

---

Jorge José Hernández Moreno

## Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities and Reforms

Kees Van Kersbergen y Barbara Vis. Nueva York: Cambridge University Press, 2014, 239 pp.

Esta obra forma parte de la literatura que ha prestado atención —a partir de la decisiva contribución realizada por Paul Pierson en *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (1994)— a los determinantes políticos que condicionan la capacidad que tienen los gobiernos de reformar el Estado de bienestar y las políticas sociales. La obra de Pierson supuso un punto de inflexión en la producción científica, ya que centró su atención en estudiar el alcance real y práctico de la ofensiva neoliberal de los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989) contra el Estado de bienestar en la década de los ochenta. Tal y como demuestra Pierson, los argumentos basados en los supuestos efectos negativos tanto de índole social como económica del *Big Government* y los esfuerzos por recortar el Estado de bienestar se toparon con el apego tanto de los ciudadanos británicos como estadounidenses a sus prestaciones y sus derechos sociales (Pierson, 1994).

Este papel de la opinión pública a modo de contrapeso no evita en la práctica que los cambios en los Estados de bienestar se produzcan en todas las democracias capitalistas avanzadas (véase, por ejemplo, Bonoli y Natali, 2012). Como el propio Pierson (2001) ha explicado en posteriores trabajos, los resultados de las reformas de Estado de bienestar están condicionados no solo por la opinión pública, sino también por otros factores como el tipo de régimen de bienestar, el sector de política pública de que se trate o la presencia y fuerza de determinados actores.

Partiendo del argumento de que el Estado de bienestar es una institución en continua reforma, Kees Van Kersbergen, profesor de Política Comparada en la Universidad de Aarhus,

y Barbara Vis, profesora de Procesos Políticos de Adopción de Decisiones en el Departamento de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Ámsterdam, organizan el resultado de la investigación que se ha producido durante la última década sobre la reforma (el tipo y alcance de la misma) y, especialmente, los determinantes que hacen que estos cambios o vías de reforma no sean idénticos en todos los países. La principal contribución a la literatura científica de Van Kersbergen y Vis a través de esta obra es lo que ellos denominan “enfoque funcional abierto” (*open functional approach*), una nueva propuesta teórica para el análisis de las reformas del Estado de bienestar. Los autores se nutren del conocimiento desarrollado por los estudios comparativos en torno a la reforma del Estado de bienestar para construir su propio modelo teórico, basado en el papel que juegan las presiones funcionales exógenas y endógenas y cómo estas presiones se trasladan al terreno de las reformas del Estado de bienestar. Se trata de un modelo que pone de relieve la gran importancia de las condiciones materiales cambiantes (“objetivas”) en el grado de éxito de las reformas, limitando el papel de los actores políticos encargados de tomar las decisiones públicas (de reforma) en cualquier periodo histórico. Por un lado, las presiones y exigencias funcionales generan un contexto selectivo, en el que es más probable que prevalezcan antes unos actores, intereses e ideas, que otros. Las ideas son importantes para comprender por qué los políticos se decantan por unas políticas concretas en lugar de otras, pero no son el elemento causal clave. De hecho, citan la célebre frase recogida en el *18 de Brumario de Luis Bonaparte* de Karl Marx “el hombre hace su propia historia”, para ilustrar de forma sucinta la idea clave de su proposición teórica: “las circunstancias existentes establecen el contexto socioeconómico e institucional de la acción política, que a su vez restringe a los actores y determina qué ideas son las importantes” (p. 104). Por otro lado, el modelo teórico desarrollado por Van Kersbergen y Vis quiere poner de manifiesto que las explicaciones en torno a la reforma del Estado de bienestar únicamente en términos de presiones funcionales sería incompleta, ya que hay que tener en cuenta también los mecanismos que vinculan las estrategias reales de reforma que persiguen las élites políticas y las exigencias funcionales que demanda el propio contexto histórico. Aun así, la reforma del Estado de bienestar casi nunca es un activo electoral (Schumacher *et al.*, 2013) e “incluso en condiciones de presiones funcionales, la reforma sigue siendo difícil porque choca casi siempre con las preferencias probienestar de la opinión pública” (p. 122).

