluso del carácter ineluctable de la reforma propuesta. Carente de tales grupos de presión, el método de cooperación abierta, que prevalece en materia de empleo y cobertura social, tiene poca probabilidad de éxito. (Boyer, 2006a)

La evolución del sistema de valores tiene un papel en la constitución del ESA. Efectivamente observamos una fuerte suba del individualismo en las sociedades ricas, lo que tiende a introducir una concepción de la justicia fundada en el principio de que cada uno tendría que ser remunerado en función de sus competencias y de su mérito. Pero si simultáneamente una mayoría de la población sufre de desigualdad en materia de acceso al empleo, de ingresos y riquezas, es probable que una demanda de redistribución se manifieste. Notamos, de hecho, la coexistencia en el nivel internacional de dos modelos muy contrastantes. Estados Unidos y Brasil, o aún la Argentina contemporánea, presentan un ejemplo de profundización de las desigualdades sin desarrollo de programas sociales de redistribución a la altura de las necesidades. En lo pue-

**Cuadro 4**

**Los otros cambios: los referentes y la política**

|   | El pasado 1990-2005   | El futuro próximo   |
|---|---|---|
| <b>4. CAMBIOS DE LAS REPRESENTACIONES SOCIALES E IDEOLÓGICAS</b>  |   |   |
| Creación de una comunidad epistemológica internacional  | Estudios sobre el empleo de la OCDE, estrategia de Luxemburgo y de Lisboa | Reevaluación de la diversidad de los ESA  |
| Nueva concepción de la justicia social  | A cada uno según sus competencias   | Poca inflexión en el horizonte  |
| Aumento del individualismo  | Tendencia marcada en las sociedades ricas                                 | Agravado más que atenuado por la acentuación de las desigualdades.                    |
| <b>5. UN CAMBIO BRUSCO DE LAS ALIANZAS POLÍTICAS</b>  |   |   |
| Gobierno "pro business"   | Lineamientos de un Estado schumpeteriano                                  | Tendencia marcada   |
| Divorcio entre profesionales de alto nivel y multinacionales por un lado y solidaridad nacional por el otro | Fenómeno general  | Agravado por la globalización financiera y el auge de la Inversión Extranjera Directa |

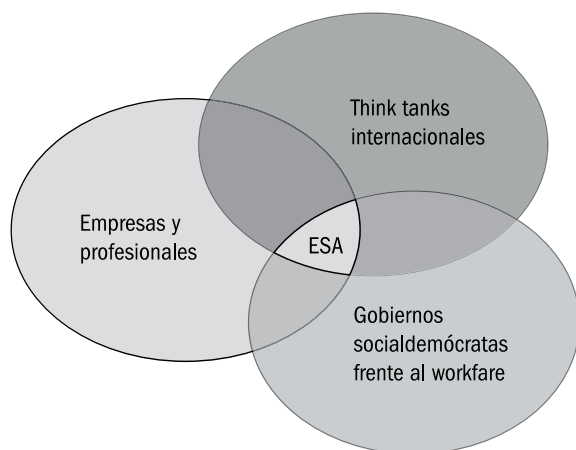
to, Suecia, Dinamarca, Finlandia muestran que el mantenimiento de un principio de solidaridad colectiva está asociado a fuertes intervenciones en materia de empleo y de cobertura social. Por lo tanto, no es evidente entonces que *workfare* y ESA sean equivalentes.

De hecho, es esencial introducir el cambio brusco de las alianzas políticas, o al contrario su permanencia como factor explicativo de esta línea divisoria. A grandes rasgos, observamos en la mayoría de los países un deslizamiento de esas alianzas. En los años 60, mientras que la mayoría de los gobiernos, tanto socialdemócratas como conservadores, tenían políticas favorables al trabajo, desde la mitad de los años 80, la consideración de los intereses de las empresas fue central para casi todos los gobiernos de los países de la OCDE. No obstante, las empresas piden una presión impositiva liviana, favorable a los ingresos de capital, y sobre todo la reducción de las restricciones que limitan la libertad en materia de contratación y despido.

