

Once hipótesis sobre el estado de bienestar y la política social

El concepto de Estado de Bienestar es tanto empírico como normativo y depende de las tradiciones nacionales. De ahí la dificultad por establecer sus propiedades. Lo mismo sucede con la Política Social. El autor critica en once hipótesis la literatura científica más relevante sobre este tema.

Rafael ALIENA MIRALLES

A pesar del acuerdo más bien general acerca de etiquetar las democracias occidentales como Estados de bienestar —al menos para el período que va del final de la segunda guerra mundial a los setenta— los intentos por definir las propiedades de los Estados de bienestar son inseguros, muy divergentes y muy dependientes de las tradiciones nacionales. El hecho de que el concepto de Estado de Bienestar sea tanto empírico como normativo, vuelve particularmente difícil la tarea definitoria.

Si por contra, preferimos hablar de política social, una parte de las dificultades y mixtificaciones desaparece, aunque tampoco encontramos un acuerdo en la definición.

Planteamos a continuación una serie de hipótesis al respecto del Estado de bienestar y la política social.

Hipótesis 1

Estado de bienestar y política social no son dos conceptos que puedan asimilarse por completo. El Estado de bienestar es la representación institucional de la política social tradicional del último medio siglo (con arranque a finales del XIX). La distinción no es trascendental, aunque sirve para liberar la discusión sobre la política social del futuro de hipotecas y prejuicios innecesarios. Asumida esta prevención, en la mayoría de los casos, cuando hablemos del presente, utilizaremos ambas expresiones indistintamente.

Hipótesis 2

No es fácil definir qué entendemos por Estado de bienestar. Por el mismo término se entienden realida-

des profundamente diversas y diferenciadas, tanto en el tiempo como en el espacio. El fenómeno es el resultado de ideas y fuerzas políticas y sociales tan distintas, que es difícil dar una definición ideológicamente coherente. El Welfare —como decía TITMUSS— es quizá una “indefinible abstracción” (1968: 124), una situación compleja, no resoluble en la suma de los fenómenos que tienden a definirla. Por otra parte, las diferencias actuales entre países son tan grandes que no deja de haber quien sostenga que el término debería usarse en plural: Estados de bienestar.

Hipótesis 3

La definición del Estado de bienestar no vendrá sólo por las respuestas que da, sino también por los problemas a los que intentó (e intenta, con resultados ambivalentes) dar respuesta. Desde un punto de vista general, la emergencia de los modernos Estados de bienestar está relacionada con dos conjuntos de problemas:

(1) el problema de proveer bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas, especialmente en los terrenos del tratamiento médico, de los cuidados personales, la educación, la vivienda y el ingreso;

(2) el control de las relaciones de poder en la sociedad, que emergen como resultado de las diferencias de status económico y social (por ejemplo, la protección del trabajador y del consumidor, o los esfuerzos para aminsonar las diferencias de educación e

ingreso entre los grupos y clases sociales).

Desde un punto de vista normativo, éstos son los problemas de la seguridad y la igualdad. A éstos, podemos añadir otros dos:

(3) el de expandir la libertad individual (la “libertad de los modernos”) frente a las constricciones de los grupos primarios y del mercado de trabajo;

(4) el de la integración social de unas sociedades que deben reducir el conflicto y acrecentar los lazos positivos entre sus miembros.

Desde un punto de vista histórico, muchos de los retos que dieron impulso a la legislación social fueron consecuencia del desarrollo de una economía de mercado capitalista en el XIX, si bien este enfoque es insuficiente. Los retos culturales de la modernidad, la emergencia de la economía mundo y del imperialismo, los nuevos nacionalismos, etc. son procesos que también tienen que ver con los Estados de bienestar, y que con frecuencia se desdeñan. Conectar de un modo exclusivo la dinámica del Estado de bienestar con la del capitalismo es abusivo. Concebir el Estado de bienestar como movimiento compensador destinado a corregir los desequilibrios económicos y sociales del capitalismo resulta insuficiente. De ahí que, a pesar de su interés, no nos satisfagan las definiciones funcionales del Estado de bienestar del tipo de la de OFFE: “la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados” (OFFE

1989: 78). No creemos que esta definición tenga ni más ni menos valor que otras también parciales, como las de KLEIN y FLORA:

"El Estado-protector puede considerarse como la expresión institucional de una evolución de los valores, es decir, de la evolución de las representaciones sociales de la mujer" (de una mujer que, con anterioridad, dispensaba en su hogar muchos de los cuidados que provee ahora el Estado) (KLEIN 1985: 315)

"El Estado de bienestar podría ser visto como "conclusión" del Estado nacional, en la medida en que los derechos sociales individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía como la principal base de la legitimidad política" (FLORA 1986: XV)

Hipótesis 4

Los Estados de bienestar, a pesar de sus variaciones y alcances múltiples, presentan una serie de características comunes. Desde un punto de vista ideológico o programático, el Estado de bienestar es:

(a) un Estado que provee seguridad económica y servicios sociales para algunas categorías de sus ciudadanos (cuando no para todos);

(b) un Estado que proyecta una sustancial redistribución de recursos de los ricos a los pobres;

(c) un Estado que ha instituido los derechos sociales como parte de la ciudadanía;

(d) un Estado que pretende la seguridad de sus ciudadanos así como la igualdad entre ellos;

(e) un Estado que es explícitamente responsable del bienestar básico de todos sus miembros.

