

Crisis, derechos sociales e igualdad

Alba Nogueira López, Marta Lois González e Isabel Diz (eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 470 pp.

La apuesta por políticas inspiradas en la llamada «austeridad expansiva» en países periféricos del sur de Europa como Grecia, Italia, España o Francia para hacer frente al crecimiento de los déficits públicos y de las deudas soberanas, ha provocado la entrada del Estado de bienestar en una nueva fase de desarrollo que algunos han denominado «nueva era de esfuerzo permanente» (Pavolini *et al.*, 2015), en la que los esquemas y tendencias de las políticas sociales han quedado atrapados por la política macroeconómica y fiscal (Starke *et al.*, 2014).

En el caso concreto de España, la puesta en práctica desde finales de 2010 de los principales ajustes a través de recortes, fundamentalmente en la Administración Pública, la sanidad o la educación (Petmesidouy Guillén, 2014), ha propiciado el cambio de lo que en la literatura comparada se ha denominado «recalibración»¹ (Pierson, 2001) –que había caracterizado a la política social desde 2004– hacia lo que Ferrera (2012) describe como «recalibración sustractiva», caracterizada por la reducción de la protección social y los derechos sociales. Esto ha provocado que de nuevo vuelva a aparecer en el debate académico la idea de recorte o retirada (*retrenchment*) radical del Estado de bienestar.

En este sentido, la presente obra colectiva se inserta en la literatura científica que ha prestado atención al impacto que ha tenido la crisis económica, financiera y fiscal, así como el modo de gestionarla, tanto en los derechos sociales como en el progresivo desmantelamiento de los Estados de bienestar. Esta cuestión ha sido analizada especialmente en los países del *régimen Mediterráneo*² (Moreno-Fuentes y Marí-Klose, 2016; Guillen *et al.*, 2016). En el caso de España, este tema de investigación ha sido

-
1. Este concepto hace referencia a la adopción de medidas destinadas a modernizar y adaptar el Estado de bienestar a los llamados «nuevos riesgos sociales» (NRS) (Taylor-Gooby, 2004) que 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.
 2. Véase Ferrera (1996).

abordado tanto desde un punto de vista comparado (Del Pino y Pavolini, 2015), como desde una perspectiva sectorial (Bruquetas, Gallego y Moreno-Fuentes, 2015; Lombardo y León, 2015).

El libro editado por Alba Nogueira López, Marta Lois González e Isabel Diz Otero (todas ellas profesoras de la Universidad de Santiago de Compostela) aborda el impacto de la crisis en ciertas políticas sociales como la sanidad, los servicios sociales o las políticas de igualdad, así como el papel del ordenamiento jurídico como elemento protector de los derechos sociales y del Estado social, durante la *Gran Recesión* (2008 a nuestros días).

La principal contribución de la obra se deriva del diálogo en torno a una misma pregunta de investigación de varias disciplinas, que van desde la sociología a la ciencia política o el derecho. Este constituye el marco crítico interdisciplinar idóneo para captar y explicar las fortalezas y debilidades de las conquistas sociales, sus mecanismos de defensa, el grado de consolidación institucional del Estado de bienestar español así como la complejidad del propio modelo de gobernanza multinivel de las políticas sociales. En torno a esta última cuestión, la obra aporta un análisis exhaustivo de la alteración de la organización territorial y competencial del Estado autonómico, y cómo la actuación del Gobierno central desde 2011, ha modificado el papel de los niveles de gobierno en materia de política social, modificando la trayectoria descentralizadora que había predominado en el Estado de bienestar español hasta esa fecha. De esta forma, la obra aporta análisis interesantes en torno a las variables que explican los cambios en los derechos sociales y el Estado de bienestar, como el carácter global de la crisis, la fuerza de determinados actores e instituciones supranacionales o la ideología de los partidos en el poder.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en cuatro apartados, con un total de trece capítulos. En el primer bloque «Transformaciones del Estado de bienestar», se lleva a cabo una aproximación introductoria de carácter teórico acerca de los cambios acontecidos en las últimas décadas en el Estado de bienestar y sus efectos sobre la realidad social actual. El primer capítulo del libro, escrito por Margarita León y Joan Subirats, parte del establecimiento de los elementos conceptuales básicos para el estudio del Estado de bienestar y las políticas sociales, para posteriormente establecer los elementos definitorios (y constitutivos) del Estado de bienestar español desde el inicio de la democracia. Los autores concluyen afirmando que en la última fase de evolución (2008- actualidad) los indicios de consolidación y desarrollo del Estado de bienestar se están viendo sustituidos por evidencias claras de retroceso (p.41-42) que ponen en juego la continuación del propio consenso social presente desde el comienzo de la democracia (p.35).