Llegamos así a una interpretación del ESA que pone de manifiesto la conjunción de tres determinantes: penetración conceptual de los *think tanks* internacionales, el aumento del poder de negociación de las empresas y de los profesionales bajo el efecto de la internacionalización y la toma en cuenta por los gobiernos europeos, a menudo socialdemócratas, de la necesidad de reducir el desempleo por el estímulo al empleo (figura 4).

**Figura 4**

**La conjunción de actores que conducen al ESA**



Por lo tanto el futuro del ESA está condicionado por la permanencia de esos tres factores, más allá de la prueba de un acrecentamiento de eficiencia de las intervenciones que el mismo suscita. Sin embargo, la persistencia de un alto nivel de desempleo para los países que adhirieron más tiempo a los principios del EBE (Francia y Alemania) lleva a un resurgimiento en la actualidad, de la adopción del ESA, aunque sea en contra de la opinión pública y de la mayoría de los sindicatos.

*Un solo workfare para todos... ¿o notables diferenciaciones del ESA?*

En todo período de cambio estructural existe una gran tentación de considerar que el cuestionamiento y la destrucción de las formas anteriores de organización significan la reducción de la diversidad en beneficio del equivalente de una mejor configuración o práctica. Al tomar distancia, el historiador nota que la destrucción de ciertas formas está asociada al surgimiento de nuevas, de tal manera una diversidad se vuelve a crear al seno de nuevos paradigmas emergentes. Ese resultado general se aplica también a la evolución de los SPS.

*El ESA no es necesariamente un workfare disfrazado*

Efectivamente, podemos juntar los análisis anteriores e intentar mostrar que el cambio brusco fuera de los EBE y la aplicación de un principio de estimulación del empleo no convergen automáticamente hacia una forma única de intervención. Los motivos de esa no convergencia son múltiples puesto que dependen de la historia de la formación social estudiada, de la particularidad de la estructuración de las relaciones laborales e incluso de la conjunción de un periodo de transición y de la orientación política predominante. De manera más analítica, puede ser interesante distinguir por lo menos dos formas de recomposición de los SPS.

- El *workfare* se entiende como una estrategia que apunta esencialmente a la reducción de la parte de los presupuestos sociales por medio de una baja general de las normas anteriores y la institución de una serie de incitaciones que hacen sentir la presión sobre los asalariados para que acepten un empleo.

Fundamentalmente, los gobiernos cuentan con el refuerzo del papel de los mercados para que los individuos ejerzan las elecciones más favorables para el empleo, en un contexto en el cual las indemnizaciones por desempleo son reducidas y limitadas en el tiempo (figura 5). En ese sentido, se trata de una remercantilización de la relación de empleo a partir del momento en que el individuo no puede contar con un ingreso asegurado independiente de la actividad.

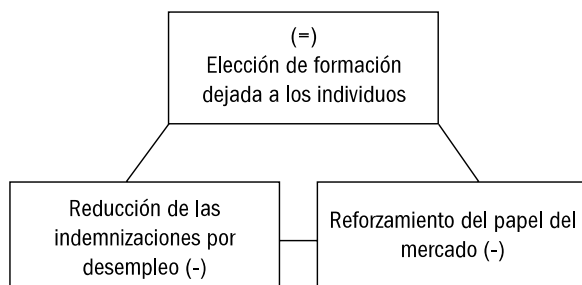
- El ESA apunta a mejorar la eficiencia de las políticas de empleo sin implicar necesariamente una reducción drástica de los gastos sociales. Efectivamente, en su variante danesa por ejemplo, las restricciones a la contratación y al despido son reducidas, incluso suprimidas, lo que por supuesto se inscribe

en la lógica de un modelo de relaciones laborales en el cual las empresas dominan. Por el contrario, las indemnizaciones por desempleo son mantenidas a un nivel alto porque la finalidad es también de eliminar la pobreza de los desempleados, fuente de acentuación de las desigualdades. Del mismo modo, mientras que en el *workfare* anglo-sajón la elección de la formación es dejada a los individuos, el ESA desarrolla una política activa de formación de individuos recurriendo a dispositivos colectivos (figura 6).