Estas definiciones tienen en común que no definen las propiedades de un Estado, sino sólo los aspectos de bienestar de un Estado. Si se habla de las democracias occidentales como Estados de bienestar, se dan por entendidas las propiedades adicionales de los Estados modernos, por ejemplo, el gobierno democrático, los derechos políticos y civiles, el constitucionalismo, etc. Estas precondiciones no son necesarias para todas las propiedades mencionadas anteriormente. Desde un punto de vista constitucional, la definición (c) merece especial atención, pues resulta incompatible con una concepción totalitaria o no democrática del Estado de bienestar.

Hipótesis 5

Resulta más apropiado hablar de funciones de bienestar de los Estados modernos que de Estado de bienestar.

Desde un punto de vista institucional encontraremos en la discusión anglosajona una identificación extendida del Estado de bienestar con los servicios sociales (en el sentido amplio en que utiliza el término el mundo anglosajón). En la discusión alemana el Sozialstaat (un término comparable, aunque ligeramente diferente) se identifica con la Sozialpolitik. Estas asunciones consideran aspectos particula-

res de un todo. El todo que hay que considerar es el Estado moderno, que desarrolla no sólo funciones de bienestar, sino también, por ejemplo, funciones de defensa, mantenimiento del orden, integración política, etc. No existen dos entidades separadas: una llamada Estado de bienestar (Sozialstaat) y otra llamada Estado constitucional, sino que es el mismo gobierno que decide acerca de la policía estatal, de la defensa y de la seguridad social. Quienes escriben sobre Estado de Bienestar se concentran en una idea y en su particular correspondencia institucional como si estuvieran aisladas del resto de las políticas. Los servicios, sin embargo, no constituyen (o lo hacen raramente) un sistema específico e integrado, y las funciones de bienestar del Estado no pueden ser reducidas a la operación de los servicios sociales. Por tanto, en lugar de hablar de Estado de bienestar, dando por supuesto que los modernos Estados están implicados primordialmente en el bienestar de sus ciudadanos, podríamos hacerlo de las propiedades de bienestar o las políticas de bienestar. De este modo, se podría decir de un Estado que tiene propiedades de bienestar en la medida en que:

- asume responsabilidades explícitas sobre algunos aspectos del bienestar básico de sus miembros;
- esta responsabilidad no es sólo una declaración, sino que está institucionalizada en forma de derechos sociales que pueden ser reclamados por quienes tienen la titularidad correspondiente;

- la responsabilidad se materializa también en ciertas formas de actividad política para la mejora de la realización de esos derechos.

Esta definición trata de enfatizar la cualidad política de las intervenciones del Estado, que están legitimadas por una esperada mejora del bienestar social. No asume que las intervenciones particulares sean benevolentes ni benéficas per se, ni que el bienestar social pueda ser mantenido o maximizado con la sola acción política. Sin embargo, el contenido normativo del concepto de Estado de bienestar está incorporado cuando se asume que los derechos sociales son correlatos esenciales de las actividades estatales (KAUFMANN 1985).

Esta definición concordaría con la de FLORA (1981:3), para quien el Estado de bienestar es más bien la sanción pública de una serie de valores presentes en las sociedades modernas, como la necesidad de seguridad social, la igualdad de oportunidades, la garantía mínima de las posibilidades de vida o el rechazo generalizado de ciertas formas de desigualdad.

Sintonizaría también con DE FELICE (1984) cuando defiende que las políticas de bienestar tienen su especificidad, pero no constituyen un sistema autónomo. De modo parecido, ESPING-ANDERSEN (1990: 1-2) defiende que el concepto de Estado de bienestar, en su acepción más común, está asociado de un modo demasiado estrecho con las políticas convencionales de mejora social. Las políticas tradicionales de bienestar social —en

su opinión— forman parte de un todo estatal inextricable.

Hipótesis 6

La definición tradicional de la política social como intervención “secundaria” (ex-post) no es válida, por lo menos no lo es en la misma medida que en tiempos anteriores. Caen algunas de las fronteras que separaban la política social y la política económica. Emerge con fuerza, por otra parte, el leit-motiv de la prevención.

