

CAMBIOS POLITICOS Y SOCIALES EN EUROPA (IV)

# Políticas sociales del estado del bienestar. Entre la continuidad y el cambio

**V**ivimos momentos especialmente delicados en el ámbito de las políticas sociales. Por un lado, la sensación que parece existir es la de acoso y derribo, ya que muchos achacan a su excesiva carga financiera la falta de competitividad de nuestros países ante aquellos otros emergentes menos «cargados» de obligaciones sociales. Pero, por otro lado, parece que sin la labor amortiguadora de las políticas sociales, los efectos de la globalización económica y de las transformaciones del sistema productivo serían mucho más graves. Sin caer en posiciones extremas, lo cierto es que nadie pone en duda la necesidad de replantear las propias bases del llamado Estado de Bienestar. Podríamos incluso afirmar que



**Joan Subirats**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Barcelona. Doctor en Ciencias Económicas. Es director del Programa de Gestión Pública de la UAB. Director de la revista del INAP, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Autor, entre otros trabajos, de *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España* (Madrid, 1992).

---

\* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología, la Energía, Europa, la Literatura, la Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro Español Contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy. →

está definitivamente en crisis un modelo que ya no existe como tal, dados los profundos cambios acaecidos en su entorno económico, social y político. Pretendemos aquí repasar esa situación y plantear diversas perspectivas de formulación del problema y de líneas de respuesta. Dado lo ambicioso de la empresa y las limitaciones propias de esta forma de ensayo, se me excusarán ciertas simplificaciones y afirmaciones. Espero que ello venga compensado por la capacidad de hacer pensar sobre un tema cuya actualidad nadie puede discutir.

### *Los orígenes*

En los orígenes del modelo de «Welfare State» encontramos aquel pacto implícito entre fuerzas políticas y sociales con distintos sistemas de valores y objetivos, que coincidían en la preservación de la economía de mercado, pero dentro de un marco en el que se garantizara una vida digna a partir de un conjunto de prestaciones sociales que se universalizaban. Los textos normativos de la segunda posguerra explicitan ese acuerdo y dan forma jurídica a ese Estado Social de Derecho. Existe una notable coincidencia entre el sistema productivo fordista, que garantiza un acceso al consumo masivo de muchos productos considerados anteriormente para minorías, con un sistema de protección social también masivo y homogeneizador. Aquellos sectores que se situaban en la parte superior de la escala social aceptaban «sufragar» en mayor medida los costes económicos de esas políticas de protección social, a cambio de ciertas garantías sobre el mantenimiento del «status quo», en momento en que las amenazas de cambio de sistema eran patentes. Los situados en la parte inferior de esa escala aceptaban el terreno de juego, a cambio de acceso a prestaciones sociales de las que habían sido sistemáticamente apartados por razones de discriminación económica.

Las clásicas preguntas del *qué*, del *quién* y del *cómo* se responderían aquí de forma suficientemente conocida. El contenido de las políticas, el *qué*, tomaría cuerpo en aspectos como educación garantizada, prestaciones sanitarias básicas con carácter universal, subsidio de paro en caso de desempleo y pensiones mínimas para las personas que dejaran de forma definitiva el mercado

→ «Cambios políticos y sociales en Europa» es el tema de la serie que se ofrece actualmente, programada con la colaboración del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, organismo que complementa en el campo científico las actividades culturales que desarrolla la Fundación Juan March. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Hacia una sociedad europea*, por Salvador Giner, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, del C.S.I.C., y profesor de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona; *Imaginando futuros para la Comunidad Política Europea*, por Philippe C. Schmitter, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Stanford (Estados Unidos); y *La integración europea y la liberalización de la economía española. Lo que queda por hacer*, por Miguel A. Fernández Ordóñez, presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.

**POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR...**

de trabajo al alcanzar una cierta edad. Esa «procura existencial» de la que hablaba Forsthoff toma cuerpo, pues, en ese conjunto de derechos sociales que las administraciones públicas garantizan, y que provocan ingentes aumentos del gasto público en la mayoría de países occidentales. Nuestro país ha vivido, con retraso como tantas otras cosas, ese despliegue de prestaciones, de manera que si en 1975, a la muerte de Franco, apenas si superábamos los 20 puntos de gasto público en relación al PIB de entonces, en 1993 rondábamos el 50% de un PIB notablemente superior.

El Estado, en todas partes, asumía de forma monopolista el protagonismo de tal despliegue, construyendo un verdadero aparato asistencial. El *quién* alcanzaba así un significado claramente administrativo, en sus distintos niveles, avalado por el pasaporte al intervencionismo que representaban las cartas constitucionales de finales de los cuarenta, o el artículo 9 de nuestra reciente Constitución.

