

LAS POLÍTICAS SOCIALES

José Adelantado

1. Concepto

1.1 La política social

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, y tanto se considera un objeto de estudio de las Ciencias Sociales como un conjunto de prácticas. Pero más que una disciplina independiente se trata de un campo de análisis particular, el bienestar social, sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos, y por ello resulta difícil entender qué es la política social. La política social descansa en los métodos y teorías usados en sociología, historia, economía, derecho, ciencia política, geografía, estadística, filosofía, y psicología social, para ayudar a comprender el bienestar. Pero no tiene un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas, es más un campo de estudio multidisciplinar que una disciplina. La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos.

Esta aproximación a la política social considera que se trata de un campo de estudio multidisciplinar en el que destacan tres centros de interés: Primero, el interés por el bienestar, pero el “bienestar” es un concepto muy controvertido e históricamente cambiante. La versión del fabianismo tradicional inglés, de la democracia cristiana de Europa continental, de los verdes o del feminismo, muestra una gran variedad en sus concepciones y en los procedimientos más apropiados para conseguirlo. Segundo, el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.) Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del estado y el mercado están involucradas las familias y el llamado tercer sector; atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos.

Otra aproximación a la política social se puede obtener a partir de considerar “qué hacen” los estudiosos e investigadores sobre la misma. Un enfoque muy actual analiza *cuestiones sociales*, como el envejecimiento de la población, los cambios familiares o la globalización. Otro enfoque, más convencional, busca soluciones a los *problemas sociales* como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. Es frecuente, también, centrarse en el estudio de las necesidades de *grupos sociales* específicos como discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes. Sin embargo, aunque el enfoque más tradicional es el que se limita a los grandes *servicios públicos* (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales; con sus respectivas cuestiones, problemas, grupos sociales y actores), recientemente está emergiendo un nuevo enfoque de la política social basado en cómo ésta afecta a la *vida de las personas*. Conocer la experiencia directa y el relato personal (la voz) de un vagabundo, desempleado, discapacitado, RMIsta, sin papeles, o la relación de una mujer con estas políticas, parece muy conveniente para entender cómo funcionan o qué impactos tienen

sobre su identidad y vida cotidiana. Pero además, otra cosa “que hacen” quienes analizan la política social es tener en cuenta la *dimensión territorial*. El cambio de enfoque se ilustra mediante la transición desde una visión estado-céntrica (esto es, cerrada por las fronteras nacionales y centralista), a una geografía global (articulada en bloques regionales y actores multinacionales), con múltiples niveles (local, autonómico, estatal, europeo, global) que tanto condicionan las políticas sociales como suponen una oportunidad para su desarrollo.

1.2. Algunas definiciones clave

Bienestar social. Hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y el tercer sector (organizaciones no gubernamentales como Cruz Roja, asociaciones mutuales e instituciones religiosas como Cáritas). La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado.

Necesidades sociales. La necesidad no es lo mismo que el deseo; podemos necesitar cosas que no queremos (como una intervención quirúrgica), o desear cosas que no necesitamos (a las que la publicidad, por ejemplo, dedica muchos esfuerzos). Las necesidades son sociales en el sentido de que no se refieren meramente a las causas individuales por las que una persona se enferma o es pobre; también conciernen a la extensión y distribución de la enfermedad o la pobreza en diferentes grupos sociales y las razones, estructuras y procesos que afectan a sus condiciones de vida. Hay necesidades de las que somos conscientes y las sentimos nosotros mismos, como cuando caemos enfermos o tenemos un accidente. Pero también hay necesidades definidas por los demás, por la familia o amigos y, especialmente, por los profesionales y expertos (médicos, trabajadores sociales, investigadores). En este caso las necesidades sociales se establecen por comparación con otra gente del mismo grupo social; unos individuos carecen de algo que los demás tienen. Más allá de situaciones en las que la necesidad es obvia, como las urgencias médicas, un serio problema para la política social es la medición de las necesidades sociales; la noción de necesidades básicas o mínimos esenciales es muy relativa ya que varía según las culturas, países, estilos de vida, familias y zonas de residencia de los individuos (¿a partir de qué cantidad de ingresos una persona se considera pobre? ¿cuál ha de ser la gravedad de una dolencia para necesitar un descanso laboral? ¿es necesario tener teléfono?). El problema de la medición no está resuelto, pero una interpretación objetiva de lo que es básico o esencial tiene que ver con la aptitud de un individuo para mantenerse vivo y conservar la capacidad para actuar como “una persona” en la sociedad en que vive.