El impacto de las reformas sobre el sistema de bienestar, la irreversibilidad de estas medidas y los cambios necesarios en el derecho público para seguir garantizando los derechos de los ciudadanos, son objeto de atención en el segundo capítulo realizado por Alba Nogueira López. En primer lugar, la autora enmarca los cambios acontecidos en los Estados de bienestar dentro de reformas estructurales globales, que tienen, en este caso, a la Unión Europea y a instituciones internacionales como el Fondo

Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio como principales promotores. A continuación, y tras un análisis exhaustivo del amplio programa de reformas llevadas a cabo por el Gobierno central desde 2011, la autora destaca que estas medidas han disminuido el sistema de protección social y lo han orientado hacia la gestión privada (p. 55-57). El capítulo concluye con una serie de propuestas que sirven de base para repensar el papel de la Administración como garante y regulador de los derechos sociales, que van desde la garantía de la seguridad jurídica a los prestadores de servicios, hasta la inclusión de cuestiones sociales en la contratación pública (p. 59).

En el capítulo tercero, Iñigo Urrutia analiza las tendencias recentralizadoras en el modelo de organización territorial y competencial del Estado autonómico³, y cómo las reformas en materia financiera y presupuestaria han incidido en sectores autonómicos esenciales a la hora de configurar los derechos sociales. Aunque el liderazgo de los gobiernos centrales en la gestión de la crisis resulta un fenómeno generalizado en los países de nuestro entorno, en el caso español nos encontramos con técnicas novedosas que refuerzan este proceso centralizador. Entre ellas se encontraría el condicionamiento de la autonomía financiera a través de la reforma del art. 135; el desarrollo unilateral del principio de estabilidad presupuestaria; la transformación de las cajas de ahorro (Ley 9/2012); la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que cuestiona el actual sistema de reparto de competencias entre niveles de gobierno y la limitación de la acción exterior de las comunidades autónomas (CC. AA.) (Ley 2/2014), a las que se les impone que actúen bajo el marco y los objetivos de la política exterior del Gobierno central (p. 81-100). De esta forma, la crisis económica habría sido el soporte del proceso centralizador, pero no el motor que ha impulsado las reformas. Un proceso que ha redefinido la autonomía política y las relaciones entre Administraciones y ordenamientos jurídicos, provocando en última instancia una reorganización territorial o «mutación constitucional» (p.110-111) que debilita la capacidad de planificación y configuración de los derechos sociales por parte de las CC. AA.

En el segundo bloque de la obra, «Servicios Públicos y Derechos Sociales», se analiza desde un punto de vista jurídico el impacto de la crisis económica en el Sistema Nacional de Salud (SNS), los servicios sociales y los derechos culturales. En el capítulo cuarto, primero de este bloque, Josep Ochoa Monzó analiza la calidad normativa y las consecuencias de las reformas acometidas por el Gobierno central en el ámbito de la asistencia sanitaria, apuntando al Real Decreto Ley 16/2012 como una norma que da un paso atrás en la conformación de un SNS universal y disminuye la capacidad de las CC. AA. por extender el derecho a la asistencia sanitaria (p. 160-161).

El triple shock experimentado por la cultura como derecho, como misión de la Administración, y como objeto de consumo privado desde la llegada de la crisis, es objeto de atención en el capítulo quinto, elaborado por Carlos A. Amoedo. La suma

3. Para un análisis en profundidad del impacto de la crisis en el despliegue territorial de las políticas de bienestar y el margen de autonomía de los Gobiernos regionales, véase Gallego (2016).

de factores como un diluido diseño constitucional, un proceso de mercantilización cultural global y una fuerte deslegitimación social del gasto público cultural, han propiciado la degradación de los derechos culturales en España. Para tratar de revertir esta situación y evitar el retroceso en materia de acceso subjetivo a la cultura, el autor concluye el capítulo realizando una propuesta que se concreta en el «reconocimiento constitucional de los derechos culturales como derechos humanos fundamentales» (p. 186).