El correlato organizativo y de gestión de esa concepción podía haber supuesto una verdadera revolución en las formas de gestionar las administraciones públicas, pero ello no fue así. El *cómo* significó simplemente una extensión del aparato y de la manera de hacer de la tradicional «administración de potestades» a las nuevas tareas y servicios. Así se asumió que con la misma estructura administrativa y reglas de juego con que se regulaba, inspeccionaba y sancionaba, se podía también prestar servicios sociales, enseñar al alumno o curar al enfermo. En general, los valores predominantes serían el universalismo, la equidad y el uniformismo en el modo y en la manera de gestionar y prestar el servicio. Si antes lo necesario era hacer cuantas menos cosas posibles, pero, sobre todo, hacerlas conforme a la ley, ahora se trataría de hacer casi de todo, muchas veces a pesar de que la normativa no estuviera pensada para facilitar esa ingente tarea. Evidentemente, ello pasaba también por convertir en funcionarios a docentes, personal sanitario y trabajadores sociales, aumentando de forma extraordinaria el número de personas al servicio de las diversas administraciones públicas.

*Los cambios*

¿Qué ha cambiado en ese cuadro que podemos afirmar que se sostiene sin excesivos problemas desde finales de los cuarenta hasta mediados de los setenta en toda Europa, y desde 1975 hasta finales de los ochenta en España? Casi todo. Estamos plenamente instalados en el posfordismo. Si la preocupación de Henry Ford en los años 20 era conseguir vender el mismo Ford «T» de color negro al mayor número posible de norteamericanos, hoy el problema consiste en

cómo hacer coincidir una variedad potencialmente ilimitada de gustos y diferencias de los consumidores con las claras rigideces de los procesos productivos. Así, el «toyotismo» (por ponerle un nombre) es capaz de servir en 48 horas a un cliente con nombre y apellidos un vehículo en el que ese cliente ha decidido sobre centenares de posibles alternativas, y que, por tanto, tiene también nombre y apellidos. Al mismo tiempo, el mercado se ha convertido en transnacional y las grandes corporaciones se las ven y se las desean para encontrar fórmulas organizativas ágiles y flexibles que les permitan reaccionar a tiempo ante las demandas cambiantes. Las pequeñas empresas, polivalentes y flexibles, con poca jerarquía y mucho «know how», plantean batalla a los grandes monstruos empresariales que sólo pueden reaccionar de la misma forma: buscando polivalencia y flexibilidad. En todo ello, han sido importantes los grandes avances tecnológicos, que han permitido una importante transformación en los procesos productivos. A partir de ahí, se ha facilitado el prescindir de mano de obra, o los cambios de localización industrial gracias a la informatización y robotización de procesos, lo que genera una menor dependencia de mano de obra especializada.

Este conjunto de transformaciones ha causado también dramáticos impactos en el entorno social. Por un lado, las demandas han crecido, no tanto en cantidad, sino en calidad y diferenciación. Por ejemplo, si lo que se pretendía en un principio era simplemente cubrir la necesidad de parto en condiciones clínicas satisfactorias, ahora los sistemas de bienestar más avanzados ofrecen hasta cinco variedades distintas de parto (natural, sin dolor, mixto, musical, acuático). Y, evidentemente, en esta línea, la presión sobre la calidad de los servicios públicos plantea problemas mucho más complejos y potencialmente de mayor alcance que los estrictamente de cobertura cuantitativa de la demanda. Pero el impacto mayor se ha dado en la creciente marginalización de colectivos sociales que se han ido viendo desplazados hacia el exterior del sistema, transformando paulatinamente el tradicional «cleavage» entre los de «arriba» y los de «abajo», hacia el nuevo conflicto entre los de «dentro» del sistema y los de «fuera» del mismo. Parados de larga duración, jóvenes en busca del primer empleo, colectivos de «riesgo», emigrantes de todas las procedencias y «status» legal, jubilados al borde de la subsistencia son protagonistas de ese «fuera» del sistema que atruena con sus cifras en la vieja Europa (45 millones de «pobres», 20 millones de parados, entre los que aquellos casi crónicos representan el 45%...).