Las complementariedades son entonces diferentes de las buscadas por el *workfare*, lo que permite distinguir diversas variantes de un mismo paradigma o hasta explicar diferentes configuraciones para las políticas de empleo. Alcanza para eso comparar a Estados Unidos con Dinamarca o al Reino Unido con Suecia, para darse cuenta que los sistemas están lejos de ser equivalentes aunque todos marcan una ruptura en relación a la herencia del *New Deal* y del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

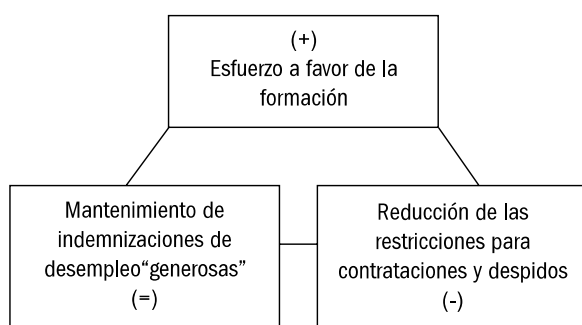
**Figura 5**

**El *workfare*: controlar el presupuesto social por un ajuste hacia la baja general de la cobertura social**



**Figura 6**

**El Estado Social Activo: reconfigurar las formás de solidaridad por un reajuste diferenciado de la cobertura social**



■ **La parte y el todo**

Efectivamente, una de las enseñanzas de la economía institucional es sugerir que un mismo dispositivo puede tener un rol diferente según la configuración general en la cual se inscribe. Además diferentes dispositivos pueden ser concebidos para satisfacer el objetivo común de aumento de las tasas de empleo, como lo muestra la comparación del *workfare* y del ESA. Más aún, la introducción de una mejor práctica puede encontrar obstáculos tales que los imitadores están obligados a reexaminar algunos objetivos y diversos procedimientos de la configuración anterior. Después de un proceso de prueba y error, es posible que aparezca una configuración original distinta tanto a la que prevalecía antes como así también a la que se intentó importar. Esto no es más que un proceso de hibridación, concepto que no reduce su pertinencia al análisis de los modelos productivos ya que se aplica igualmente a los SPS.

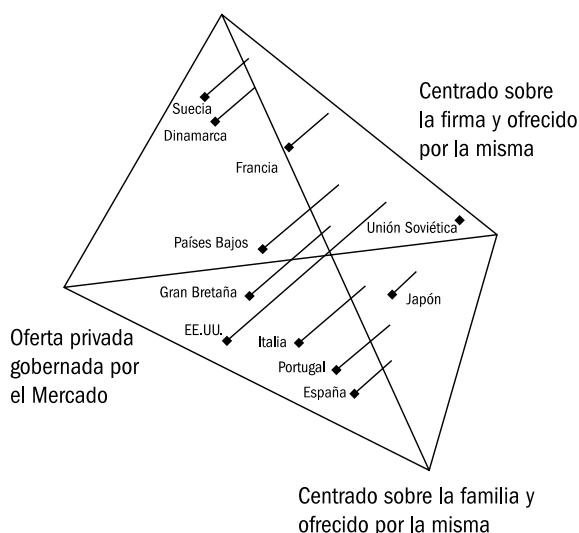
Las políticas de empleo son claramente sólo uno de los componentes de esos sistemas y ellos establecen relaciones con las estrategias de formación, la política familiar, la gestión de los regímenes de jubilación. No es sorprendente entonces que las comparaciones internacionales presenten una gran variedad de configuraciones de SPS. La parte del presupuesto social en el PIB está lejos de converger hacia un valor promedio que fuera el mismo para los países desarrollados. A grandes rasgos, los países que adoptaron el *workfare* se inscriben en una concepción general de una cobertura social residual, mientras que los países del viejo continente europeo siguen refiriéndose a sistemas inclusivos con vocación universalista.