A medida que las actividades de la economía y la política que envolvían cuestiones de política social aumentan, el modelo dominante de política social entra en crisis. La imagen de la política social más tradicional reserva a ésta un papel secundario. Se parte de la existencia en la economía de una distribución de ingresos “pre-fiscal” (antes de impuestos) que debe ser modificada por la intervención redistributiva del Estado, como si la distribución de ingresos primaria fuera pura y no estuviera contaminada por la intervención estatal.

Esta perspectiva asume una distinción marcada entre la política económica y la política social. Cada una de estas políticas se gobierna por un principio diferente. La política social se asimila con el Estado de bienestar (en sentido restringido). Su misión es compensar las desigualdades y disfunciones generadas por el sistema económico. Éste obedece las leyes naturales del mercado, con no demasiada intervención exterior. Algunas excepciones, como el salario mínimo,

son aceptadas como males necesarios (aunque, cada vez más, no dejen de subrayarse los efectos perversos que inducen). La política social tendrá que ver con los esfuerzos específicos de los gobiernos por acabar con la pobreza o alcanzar una cierta medida de redistribución a través de la fiscalidad, la educación, la política de vivienda, de mantenimiento de rentas, la sanidad, y otros servicios públicos.

El cuadro empieza a cambiar, y emerge una redefinición del significado de la política social, que pasa a comprender, por ejemplo, las iniciativas gubernamentales dirigidas a alterar directamente el comportamiento de empleados y empleadores. Por supuesto, todo esfuerzo de ampliar el territorio de la política social debe trazar una línea en algún sitio. Necesitaremos para los próximos años un marco que nos ofrezca una mínima conceptualización.

Hipótesis 7

Es importante establecer distinciones analíticas apropiadas al respecto de las finalidades y modalidades de intervención de las políticas de bienestar. Siendo así, por ejemplo, resultará más difícil caer en un discurso generalista, mítico y de grandes palabras sobre el Estado de bienestar.

En lo que hace a los fines, resultará útil incorporar el concepto de “oportunidades vitales”. Se trata de un concepto que engloba los cuatro problemas a que debe hacer frente el moderno Estado de bienestar: seguridad, igualdad, libertad e integración social.

El objetivo de la política social —diríamos— es estabilizar las oportunidades de vida de, en principio, toda la población (seguridad), y hacer su distribución más igualitaria. La política de las oportunidades vitales rompe ataduras y crea (o debe crear) "ligaduras" (vinculaciones, sentido de pertenencia): libera e integra (DAHRENDORF 1983a y b; 1990). El concepto es sintético y omnicompreensivo y, como veremos, es susceptible de distinciones que se nos mostrarán muy útiles.

El concepto de "oportunidades vitales" fue introducido por MAX WEBER en su análisis de las estructuras de clase, que definió como estructuras específicas de desigualdad en la que las oportunidades vitales de los individuos son contingentes con respecto a su posición de mercado. En la medida en que el Estado de bienestar influye sobre las oportunidades vitales de los individuos y grupos sociales con independencia de su posición de mercado, reduce la "estructuración clasista" de la sociedad o introduce, más bien, una nueva dimensión de estructuración.

MAX WEBER, en Economía y sociedad, habló de tres tipos de oportunidades vitales: **Güterversorgung** (disponer de bienes), **äu ñere Lebens-tellung** (conseguir una posición en la vida) y **inneres Lebensschicksal** (alcanzar una satisfacción íntima), aunque sin explorar estas últimas dimensiones. ERIK ALLARDT (1973) ha hecho una distinción parcialmente diferente. Este autor diferencia tres dimensiones de las oportunidades vitales:

- tener, lo que básicamente se refiere al "nivel de vida";
- ser, que apunta hacia el potencial de autorrealización;
- amar, que se relaciona con la "solidaridad" y el "sentido de pertenencia".

(Tener, ser y amar representan polos opuestos a pobreza, alienación y anomia.)

En lo que hace a los medios, podríamos establecer las siguientes modalidades de intervención:

- intervenciones públicas para garantizar y proteger los derechos sociales (intervención legal);
- intervenciones públicas para influir sobre la estructura de ingresos (intervención económica);
- intervenciones públicas para la mejora del contexto material y social (intervención ecológica);
- intervenciones públicas para la mejora directa de la competencia de los individuos (intervención educativo/asesora).

Esta distinción nos permite, por ejemplo, reclamar una reorientación de la acción pública hacia una u otra modalidad poco explorada de intervención, así como criticar el fracaso de un tipo de intervención en un terreno particular.