El libro se estructura en diez capítulos, incluyendo la introducción. El segundo capítulo resalta la idea de que el capitalismo de mercado, como orden social y económico, es un sistema extremadamente dinámico, que interviene en áreas no económicas, generando de esta forma nuevas realidades sociales. Según los autores “la tendencia del capitalismo a las crisis y las fluctuaciones económicas, desafían constantemente al Estado de bienestar” (p. 6). En el capítulo tercero, los autores tratan de capturar las presiones que están en la base de las reformas del Estado de bienestar para adaptar las políticas sociales a las nuevas realidades. Van Kersbergen y Vis elaboran una construcción conceptual en torno a qué lógicas rigen a los distintos tipos de regímenes de bienestar. Las *lógicas* son utilizadas en la obra como recursos metodológicos que permiten a los autores “simplificar las conexiones

entre las motivaciones de los actores sociales y políticos, las fuerzas motrices (democratización, globalización, etc.), los valores y los mecanismos causales, vinculando las demandas funcionales y las presiones para reformar” (p. 52).

El desarrollo de los diferentes “mundos” o “régimenes”, así como la evaluación de los mismos, es objeto de atención en el cuarto capítulo. Aún defendiendo la clásica tipología de los “régimenes” o “mundos” del bienestar de Esping-Andersen (1990), se unen a otros autores (Gough, 2013) y al propio Van Kersbergen (2013) en torno al argumento de que décadas de reforma de las políticas sociales hacen necesaria una revisión de esta tipología. Este “requerimiento” teórico y metodológico nos lleva a la pregunta que vertebra el capítulo quinto, que trata de estimar qué Estado de bienestar tenemos en realidad y hasta qué punto y cómo los Estados de bienestar protegen contra los riesgos sociales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. A este respecto si bien en la mayoría de los régimenes de bienestar los ciudadanos están cubiertos frente a contingencias como el desempleo y los accidentes, existe una realidad cada vez más evidente: “muchas personas no están todavía protegidas debidamente frente a determinados riesgos sociales, que la pobreza persiste y, lo más remarcable, que la desigualdad ha aumentado durante las dos últimas décadas” (p. 102).

Las oportunidades y límites para la reforma del Estado de bienestar son las cuestiones sobre las que gira el sexto capítulo, el cual desarrolla el modelo teórico elaborado por Van Kersbergen y Vis (el *enfoque funcional abierto*)<sup>1</sup>. Este apartado muestra cómo la identificación de los requerimientos funcionales sirve para explicar una reforma de política social drástica, en este caso, la reestructuración del régimen de incapacidad en los Países Bajos en 1990, un régimen de bienestar “híbrido”, que combina rasgos tanto del régimen socialdemócrata como del conservador (Vis *et al.*, 2011). Los capítulos séptimo y octavo conforman el examen empírico de la obra. El primero de ellos presta atención a las presiones exógenas, específicamente a la globalización. El concepto de globalización sigue sin alcanzar el consenso entre especialistas, ni en cuanto a lo que este fenómeno constituye, ni en cuanto a su alcance y efectos. Los autores en este capítulo analizan la relación entre globalización y Estado de bienestar, destacando dos perspectivas en continuo conflicto: la hipótesis de la eficiencia y la hipótesis de la compensación. Ambas plantean que la globalización produce presiones funcionales para la reforma, pero con resultados dispares. El *mainstream* de la literatura científica corrobora que el crecimiento de los niveles de globalización y los esfuerzos en bienestar se refuerzan mutuamente (hipótesis de la compensación, Brady *et al.*, 2005), aunque estudios más recientes (Obinger *et al.*, 2013) apoyan la tesis de que una mayor globalización está haciendo retraerse al esfuerzo en bienestar. Van Kersbergen y Vis llegan a la conclusión de que cualquier explicación en torno a la reforma del Estado de bienestar tiene que tener en cuenta que “la presión funcional proviene del exterior y no cabe evaluar su impacto positivo o negativo” (p. 123).

---

1. Una primera aproximación a este enfoque es desarrollado en Vis y Van Kersbergen (2013).

Para completar el examen empírico, se presta atención a las presiones endógenas. En concreto, a la posindustrialización y su impacto en el mercado de trabajo, cuyos efectos sobre la población han revolucionado el fundamento tradicional sobre el que se asentaba el funcionamiento del Estado de bienestar a partir del periodo que se inicia en la segunda posguerra (1945), modificando las estructuras de riesgos sociales<sup>2</sup>. La política asocial adoptada en este contexto y la tenencia hacia la dualización ponen de manifiesto que “el Estado de bienestar no es capaz de redistribuir los riesgos sin problemas, como tampoco es capaz de garantizar un nivel alto de protección social” (p. 154).