### ■ La química de los SPS... o la variedad de los principios y actores del ESA

A partir de eso, podríamos pensar que la variedad de los SPS se explica sólo según el eje político que va desde las concepciones conservadoras hasta las que defienden los países socialdemócratas. Una reflexión teórica sobre la naturaleza muy particular de la cobertura social incita a enriquecer el análisis. La búsqueda de la seguridad para los asalariados hace que intervengan por lo menos tres actores: la firma, la familia y el Estado, sabiendo que esos actores se inscriben en economías dominadas por una lógica mercantil (figura 7). Por lo tanto, desde un punto de vista únicamente teórico, podemos engendrar una serie de modelos (Théret, 1997, 2002). En las formas las más puras, la empresa podría constituir la base de la seguridad de asalariados, lo que sería el caso de los regímenes de tipo soviético; y que es aún el caso, en un grado menor, en Japón. En contraste, en las sociedades tradicionales, la familia ampliada era la base de la solidaridad y de las reacciones a los imprevistos sufridos por los individuos, aspecto que no desapareció totalmente de las sociedades contemporáneas. Una tercera forma supone que los riesgos correspondientes son asumidos a nivel de la sociedad entera gracias a que son solventados en forma casi completamente colectiva, lo que representa el modelo socialdemócrata en su versión escandinava. Con el auge

**Figura 7**  
**Los diversos sistemas de protección social combinan de diferentes formas cuatro principios**

Organizada y financiada por el Estado



Fuente: Adaptado de Boyer (2000 f). El segmento —■ indica la amplitud del recurso al mercado.

del mercado, podemos imaginar una cuarta forma en la cual los individuos se cubrirían con un seguro privado sobre una base voluntaria contratado en compañías en competencia las unas con las otras.

En numerosos casos, esos cuatro principios se combinan con configuraciones híbridas que manifiestan así una variedad notable, mientras que las economías son cada día más interdependientes y los referentes cada vez más comunes. Es otro argumento más a favor de la persistencia de las trayectorias nacionales en materia de política de empleo y más generalmente de cobertura social.

*¿Cuál es el lugar del ESA en los regímenes emergentes de crecimiento?*

El futuro de las políticas activas de empleo reposa también sobre su compatibilidad con las evoluciones macroeconómicas y productivas de las cuales depende evidentemente su eficiencia. Nacidas en el contexto de la descomposición de los regímenes de crecimiento fordista, esas políticas toman en cuenta el endurecimiento de la competencia internacional, una inestabilidad



macroeconómica aumentada y la persistencia de un nivel elevado de desempleo. Pero, ¿está justificado prolongar esas características en el caso de los regímenes de crecimiento que tendrían que suceder al fordismo? Efectivamente, podríamos imaginar que, a lo largo de un nuevo sendero de crecimiento estabilizado, las necesidades de ajustes del empleo sean menos urgentes.

#### *No necesariamente el modelo patrimonial*

Algunos trabajos inspirados por la teoría de la regulación pudieron dar la impresión que este modelo emergente era sólo un régimen patrimonial, o sea fundado sobre la difusión del acceso al patrimonio financiero, incluso para los asalariados. Un libro parece tomar para sí esa idea emitida antes de que la burbuja de Internet estalle en Estados Unidos y de que la reflexión más general sobre la acentuación de las crisis financieras condujera a una reevaluación de la probabilidad de tal régimen (Aglietta y Rebérioux, 2004). Ahora bien, existen efectivamente consecuencias sobre el empleo ya que la estabilización de la remuneración al capital va a la par de un traspaso más grande del riesgo a los asalariados.