HABERMAS y LUHMANN nos ofrecen otra distinción analítica útil (aunque más abstracta). La intervención pública se distinguiría según hiciera uso de uno u otro "medio simbólico". Estos medios serían fundamentalmente: dinero, poder, derecho y solidaridad.

El corazón histórico del Estado de bienestar es y seguirá siendo la seguridad social y la provisión pública de ciertos bienes, especialmente la sanidad y la educación. El éxito en este terreno (el del tener) es importante (aún constatando lagunas e insuficiencias nada desdeñables). Los instrumentos tradicionales (complementados por otros nuevos) seguirán funcionando aquí. Sin embargo, en los terrenos del ser y el amar (hoy relativamente más importantes) el Estado de bienestar ha tocado techo; sus instrumentos tradicionales están agotados.

Estas distinciones analíticas nos permiten superar las grandes palabras de los pros y contras, de la crisis y el bienestar, para discernir los terrenos en los que son aplicables crisis particulares, sin negar a priori y necesariamente el éxito y el impacto duradero de la política social sobre las condiciones de vida de las partes menos privilegiadas de la sociedad.

Hipótesis 8

Mientras que las funciones “clásicas” del Estado moderno se centraban alrededor del problema del orden político bajo condiciones de libertad individual, las funciones de bienestar están relacionadas con problemas que no tienen una naturaleza esencialmente estatal. Son muchos los que han tratado de concebir la política social como mediación entre el “Estado” y la “sociedad”. El concepto de Estado de bienestar tiene que incluir también asunciones acerca de su relación con las estructuras y procesos de la sociedad.

La intervención efectiva necesita nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad. En lugar de considerar al Estado como actor singular y autónomo, la producción de bienestar deberá considerarse como el resultado de la interacción de agentes estatales y no estatales.

Esta última proposición conecta con las reflexiones que hacemos sobre las nuevas fronteras de la política social.

Las nuevas fronteras de la Política Social: tres hipótesis

Hipótesis 9

La política social es la intervención del Estado legitimada en la provisión de bienestar a los individuos. Sin embargo, la acción política no es el único modo de mantener y maximizar el bienestar. El Estado no es la única institución de bienestar en nuestras sociedades contemporáneas. La política social se entiende mejor en este contexto más amplio.

En las sociedades contemporáneas existen fundamentalmente cinco marcos institucionales que distribuyen recursos a los individuos y familias: el Estado, la economía, el sistema de parentesco, el mundo no lucrativo y el mercado. Las expresiones concretas de estos sistemas generales son el gobierno, la empresa (pública o privada), la familia y el hogar, las asociaciones, fundaciones y los grupos informales, y, finalmente, las compañías

privadas de bienestar. La razón fundamental (la filosofía) que justifica la distribución de recursos varía según la institución. Por ejemplo, pensamos en la equidad, las habilidades profesionales, la lealtad familiar, la caridad/altruismo o la capacidad de pago. Las diferencias formales entre estas instituciones son importantes.

Hipótesis 10

La política social tiene y tendrá que ver, cada vez más, con la política de potenciación de esas otras instituciones. Las limitaciones con que se encuentra hoy el sector gubernamental y la revalorización creciente de estas fuentes por parte de académicos, políticos y público en general así lo imponen. La política social no es ya sólo el sistema de transferencia de rentas y servicios a los individuos, sino también la política de transferencia de rentas y servicios a las fuentes no estatales de bienestar.

¿Cómo puede el gobierno potenciar la capacidad de transferencia de recursos de las otras instituciones?

Puede propiciar que otras instituciones provean estos recursos mediante una rebaja de su coste a través de beneficios fiscales, pagos y subvenciones en favor de las mismas. Incluso aún cuando no siempre se espere un pago a cambio del recurso (muchos de los recursos transferidos por el mundo no lucrativo son gratuitos o casi), esta reducción del coste es importante (el coste lo asume la institución). Aún cuando no siempre se perciba el coste económico (¿dónde está

en el apoyo familiar?), ello no significa que no pueda existir bajo la forma de un coste de oportunidad¹. Se actúa de este modo sobre el lado de la oferta.

Alternativamente puede financiar al ciudadano el coste de la provisión del servicio por otra institución. Esta financiación puede ser total o parcial. Puede tomar la forma de un pago o un reembolso. El pago puede a su vez ser restringido o no restringido. No es infrecuente que esta reducción se realice a través de las prestaciones fiscales. La financiación puede ser universal o selectiva sobre el criterio de los ingresos de cada familia. Se actúa así sobre el lado de la demanda. Se actúa también sobre la demanda con una reducción de los impuestos.

¿Es esto todo lo que pueden hacer los poderes públicos? ¿Acaso no hay un tercer tipo de instrumento que no es ni económico ni fiscal? Veamos brevemente algunas posibilidades para dos sectores importantes: familia y mundo no lucrativo.