También el entorno político ha sufrido el impacto de esos cambios. Se ha erosionado notablemente el apoyo social, no tanto a las propias políticas de bienestar, como a la gestión de esas políticas por parte de

## **POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR...**

unas administraciones públicas que, por una parte, han llegado al límite de su capacidad de presión fiscal, mientras, por otra, tienen aún que ganarse la legitimidad de un «retorno» de servicios de suficiente calidad. Así, los sectores sociales con menores ingresos, pero que aún están dentro del sistema, acumulan grandes tensiones. Se sienten constantemente amenazados por la pérdida de sus lugares de trabajo y presionados por las propias dificultades de la subsistencia diaria y por las cargas tributarias de todo tipo que soportan, mientras que tienen la percepción de que muy cerca de ellos existen otros colectivos que reciben iguales prestaciones sociales sin contribuir para nada al mantenimiento de esos mismos servicios. Los barrios periféricos de las grandes ciudades viven esas tensiones y alimentan preocupantes fenómenos de hostilidad hacia el extranjero o hacia el marginado. Por otro lado, sectores de clase media, que contribuyen de forma decisiva al mantenimiento de las políticas sociales de las diferentes administraciones públicas, viven con la tensión de financiar unos servicios que muchas veces no utilizan, al preferir servicios privados que les ofrecen mayor personalización y una atención más cuidada que la despersonalizada y burocratizada asistencia pública. Pagan dos veces enseñanza, sanidad o pensiones, y ello les lleva a sostener tendencias como las de «opting out» que proliferan en algunos países europeos.

### *Los nuevos interrogantes*

¿Cuál es el resultado de todo ello en nuestras ya conocidas preguntas del *qué*, del *quién* y del *cómo*? Lógicamente, las respuestas a esas preguntas estarán claramente condicionadas por el sistema de valores desde el que se formulan esas respuestas. Desde principios de los ochenta sabemos que desde posiciones conservadoras y neoliberales se defiende la tesis de «hacer retroceder las fronteras del Estado», convirtiendo nuevamente en residual la intervención social de las administraciones públicas. Ese repliegue de lo público iría acompañado de una concepción de las políticas sociales más de tipo asistencial y paliativo, que entendidas como plasmación de derechos públicos subjetivos. Pero lo cierto es que también desde posiciones socialdemócratas y progresistas se acepta la necesidad de modificar las formas y los protagonistas de la actuación pública en materia social como requisito para la defensa de las conquistas del Estado del Bienestar. Ese «cambiar para mantener» acerca posiciones en las respuestas del «quién» y del «cómo», aunque se mantengan las distintas coloraciones derivadas de las opciones más propiamente estratégicas procedentes de la respuesta dada al «qué» de esas políticas.

Las limitaciones de recursos de las administraciones públicas

son y van a ser la tónica dominante no sólo a corto, sino a medio y largo plazo. Es probable que, al menos en España, acabemos de pasar la «etapa de oro» de las administraciones públicas, si atendemos a parámetros como crecimiento de recursos económicos y humanos. Pero no sólo aquí, sino en toda Europa se extiende el consenso sobre la imposibilidad de que el Estado continúe creciendo en intervención y en recursos. Pero, en cambio, continúa la presión social sobre la mejora de la calidad de los servicios públicos y sobre la capacidad de satisfacer necesidades que asumen formas cada vez más individualizadas. Desde posiciones reacias a la continuidad de ese Estado del Bienestar ello lleva a postular recortes y traspaso al sector privado de ciertas prestaciones, y abre una línea de residualización de las políticas sociales hacia los sectores «fuera» del sistema (versión pública de la beneficencia tradicional). Pero desde posiciones de defensa de ese Estado del Bienestar no se observa un mantenimiento de posiciones numantinas, sino que la situación obliga a contabilizar prestaciones, establecer costes, avanzar en prioridades y buscar la compatibilidad entre crecimiento y competitividad económicas con integración social y servicios de calidad para todos. No podemos aquí ahondar más en el tema, pero apuntado queda el dilema, y ejemplos tenemos ya en Europa de una y otra perspectiva.

La Europa de los Estados Sociales se ha ido construyendo sobre la «conexión» pública de la regulación, financiación y provisión de los distintos servicios sociales. El Estado de Bienestar tradicional mantiene una estructura de servicios que podríamos calificar de monopolista, caracterizada por una fuerte institucionalización de esos mismos servicios. Frente a ello, la posición más proclive a la desregulación y a la residualización de las prestaciones defiende el traspaso de esos servicios a la esfera privada, mercantilizándolos, para de este modo, se dice, lograr, al mismo tiempo, «descargar» a las administraciones públicas y a los contribuyentes de esa responsabilidad y mejorar la eficacia de sus prestaciones.