De hecho, numerosos indicios relativizan el vigor y la exclusividad de una acumulación acentuada por las finanzas. Se observa primero que sólo tienen acceso a ese régimen de crecimiento los países en los cuales el patrimonio financiero de los asalariados es muy desarrollado, o sea Estados Unidos y Reino Unido principalmente. Para la casi totalidad de los otros países de la OCDE, los efectos de patrimonio no son suficientes para iniciar un espiral virtuoso del mismo tipo que el observado en los Estados Unidos en los '80 (Boyer, 2000). En los '90, la multiplicación de las crisis financieras en los países emergentes puso de manifiesto que la liberalización financiera de la cuenta capital había sido desfavorable. Las pérdidas de crecimiento y la agudización de las desigualdades resultantes de las crisis latinoamericanas y asiáticas atenuaron mucho lo atractivo de un régimen de acumulación fundado en las finanzas.

Si el *workfare* es en un sentido complementario de las instituciones del capitalismo financiero (estabilidad de la tasa de rendimiento del

capital gracias a la flexibilidad del empleo y de los salarios) el ESA, por su parte, se inscribe en un modelo de crecimiento diferente en el que las necesidades de flexibilidad son, *a priori*, menores.

#### *La adopción de un modelo antropogénico: ¿compatible con el ESA?*

Igualmente, el cambio brusco de paradigma productivo a favor del desarrollo espectacular de las TIC es a menudo asociado a un resurgimiento de la flexibilidad del trabajo, y por lo tanto de una forma u otra de activación del empleo. Sin embargo es difícil encontrar una relación entre el impacto de las TIC y la variabilidad macroeconómica de los últimos 15 años que depende mucho de la difusión internacional de las burbujas y de los shocks financieros. Por otra parte los defensores de la nueva economía admiten que la difusión de las TIC era solamente una etapa en el establecimiento de una economía y una sociedad del conocimiento. Ahora bien, esta última supone un enfoque ofensivo en materia de formación del capital humano y no solamente el incentivo de la reacción a la coyuntura.

A su vez, la economía del conocimiento sería sólo una señal que anticipa el surgimiento de un régimen de crecimiento fundado en la educación, la formación, la salud y el tiempo libre, sectores cuya parte en el ingreso no paró de crecer durante el último siglo. Este modelo está, *a priori*, en las antípodas del modelo patrimonial ya que son el capital humano y las competencias, y no la acumulación de activos financieros, quienes determinan el crecimiento. A primera vista, el ESA está mejor ubicado que el *workfare* como componente de la cobertura social de tal régimen. Efectivamente, el ESA insiste sobre los procedimientos colectivos que rigen la mejora continua de las competencias de la mayoría y no simplemente un ajuste en los horarios, el empleo, y los salarios.

153

#### *¿Mercado o procedimientos colectivos?*

Si se admite este diagnóstico, resulta una nueva oposición en las modalidades de gestión de la cobertura social.

- El *workfare* se inscribiría más bien en una lógica que hace de la mercantilización de la

relación de empleo la base de una reducción drástica de las intervenciones públicas. Los proyectos de reforma del sistema de jubilación en Estados Unidos sugieren que el *workfare* forma parte de un proyecto más amplio de refundación de la seguridad del trabajo sobre una base puramente individualista.

- El ESA sigue considerando que una parte significativa de la solidaridad debe expresarse a través de procedimientos colectivos, alternativos a la lógica mercantil. Cuando reconocemos la existencia de externalidades positivas asociadas a la educación, o a la investigación e incluso a la salud pública, esta segunda estrategia parece a priori mejor adaptada al reconocimiento del modelo antropogénico, del cual Europa podría volverse el vector.

## ■ Conclusión

Estos análisis desembocan en cierto número de pistas, de reflexión, a la vez que permiten anticipar algunos problemas, y por lo tanto delimitar la probabilidad de varias configuraciones del Estado Social Activo.