Nueva política social y familia

No son pocos los autores que, desde frentes diversos, y con significados a veces discrepantes, han propuesto medidas no clásicas de apoyo a la autonomía y vigor de la familia para hacer frente a los cuidados familiares. Veamos:

- Reducción del tiempo de trabajo: "mucho de este trabajo puede socializarse todavía, y mucho requiere tiempo para poder realizarlo" (CORDONI 1989: 71).
- Flexibilización de la normativa sobre el tiempo de trabajo.

- Alargamiento del período garantizado (de reserva de puesto de trabajo) en las excedencias por cuidado de hijos y la apertura del derecho al trabajo a tiempo parcial o al trabajo flexible en el período sucesivo. Creación de nuevas excedencias para otros supuestos.
- Posibilidad para el hogar de reconstruir una pensión asimilando el trabajo de casa al trabajo en el mercado. Dicho de otro modo: la apertura de derechos a la seguridad social al permitirse la inclusión del tiempo dedicado a los cuidados familiares como tiempo válido para la pensión de vejez.
- Reorientación de parte de los servicios profesionales en servicios de apoyo a los prestadores informales de cuidados.
- Facilitación del acceso a cursos de formación (remunerados o no) sobre materias relacionadas con las actividades de cura para quienes se dedican a ellas.
- Inversión en las estructuras de barrio, ofreciendo equipamientos y espacios libres a las mujeres y niños en los barrios: "Cualquier futura política social para la mujer que se proponga dejar espacio y tiempo para las responsabilidades familiares necesita realizar fuertes inversiones en las estructuras de barrio" (ERLER 1988: 117).
- Revalorización de las funciones sociales de la familia (algunas intransferibles) y reconocimiento simbólico y efectivo de la importancia del trabajo en casa.

- Fortalecimiento de la cultura de la familia: "Antes que apoyarnos en los programas de bienestar social para frenar el declive de la familia, deberíamos buscar medios más profundos de reparar la desgarrada fábrica cultural de la sociedad moderna" (POPENOE 1991: 77).

Desde otros ámbitos políticos y culturales más conservadores, y desde la inquietud por la "cultura de la pobreza y la dependencia", se han lanzado programas para el reforzamiento de la familia, en el convencimiento de que "la familia es el mecanismo crucial—de hecho indispensable— en la producción de personalidades autónomas y seguras de sí mismas, capaces de resistirse a las lisonjas del Estado de bienestar". RALPH SEGALMAN y DAVID MARSLAND (1989) exponen un programa de cambio cultural con respecto a la familia que podría completar el panorama (plural y quizá poco homogéneo) aquí ofrecido.

Nueva política social y mundo asociativo

¿Cuáles podrían ser las líneas de un plan de acción en favor del desarrollo asociativo?

El movimiento asociativo francés (CNVA 1989) ha definido las líneas básicas de un plan de este tipo, conducente a mejorar el impacto de las asociaciones. En su opinión, la política gubernamental debería comprometerse en las siguientes direcciones:

- I. Favorecer el acceso a las responsabilidades asociativas. Con el fin de favorecer el compromiso voluntario

a través del reconocimiento del voluntariado, debería:

- instituirse un incentivo fiscal que reconozca el compromiso voluntario;
- organizarse la protección social en el marco de los cometidos asociativos;
- organizarse las condiciones materiales del compromiso voluntario (del mismo modo como se favorece el mecenazgo financiero, debería favorecerse el "mecenazgo del tiempo" que supone el compromiso voluntario);
- apoyarse la formación de voluntarios y cuadros asociativos.

II. Desarrollar la "colaboración" para apoyar la vida federativa y asociativa. Se pide:

- que las asociaciones y federaciones sean efectivamente reconocidas como actores de la vida social a través del desarrollo de una política de concertación que reafirme, a todos los niveles, su papel en las instancias oficiales representativas;
- que se ponga en marcha una política de contractualización auténtica con los poderes públicos, que permita principalmente la plurianualidad de las financiaciones de las actividades de interés general, en paralelo con las subvenciones de apoyo al desarrollo de la vida asociativa;
- que se desarrolle, a través de relaciones construidas a todos los niveles territoriales entre los poderes públicos y las federaciones asociativas, la planificación de las políticas de desarrollo educativo, social y cultural. Esta planificación debe permitir que las federaciones aporten una

ayuda real al desarrollo de la acción de las asociaciones locales, así como garantizar la igualdad de las medidas por su implantación sobre todo el territorio;

- que sea reconocido el papel específico de las asociaciones como empresas con finalidad no lucrativa, elementos dinámicos de desarrollo económico del país, favoreciendo su acceso a todas las medidas de apoyo abiertas a las empresas, especialmente en materia de empleo (por ejemplo, a la reducción de las cotizaciones sociales).