El libro finaliza con un capítulo titulado “¿Puede sobrevivir el Estado de bienestar a la Gran Recesión?”, que sitúa los argumentos e ideas esgrimidas a lo largo de la obra en el contexto de crisis financiera que comienza en 2007/2008, para ver cómo las presiones funcionales objetivas han afectado a las acciones de los actores políticos en relación a la reforma del Estado de bienestar. Partiendo de la subdivisión de la crisis financiera, económica y fiscal en dos periodos (Braun y Trein, 2014: 2), la segunda etapa (2009-2013), marcada por el cambio hacia una política de consolidación fiscal, que tenía y tiene como prioridad la reducción de la deuda pública y el déficit, ha sido determinante en la modificación de las pautas de actuación del Estado de bienestar, ya que “ha socavado su capacidad política para aplicar reformas que garanticen la protección continua de las personas ante los riesgos sociales” (p. 205). Es decir, los programas sociales pueden en el contexto actual acabar siendo víctimas de las batallas distributivas o de la propia deriva política, socavando la capacidad de adaptación al cambio que ha caracterizado al Estado de bienestar desde su surgimiento.

Si bien el libro constituye en su conjunto una revisión crítica de cuatro décadas de estudio comparado de la reforma del Estado de bienestar, cabe destacar que el principal reparo en torno a la obra es de carácter empírico, reconocido por los propios autores. Su aportación teórica (el *enfoque funcional abierto*) no presta demasiada atención a la comprobación y verificación empírica. El estar sumergidos en un contexto histórico en transición no ayuda en cuanto a la determinación futura de su modelo teórico para explicar la reforma del Estado de bienestar. Las presiones endógenas como exógenas de las cuales se nutren las denominadas presiones funcionales están en permanente cambio, y los resultados finales de la Gran Recesión son aún desconocidos.

Se trata de un libro destinado a lectores cualificados (estudiantes de posgrado ya sea de máster o doctorado). Puede resultar de gran interés para el público español y complementar la poca bibliografía que existe en nuestro país en relación con un tema de tan creciente interés como lo es el del alcance de las reformas de las políticas sociales y el Estado de bienestar y sus determinantes políticos (véase por ejemplo, Moreno 2009). La

---

2. Los llamados *Nuevos Riesgos Sociales* (NRS) (Taylor-Gooby, 2004) abarcan de acuerdo con Bonoli (2007): el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral; la fragilidad de la tercera edad; la posesión de habilidades obsoletas o escasas y la insuficiente cobertura de la protección.

complejidad que está detrás del análisis y estudio de las reformas del Estado de bienestar, así como la utilización de diferentes teorías y modelos conceptuales, hacen de este libro una obra concebida y diseñada para convertirse en un texto referencia sobre el estado actual de un área o campo de estudio como la investigación comparada de la reforma del Estado de bienestar.

### Referencias

- Bonoli, Giuliano. 2007. "Time matters postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40 (5): 495-520.
- Bonoli, Giuliano y David Natali. 2012. "The politics of the 'new' welfare states. Analysing reforms in Western Europe", en Giuliano Bonoli y David Natali (eds.), *The politics of the new welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, David, Jason Beckfield y Martin Seeleib-Kaiser. 2005. "Economic globalization and the welfare state in affluent democracies, 1975-2001", *American Sociological Review*, 70 (6): 921-948.
- Braun, Dietmar y Philipp Trein. 2014. "Federal dynamics in times of economic and financial crisis", *European Journal of Political Research*, 53 (4), 803-821.
- Calzada, Inés y Eloísa del Pino. 2013. "La imaginación al poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de bienestar", en Eloísa del Pino y Josefa Rubio Lara (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Gough, Ian. 2013. "Social policy regimes in the developing world", en Patricia Kennett (ed.), *A handbook of comparative social policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Moreno Fernández, Luis. 2009. *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI de España Editores.
- Obinger, Herbert, Carina Schmitt y Peter Starke. 2013. "Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research", *Social Policy & Administration*, 47 (1): 111-129.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2001. "Coping with permanent austerity. Welfare State restructuring in affluent democracies", en Paul Pierson, *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New risks, new welfare: the transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

- Schumacher, Gijs, Barbara Vis y Kees Van Kersbergen. 2013. "Political parties welfare image, electoral punishment and Welfare State retrenchment", *Comparative European Politics*, 11 (1): 1-21.
- Van Kersbergen, Kees. 2013. "What are welfare state typologies and how are they useful, if at all?" *The routledge handbook on the Welfare State*. Oxford: Routledge.
- Vis, Barbara y Kees Van Kersbergen. 2013. "Towards an open functional approach to welfare state change: pressures, ideas, and blame avoidance", *Public Administration*, 91 (4): 840-854.
- Vis, Barbara, Kees Van Kersbergen y Thomas Hylands. 2011. "To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state?", *Social Policy & Administration*, 45 (4): 338-353.