- Las dos últimas décadas marcaron la erosión de la complementariedad mantenida entre el Estado de bienestar y el régimen de crecimiento fordista. Diferentes factores estructurales se conjugaron para transformar esta configuración virtuosa en un círculo vicioso de crecimiento débil, desempleo elevado y desequilibrios financieros recurrentes del Estado de bienestar.
- Parece claro que las preocupaciones de las cuales testimonia el ESA se transformaron en un referente a escala del continente europeo. Efectivamente, la mayoría de las reformas del último decenio buscaron atenuar la importancia del financiamiento dedicado a la indemnización del desempleo en favor de estrategias de subvención a las empresas que generan nuevos empleos y de creación de dispositivos que incentivan a los individuos a retomar el trabajo.
- La invocación de las políticas de empleo activo se generalizó entonces al punto de suscitar el pronóstico de una convergencia de los

sistemas de protección social. Sin embargo, la retórica no determina siempre las prácticas que siguen extremadamente diferenciadas según los países y los regímenes. En primer lugar, debido a que un mismo referente se inscribe en sistemas que combinan muy diferentemente lógicas que hacen intervenir el Estado, el mercado, la familia o incluso la firma. Los datos estadísticos sobre la participación de los gastos sociales en el PIB confirman la heterogeneidad persistente de los países de la OCDE, más allá de las estrategias de búsqueda de un patrón común y de emulación (el *benchmarking*) que caracterizan las políticas sociales contemporáneas.

- De esta manera, el Estado social activo de las economías socialdemócratas europeas no es una simple variante menor del *workfare* anglo-americano: aunque parezca orientarse hacia el objetivo general de un alza de la tasa de empleo, se inscribe en la permanencia de una concepción extendida de la solidaridad y se desenvuelve según modalidades finalmente diferentes. A la flexibilidad omnipresente de las estrategias típicamente conservadoras, responde la organización de nuevas formas de seguridad y de garantía de manera que otros componentes de la relación de empleo sean lo suficientemente flexibles para responder a los imprevistos de la coyuntura, al refuerzo de la competencia y a un nuevo entorno tecnológico. De hecho, una diversidad persistente de los sistemas de protección social se observa aún hoy, mientras que son los factores de convergencia los que llaman más la atención de los observadores. Por otra parte, antiguas formas de intervenciones son cuestionadas y otras creadas. Sin embargo, como en el momento de la instauración de la producción y del consumo de masa, un intento de emulación de las mejores prácticas puede desembocar sobre configuraciones originales, de todas formas muy diferentes unas de otras.
- Los defensores del ESA lo presentan a menudo como estrictamente implicado por las transformaciones de los factores que impulsan un crecimiento más incierto y mundializado. Se supone que el *workfare* va a acompañar tanto a la instauración definitiva de

un régimen de crecimiento estimulado por las finanzas como a un cierto retorno a una regulación competitiva del tipo prevaleciente en el siglo XIX. No obstante, la financiarización mostró límites evidentes tanto para los países en vía de desarrollo como para las economías más ricas. Por otra parte, se hace difícil imaginar una descomposición completa de los lazos de solidaridad que más de un siglo de luchas había tejido a favor del Estado de bienestar. Solamente algunos países de América latina, como Argentina, dan ejemplo de tal trayectoria. Sin embargo el ESA se distingue del *workfare* por utilizar más recursos, aunque él tenga una eficiencia relativamente similar en la lucha contra el aumento de las desigualdades. Además, si suponemos que el futuro de las sociedades reposa sobre la calidad de la educación, de la formación, del acceso a la salud y a las actividades culturales, todo nos lleva a pensar que los procedimientos y modos de coordinación colectivos son más eficaces que el recurrir sólo a los puros mecanismos de mercado.

Así, el *workfare* sería compatible con una regulación que buscaría reforzar los mecanismos competitivos mientras que el Estado social activo podría ser vector del surgimiento de un modelo de crecimiento que se inscribe en la herencia de Europa continental. Ya que lo esencial pasa a ser entonces la producción del hombre por el hombre, el modelo antropogénico tiene quizás futuro, por poco que los responsables políticos y los actores sociales sepan reconocer la pluralidad tanto de modos de regulación emergentes como de formas de organización de la cobertura social.