El informe concluye con un apartado de propuestas para mejorar el régimen fiscal de las asociaciones y acabar con la iniquidad de la fiscalidad que se les aplica.

También desde el mundo asociativo francés parte la proposición de un programa comunitario europeo de acción en favor de las asociaciones, programa que —se entiende— debería ser de la misma naturaleza que el programa de acción en favor de las pequeñas y medianas empresas. Este interesantísimo programa —que no podemos desarrollar aquí— se articula en torno a dos series de propuestas: (1) creación de un ambiente favorable a las asociaciones, y (2) oferta de servicios con vistas a favorecer su creación y desarrollo.

No nos olvidamos aquí de las propuestas del grupo de trabajo "Nuevas demandas, nuevos servicios" presidido por XAVIER GREFFE (1990) sobre el necesario aligeramiento de las obligaciones que recaen sobre las

asociaciones. Tampoco podremos obviar:

- las reflexiones de PIERRE ROSANVALLON (1981) acerca de la necesaria adecuación del derecho a la realización del objetivo de reducción de la demanda de Estado y de producción de socialidad en la línea de clásicos como GURVITCH, así como su sentencia: "la primera condición de este desarrollo de la socialidad reside en el crecimiento del tiempo libre" (ROSANVALLON 1981: 122);
- las propuestas de ALAIN DE ROMEFORT sobre (1) el reforzamiento de las solidaridades de vecindad a través de un cuadro jurídico y fiscal apropiado y (2) la invención de nuevos modos de remuneración y de inserción (DE ROMEFORT 1988: 48 ss.).

Hipótesis 11

El reto de la política social del futuro será encontrar un acomodo entre las fuentes estatales y no estatales. *¿Cuál o cuáles de estas instituciones deberán jugar un papel preponderante? ¿Qué relaciones establecemos? ¿Qué modelos de jerarquización podemos imaginar?*

La respuesta nos resultará más fácil si agrupamos el conjunto de las instituciones no estatales. El continuo de posibles opciones discurrirá pues entre dos situaciones extremas caricaturizadas:

(1) Aquélla en la que las instituciones no estatales tienen prioridad en

la satisfacción de las necesidades de los individuos y familias.

(2) Aquella otra en que esa prioridad recae en el Estado.

En la primera, el papel del Estado sería subsidiario, la última red de seguridad en una sociedad que confía preferentemente en otro tipo de instituciones. En la segunda, su papel sería prioritario, en correspondencia con una sociedad que asume —implícita o explícitamente— la incapacidad o indignidad de las otras fuentes.

Esto no es el retrato de dos países en especial, sino el diseño de dos modelos opuestos de resolver el dilema de "¿quién primero?". Cada país se acercará más o menos a uno de esos polos extremos. Ambos modelos (en versiones menos radicales) tienen sus defensores. El debate es clásico y sigue las líneas del debate entre residualistas y universalistas.

Ambos modelos comparten —a pesar de sus diferencias— una asunción (por lo menos teórica, muchas veces implícita, en ocasiones contradicha por la realidad): la separación entre ambas esferas, cada una con su propia lógica, filosofía y medios de actuación.

No obstante, han aparecido dos novedades que quiebran ese ideal de separación y aproximan, aunque muy parcialmente (más en las preguntas que en las respuestas), ambos mundos:

(1) Quienes desean un papel residual para las instituciones estatales esperan ahora que éstas no jueguen también un papel pasivo. Ya no se puede presumir que las otras institu-

ciones cumplan su papel: hay que contribuir a su potenciación, aún cuando sólo sea para seguir manteniendo el papel residual del Estado.

Los residualistas durante mucho tiempo han preferido una presencia del Estado reducida a la mínima expresión, en el convencimiento de que su preponderancia o intromisión dañaba y erosionaba la fortaleza de las otras instituciones. Hoy una constatación juega a favor de un mayor intervencionismo (directo e indirecto) estatal: el mercado también las daña. Un ejemplo: la familia. El norteamericano DAVID POPENOE, tras constatar que son Suecia y los Estados Unidos los países con las mayores tasas de disolución familiar, concluye: “deberíamos buscar un camino intermedio entre el Estado y el mercado” (POPENOE 1991: 76).

(2) A quienes confiaron en una creciente estatización de las necesidades sociales, se les ha caído encima el peso de la evidencia de los límites técnicos, económicos y sociales de esta opción. Las otras instituciones deben cumplir una parte —aún pequeña— de sus cometidos tradicionales. Los poderes públicos deben apoyar esta recuperación.