Quienes defienden la continuidad de las políticas de bienestar, pero aceptan modificar los parámetros en que se han movido en estas décadas, se refieren a la necesidad de desmonopolizar esos servicios, manteniendo la regulación pública, pero encontrando fórmulas mucho más flexibles en temas como financiación y, sobre todo, en prestación de servicios. Así, se habla de «partenariado», de presencia de ONG's y otras formas asociativas en los ámbitos de prestación de servicios considerados por su regulación como públicos, etc. En general, se acepta la idea de que una mayor presencia de entes sin ánimo de lucro, pero con formas no burocratizadas de organización y funcionamiento, y, aún mejor,

**POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR...**

con nexos de unión naturales con los destinatarios de esas políticas, pueden no sólo resultar mucho más eficientes en sus formas de funcionamiento, sino asimismo garantizar impactos mucho mayores que los conseguidos a través de fórmulas puramente públicas de regulación-prestación. Al mismo tiempo, esa búsqueda de las formas más «naturales» de relación administración-prestación-público objeto de la atención conduce a postular la máxima descentralización posible de esas políticas de bienestar, siguiendo la idea de que debería darse la máxima autonomía de gestión a aquel nivel administrativo que posea la mayor información.

Hemos mencionado ya cómo las nuevas obligaciones que fueron asumiendo las administraciones públicas no tuvieron efecto alguno en el cómo esas administraciones funcionaban y se organizaban. Ese desajuste, ya patético en la etapa de crecimiento y consolidación de las políticas de bienestar, resulta ahora, en momentos en que se habla de flexibilización, pluralismo y eficacia, hasta cierto punto grotesco. En efecto, todo lo que la organización burocrática significó en su momento, de racionalización y profesionalización del proceso administrativo, de garantía de equidad, se ha ido convirtiendo, en la administración del bienestar, en símbolo de rutinarización o despersonalización. La gestión de los servicios derivados de esas políticas demandan cada vez más diferenciación e implicación de los ciudadanos-clientes en las prestaciones, y ello casa poco con esquemas de funcionamiento muy poco sensibles a los cambios del entorno.

En general, podemos decir que en la gestión de las políticas sociales no se trataría tanto de seguir y aplicar normas y procedimientos, como de entender el porqué de esas normas y procedimientos, en relación a qué problemas, en un continuo proceso de mejora y cambio de los procesos, a fin de asegurar calidad y valor del servicio. De manera sintética, diríamos que desde posiciones de defensa de las conquistas sociales que expresa ese Estado del Bienestar, las demandas genéricas de flexibilización y de pluralismo encontrarían, en el campo de la gestión, acomodo en conceptos como coproducción del servicio, colaboración técnicos-clientes, evaluación pluralista de resultados, etc. Mientras que, desde posiciones más escépticas ante las posibilidades de mejorar el rendimiento y la eficacia de esas administraciones y, por tanto, desde postulados de «retirada» del sector público, se pondría más el énfasis en elementos como mercantilización o individualización de los servicios.

*Una justificación*

A lo largo de estas páginas se ha intentado presentar de

forma quizás excesivamente esquemática y simplista, y sin el aparato teórico que, a mi modo de ver, hubiera recargado en exceso el texto, el momento de inflexión en que están sumergidas las políticas sociales que han ido caracterizando ese modelo que convencionalmente denominamos Estado de Bienestar. El empeño era probablemente excesivo, sobre todo por la falta de perspectiva que aún tenemos sobre los momentos de gran transformación económica, política y social que nos ha tocado vivir. Pero, tal como advertía al inicio del texto, se ha intentado trasladar, con mejor o peor fortuna, la polémica más actual sobre el futuro de las políticas sociales, utilizando elementos ya muy conocidos junto con forzosas simplificaciones de posiciones ideológicas que hoy se disputan la hegemonía en ese terreno. Las respuestas a las preguntas *qué, quién y cómo* que nos han acompañado permiten muchos más «grises» de los que nuestro afán simplificador ha plasmado en posiciones más rotundas de «blanco» o «negro». No obstante, la polémica está servida y sólo cabe esperar que más aportaciones y, sobre todo, más experiencias nos permitan mejorar la calidad de unas políticas que, en buena medida, han caracterizado las sociedades de la posguerra europea.

### *Referencias*

De manera voluntaria, se ha querido prescindir de toda referencia bibliográfica que hubiera, sin duda, contribuido a reforzar el apoyo teórico de muchas afirmaciones, pero que, pienso, no hubiera facilitado su lectura como ensayo de actualidad. A pesar de ello, permítaseme seleccionar algunos textos que puedan ayudar a la continuación de este trabajo sin final a aquellos más interesados:

Chelf, C. E., 1991, *Controversial Issues in Social Welfare Policy*, Sage, Londres.

Esping-Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.

Kooiman, J. (ed.), 1993, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres.

Lane, J. E., 1992, *The Public Sector*, Sage, Londres.

Rathgeb-Smith, S.; Lipsky, M., 1993, *Non Profits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge.

Ruffolo, G., 1989, *La Qualità Sociale*, Laterza, Bari. □