Este segundo bloque concluye con un capítulo realizado por María Antonia Arias dedicado a las repercusiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LERSAL) en los servicios sociales. Tras un breve repaso del sistema competencial diseñado por la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, la autora afirma que la LERSAL lleva a cabo un cambio radical en la configuración de las competencias delegadas en el ámbito local, pasando estas a ser un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales (p. 203). Este nuevo marco normativo ha reducido la autonomía local en el ámbito de los servicios sociales, dejando en manos de los municipios exclusivamente la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social» (p. 218).

Desde una perspectiva politológica y sociológica, el tercer bloque del libro titulado «Políticas públicas de igualdad de género», analiza el impacto de la crisis en los avances de las políticas de género durante su desarrollo tras la aprobación de la Constitución de 1978. En los capítulos séptimo y octavo, elaborados respectivamente, por Alba Alonso y Natalia Paleo, y por Isabel Diz y Marta Lois, se analizan los principales retrocesos en materia de actuaciones para la igualdad y se pregunta sobre la consolidación institucional de las políticas de género en la Comunidad Autónoma de Galicia. En concreto, las autoras pretenden explorar la capacidad explicativa de dos variables: la crisis económica y la ideología del partido político del Gobierno. Desde un punto de vista más general, evidencian que aunque la crisis económico-financiera representaría el contexto de justificación para frenar la expansión de estas políticas en el conjunto del Estado, este retroceso se produce con mayor intensidad cuando existe un Gobierno de centro o centro-derecha (p. 246). Por otro lado, a partir de 2009 (con la llegada del PP a la Xunta de Galicia) ambos factores se hicieron presentes en el proceso de desinstitutionalización de la igualdad en Galicia: la crisis como argumento para el desmantelamiento, y la ideología como giro estratégico hacia un proyecto no feminista (p. 282-284).

En el capítulo noveno, con el que se cierra este tercer bloque temático, Arantxa Elizondo y María Silvestre realizan una revisión presupuestaria de las partidas destinadas a las políticas de igualdad en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El análisis presupuestario señala el incremento en la inversión en este sector de política pública por parte del Gobierno Vasco de 2000 a 2013, aun coincidiendo con el periodo de crisis y ajuste de las cuentas públicas. Ahora bien, las autoras cuestionan que la mayoría de los recursos se destinen a la protección de las mujeres víctimas de violencia de género, no por el hecho en sí, sino porque esta inversión minimiza el compromiso

y la intervención de los Gobiernos en materia de igualdad a medio y largo plazo (p. 309-310).

La cuarta y última parte del libro, «El núcleo irreversible y la defensa judicial de los derechos sociales», analiza la reversibilidad y los nuevos mecanismos de defensa judicial de los derechos sociales. Juli Ponce destaca en el décimo capítulo la existencia en los derechos sociales de un núcleo resistente (desde un punto de vista constitucional) a las intervenciones de los poderes públicos y cómo la Administración puede constituirse como un instrumento jurídico de protección del Estado de bienestar. Carlos Aymerich Cano en el capítulo undécimo analiza desde una perspectiva comparada la fiscalización de las políticas de austeridad llevada a cabo por los Tribunales Constitucionales de España y Portugal. Examinadas a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional portugués, los principales factores explicativos de la débil reacción del Tribunal Constitucional español a las medidas de austeridad –como el Real Decreto Ley 8/2010– son de carácter político e histórico, como los orígenes de su nombramiento y su utilización táctica para conformar mayorías.