En parte, y aún manteniendo las distancias, los dos mundos se aproximan, y emerge la cuestión de la relación entre las instituciones estatales y no estatales. La separación clásica se rompe, en primer lugar, cuando los poderes públicos deciden utilizar las otras instituciones para la oferta de un bien determinado manteniendo el pago. De aquí nace un debate sobre la

“privatización” (en el sentido restringido que le dan muchos norteamericanos) o la contratación exterior de servicios. (Esta modalidad no nos va a interesar ahora). Esta separación se rompe también cuando los poderes públicos deciden reforzar la capacidad de transferencia de recursos de las otras instituciones, lo que podrá hacer con alguna de las siguientes finalidades:

(1) Las instituciones no estatales reemplazarán a las estatales. Éste sería el programa de un escoramiento progresivo hacia el residualismo. Los recursos de bienestar social serían financiados y ofrecidos por instituciones no estatales: los ciudadanos comprarían u organizarían su propio bienestar, lo negociarían con sus empresas y apoyarían el emerger de “mil iniciativas” filantrópicas. Una rebaja de impuestos debería facilitar esta reorientación. Las instituciones públicas mantendrían su poder regulador y quedarían para las personas y grupos que no alcanzaran a “manejarse” con esas instituciones. El respaldo público a éstos podría tomar la forma de transferencias en dinero que les permitiera “valerse” frente a la que hoy es la principal fuente creadora de socialización y dignidad personal: el mercado. Éste es un programa que —más allá de la retórica— ha dado pocos resultados. Algunos suponen que puede haber sido la inspiración inicial de los gobiernos británico y norteamericano en la pasada década.

(2) Permitir un replegamiento a mínimos universales. Los poderes públicos asegurarían un nivel mínimo pa-

ra una serie de necesidades básicas. La responsabilidad más allá de ese mínimo competiría a las instituciones no estatales, encargadas de responder a las expectativas o gustos diversificados del nuevo ciudadano postindustrial o de cubrir áreas muy especializadas o sofisticadas.

Un programa de este tipo se ha apuntado ya en nuestro país para las pensiones: el Estado debería ofrecer una pensión mínima universal, el ciudadano completaría voluntariamente su protección con un seguro privado. En efecto, no son pocos quienes sostienen que la única responsabilidad pública al respecto sería la de garantizar una pensión mínima para todos los ciudadanos, mínimo desvinculado de la trayectoria personal y profesional del individuo y de la duración temporal de la situación de carencia en que pudiera encontrarse. Más allá de este mínimo, los ciudadanos podrían prever una pensión voluntaria de corte individual negociada con compañías mercantiles o mutuas y sociedades no lucrativas.

Este programa es conocido en la literatura internacional como "la vuelta a Beveridge", por la recuperación de su principio de cobertura universal a estándares mínimos, y lo encontramos en autores como WILSON Y WILSON (1982) o JUDGE (1980).

(3) Mantener el statu quo en lo básico. El reforzamiento de las instituciones no estatales tendría aquí por fin alguno o algunos de los siguientes resultados:

- Una reducción de la demanda sobre las instituciones públicas, que, ali-

viadas de una parte de la presión que sufren, quizá puedan recomponer sus equilibrios financieros. El Estado no retrocede, sólo que confía en que otras instituciones asuman voluntariamente (y con nuevos incentivos) una parte de sus cometidos tradicionales. Se abandona (incluso en la retórica) el escenario del "Estado del cuidado": por falta de recursos y porque crea una sociedad fría y desmotivada.

- Un mejor cumplimiento por parte de las instituciones no estatales de su papel complementario, suplementario y subsidiario. Este cometido cobra importancia ante la mayor conciencia hoy de los límites, insuficiencias y agujeros del sistema público. Se admite además que el Estado no podrá asumir responsabilidades en determinadas áreas o sectores, márgenes que deberán cubrirse alternativamente. El programa ilimitado del Estado de bienestar se ha encontrado con un techo, alto pero techo a fin de cuentas.
- Un complemento: "el sistema de solidaridad estática no pide sino ser completado por mecanismos convivenciales" (DE FOUCAULD 1988: 198); "dando por supuesto el Estado de bienestar, se trata de ir más allá y complementarlo con un tipo de solidaridad caliente que dimane del propio ethos de la sociedad civil y cree una vida comunitaria que hoy no existe, basada en la proliferación del voluntariado"².

Podríamos sintetizar este programa del siguiente modo: "residualismo no, más institucionalismo tampoco".

Ésta sería al parecer la postura de la mayoría en el Reino Unido, al menos según la interpretación de ROBERT PINKER: ni la planificación socialista ni la libre empresa gozan del apoyo de la mayoría, que desea un mantenimiento del actual Estado de bienestar, aunque con un mayor peso de los sectores privado y voluntario (PINKER 1990: 122 ss.).