## ■ Bibliografía

- Aglietta, M. et A. Rebérioux (2004), *Dérives du capitalisme financier*, Paris, Albin Michel.
- Amable, B. (2005), *Les cinq capitalismes*, Seuil, Paris.
- André, Ch. (2003), "Ten European systems of social protection: an ambiguous convergence", dans D. Pieters (ed.), *European Social Security and Global Politics*, Kluwer Law International.
- Aoki, M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge, Ma.
- Atkinson, A. B., 1999, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, MIT Press.
- Barbier, J.-Cl., Gautie, J. (eds.) (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris.
- Beffa, J. L., Boyer, R., Touffut, J. Ph. (1999), "Le droit du travail face à l'hétérogénéité des relations salariales", *Droit Social*, n° 12, Décembre, págs. 1039-1051.
- Blair, M. M., Kochan, Th. A. (Eds) (2000), *The New Relationship: Human capital in the American corporation*, Brookings Institution Press, Washington D.D.
- Boyer, R. (2000), "Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis", *Economy and Society*, 29 (1), February, págs. 111-145.
- Boyer, R. (2004), "The French Welfare: An institutional and historical analysis in European perspective", *ISS Research Series, Welfare State and Market Logic* (2), n° 14, February 2004, Institute of Social Science University of Tokyo, págs. 1-83.
- Boyer, R. (2006a) "The Lisbon strategy: merits, difficulties and possible reforms", mimeograph PSE.
- Boyer, R. (2006b), *La flexicurité danoise: quels enseignements pour la France?*, Editions de l'ENS, Paris.
- Ebbinghaus, B. (2005), "Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two approaches applied to Welfare State Reform", *MPIfG Discussion Paper 05/2*, Cologne.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P. (1989), *The political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press.
- Hall, P. (1993), "Policy Paradigm, Social learning and the State, the case of Economic Policy in Britain", *Comparative Politics*, April, págs. 275-296.
- Lordon, F. (1997), *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Paris, Albin, Michel.
- Lordon, F. (1999), "Le nouvel agenda de la politique économique en régime d'accumulation financiarisée", in G. Duménil et D. Lévy (dir.), *Le triangle infernal. Crise, mondialisation, financiarisation*, Paris, PUF, págs. 227-247.
- Lordon, F. (2000), *Fonds de pension, pièges à cons. Mirage de la démocratie actionnariale*, Paris, Ed. Raisons d'agir.
- Mishel, L., Bernstein J., Bousley, H. (2003), *The State Of Working America 2002/2003*, Economic Policy Institute, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Mire (1994), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Vol. 1: rencontres d'Oxford, Actes du colloque, Paris.
- Mire (1996), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Vol. 2: rencontres de Berlin, Actes du colloque, Paris.
- Muller, P. (1998), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, QJS.
- North, D. C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Lundvall, B. A. (2002), *Innovation, Growth and Societal Cohesion: The Danish Model*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Palier, B. (2002), *Gouverner la Sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, Le lien social, pág. 446.
- Palier, B., Viossat, L. Ch. (Dir.) (2001), *Politiques sociales et mondialisation*, Editions Futuribles, Paris.
- Pestiau, P. (2006), *The Welfare State in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Scharpf, F. W., Schmidt, V. (2001), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol.1: *From Vulnerability to Competitiveness*; Vol. 2: *Divers Responses to Common Challenges*, Oxford, Oxford University Press.

- Thelen, K. (2004), "How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States, and Japan", Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Theret, B. (1997), "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation: fondements pour une lecture structuraliste des systèmes de protection sociale", *L'Année de la régulation*, Vol. 1, págs. 163-228.
- Theret, B. (2002), *Protection sociale et fédéralisme*, PUM, Peter Lang.
- Verdier, E. (2000), "Analyse sociétale et changement institutionnel: le cas de l'éducation et de la formation professionnelle initiale", *Changement institutionnel et territoires*, in Tallard Michèle, Théret Bruno, Uri Didier (eds.), Paris, L'Harmattan.
- Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., *L'État social actif: vers un changement de paradigme*, Bruxelles, Peter Lang.
- Zeitlin, J., Trubeck, D. M. (eds.) (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.