Los dos últimos capítulos de la obra, elaborados por Xulio Ferreiro y Luís Villares, se centran en el control jurisdiccional del Estado social. Por un lado, se analizan desde la perspectiva del Poder Judicial los instrumentos jurídicos existentes para defender los denominados derechos sociales. Ferreiro apunta a que el ordenamiento jurídico «posee instrumentos que permiten [...] ofrecer una tutela efectiva en defensa de los derechos sociales» (pp. 436). Por otro lado, Villares pone el foco de atención en las reacciones jurisdiccionales que han «corregido» determinadas políticas públicas, como la paralización de la privatización de la gestión de los servicios sanitarios en la Comunidad de Madrid, o en relación con la política de atención a la dependencia, las acciones del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que obligan al cumplimiento efectivo del servicio –deber prestacional– para garantizar la autonomía personal (pp. 459-460). El autor concluye afirmando que la labor judicial de defensa del Estado de bienestar tiene un límite inexpugnable, y apunta directamente a la voluntad política de la acción legislativa (p. 468).

En suma, el libro constituye una aportación necesaria sobre la evolución del Estado de bienestar y los derechos sociales en el contexto de la crisis. Quizás se echa en falta un análisis comparado de lo que ha pasado con los sistemas subnacionales de bienestar en materia de derechos sociales más allá del proceso de recentralización competencial; es decir, si ha habido resistencia o no a las presiones centralistas, o la toma en consideración de otros factores explicativos de la retirada del Estado de bienestar como los efectos del ciclo político presupuestario, los condicionantes sociodemográficos, o las estrategias gubernamentales de evitación de la culpa –*blame avoidance*– utilizadas para implementar reformas impopulares y que nos ayudan a explicar el destino de las reformas del Estado de bienestar (Vis, 2016).

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean investigadores o estudiantes de máster o doctorado, interesados en el estudio de las políticas sociales desde un marco interdisciplinar que abarca la ciencia política, ciencia de la Administración, sociología, economía o el derecho. También puede atraer a un

público más general interesado en conocer el impacto político, jurídico y social que está teniendo la actual crisis económica. En definitiva, estamos ante una obra que complementa la bibliografía ya existente en torno al alcance de las reformas del Estado de bienestar, un texto de referencia en un área de estudio como la investigación sobre el impacto de determinadas variables –económicas y políticas– en los derechos sociales y en el progresivo desmantelamiento de los Estados 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. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414005285755>.
- Bruquetas, María y Francisco Javier Moreno-Fuentes. 2016. «Precarización y vulnerabilidad de la población inmigrante en la España en crisis. El papel del Estado de bienestar», *Panorama Social*, 22 (2): 139-153.
- Del Pino, Eloísa. 2013. «The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment», en B. Field y A. Botti (eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain*. Palgrave Macmillan US. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1057/9781137306623_11.
- Del Pino, Eloísa y Emmanuele Pavolini. 2015. «Decentralisation At A Time Of Harsh Austerity: Multilevel Governance And The Welfare State In Spain And Italy Facing The Crisis», *European Journal of Social Security*, 17 (2): 247-271.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The Southern model of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17–37. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/095892879600600102>.
- Ferrera, Maurizio. 2012. «Verso un welfare più europeo? Conclusioni», en Maurizio Ferrera, Valeria Fargion y Matteo Jessoula (eds.), *Alle radici del Welfare State all'italiana*, Venice: Marsilio.
- Gallego, Raquel. 2016. *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guillén, Ana Marta, Sergio González Begega y David Luque Balbona. 2016. «Austeridad y ajustes sociales en el sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo», *Revista Española de Sociología*, 25 (2): 261-272.
- Lombardo, Emanuela y Margarita León. 2015. «Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica», *Investigaciones feministas*, 5 (2015): 13-35.
- Moreno-Fuentes, Francisco Javier y Pau Mari-Klose. 2016. *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis*. Routledge.
- Petmesidou, Maria y Ana María Guillén. 2014. «Can the Welfare State as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European Periphery», *South Euro-*

- pean Society and Politics*, 19(3): 295–307. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2014.950369>.
- 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.
- Starke, Peter, Alexandra Kaasch y Franca Van Hooren. 2013. *The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*. Springer. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/9781137314840>.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New risks, new welfare: the transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/019926726X.001.0001>.
- Vis, Barbara. 2016. «Taking stock of the comparative literature on the role of blame avoidance strategies in social policy reform», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (2): 122-137. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2015.1005955>.