“Mucho menos Estado”, “menos Estado”, “el mismo Estado” (aunque “complementado”, reformado). Queda fuera “más Estado”, aunque no es verdad que todo el mundo haya dejado de reclamar esta salida.

Bibliografía

- ALLARDT, Erik (1973): “*About Dimensions of Welfare. An Exploratory analysis of a Comparative Scandinavian Survey*”, Research Group for Comparative Sociology, University of Helsinki. Research Report nº1.
- CNVA (Conseil National de la vie associative) (1989): *Les associations et l'Europe. Pour un plan d'action en faveur des activités associatives: facteur de développement d'une Communauté plus solidaire*. Paris: La Documentation Française, 183 pp.
- CORDINI, Elena (1989): “El punto de vista delle donne”, en *Inchiesta* nº 83-84, pp. 71-72.
- DAHRENDORF, Ralph (1983a): *Las oportunidades de la crisis. Reflexiones sobre el futuro del liberalismo*. Madrid: Unión Editorial, 176 pp.
- DAHRENDORF, Ralph (1983b): *Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política*. Madrid: Espasa-Calpe, 221 pp.
- DAHRENDORF, Ralph (1990): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Mondadori, 231 pp.
- DE FELICE, Franco (1984): “*El Welfare State: Cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa*”, en *Debats*, nº 11, pp. 36-67.
- DE FOUCAULD, Jean-Baptiste (1988): *La fin du social —colbertis— me*. Paris: Pierre Belfond, 237 pp.
- DE ROMEFORT, Alain (1988): *Promouvoir l'emploi. Convivialité et partenariat*. Paris: L'Harmattan, 181 pp.
- ERLER, Gisela (1988): “*La paradoja alemana: escasa participación femenina en el mercado de trabajo y políticas sociales posindustriales*”, en *Sociología del Trabajo*, nueva época, nº 9, primavera 1988, pp. 105-120.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 248 pp.
- FLORA, Peter (1981): “*Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in una prospettiva storica*”, en M. Ferrara (ed.): *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?* Firenze.
- FLORA, Peter (ed.) (1986): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, 4 vols. Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- GREFFE, Xavier (pres.) (1990): *Nouvelles demandes, nouveaux services*. Paris: La Documentation Française, 163 pp.
- JUDGE, Ken (1980): “*Bevaridge: Past, Present and Future*”, en Cedric Sandford, Chris Pond y Robert Walker (eds.): *Taxation and Social Policy*. London: Heinemann, pp. 172-189.
- KAUFMANN, Franz-Xaver (1985): “*Major Problems and Dimensions of the Welfare State*”, en S. N. Eisenstadt y Ora Ahimeir (eds.) (1985): *The Welfare State and its Aftermath*. London; Sidney: Croom Helm, pp. 44-56.
- KLEIN, Rudolf (1985): “*La política social de los años 80: valores, relaciones de fuerza y política*”, en OCDE: *El estado protector en crisis, Informe de la Conferencia sobre las políticas sociales en los años 80*. OCDE, Paris, 20-23 octubre 1980. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 305-327.
- OFFE, Claus (1989): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza, 309 pp.
- PINKER, Robert (1990): *Social Work in an Enterprise Society*. London; New York: Routledge, 158 pp.
- POPENOE, David (1991): “*Family Decline in the Swedish Welfare State*”, en *The Public Interest*, nº 102, pp. 65-77.
- ROSANVALLON, Pierre (1981): *La crise de l'Etat-providence*. Paris; Seuil, 190 p.
- SEGALMAN, Ralph y MARSLAND, David (1989): *Cradle to Grave. Comparative Perspectives on the State of Welfare*. Houndmills; London: MacMillan, 147 pp.
- TITMUSS, Richard M. (1968): *Commitment to Welfare*. London; George Allen and Unwin, 272 pp.
- WILSON, Thomas y WILSON, Dorothy (1982): *The Political Economy of the Welfare State*. London: George Allen & Unwin, 223 pp.

Notas

1 Muchas personas —normalmente mujeres— organizan su vida en torno a los cuidados que prestan a sus familias, que pueden ser gravosos si hay niños pequeños, ancianos o incapacitados en casa. Estas mujeres en ocasiones renuncian a un trabajo, siguen trabajando a tiempo parcial o eligen un trabajo considerado de estatus inferior para poder desempeñar estas tareas. No es infrecuente que renuncien a una carrera profesional. Éstos son costes de

oportunidad, no lo que se pierde, sino lo que se deja de ganar.

2 Esta cita está extraída de un reciente artículo de prensa, "La herencia de los dorados años ochenta", de Manuel Escudero (El País 24/10/92).

Rafael ALIENA MIRALLES
Escuela Universitaria de Trabajo Social
Universidad de Valencia