Problemas sociales. El bienestar social está relacionado con las necesidades, pero no son lo mismo que los problemas sociales; una persona en situación de desempleo puede tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no; ahora bien, para que un problema sea social no es suficiente que afecte a muchas personas, es preciso

que sea percibido y valorado como tal por la sociedad. Las percepciones están muy influenciadas por juicios de valor; algunas percepciones son ampliamente compartidas, como la repulsa a la violencia contra las mujeres, y otras no tanto; sobre los enfermos de sida, los desempleados o los pobres por ejemplo, planea una atribución de culpabilidad. La cantidad de individuos a los que afecta una situación, y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de “politización” del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente.

Igualdad. Muchas reformas sociales se han hecho en nombre de la igualdad; y desde la política social se postula que los distintos grupos sociales deben ser tratados de forma igualitaria en derechos, beneficios, servicios y participación en las decisiones, por parte de los gobernantes del bienestar. La discusión es sobre los límites del igualitarismo. Un punto de vista asociado a la economía neoclásica sostiene que los individuos se inclinan a maximizar su utilidad individual, y que el igualitarismo mina los incentivos para el trabajo y el esfuerzo individual. Por otro lado, se sostiene que no es justo tratar como iguales situaciones diferentes en relación a la sexualidad, la edad, las autonomías, las étnias o las lenguas, porque amenazan su identidad (aunque cabe el peligro de transformar discursivamente las desigualdades en diferencias para no hacer nada con las primeras). En otro sentido, se distingue entre “igualdad de oportunidades” e “igualdad de resultados”; la primera consiste en suministrar a los individuos un igual punto de partida en una sociedad desigual, lo que es compatible con un amplio rango de divergencias en la vida y la suerte de las personas. El objetivo de la segunda es la igualdad en el punto de llegada; e implicaría, entre otras cosas la emancipación de los dominados por sus opresores, la plena garantía de los derechos a la libertad individual y la supresión de privilegios. Como puede suponerse, la principal aplicación del igualitarismo ha sido en las políticas de igualdad de oportunidades.

Derechos. Es un concepto jurídico y se refieren a la legitimidad de las demandas de los individuos. Para la política social la cuestión es qué tipo de demandas de bienestar social deben ser respaldadas por la administración pública. Según Marshall se distinguen tres tipos de derechos de ciudadanía, los derechos civiles (libertad de la persona, de expresión, de fe...), políticos (derecho al sufragio, a ocupar cargos públicos) y derechos sociales (que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicos, hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en una sociedad). Así pues, los derechos sociales en un sentido amplio están socialmente contruidos, y la relación entre derechos individuales y autoridad del estado es conflictiva; los gobernantes pueden imponer a los ciudadanos obligaciones como pagar impuestos o comportarse de acuerdo a determinadas normas sociales (laborales, escolares, familiares, sexuales...) que refuerzan el orden establecido.

Justicia social. Se refiere a los merecimientos de alguien para obtener algún bien. Los argumentos en relación a los derechos y a la igualdad suministran las bases para discutir en qué proporción ha de ser el mercado, el estado, la familia y el tercer sector, los proveedores de bienestar. Para un punto de vista, apropiarse o redistribuir los bienes que alguien ha ganado a través de su trabajo es injusto, aunque quepa la caridad (Nozick). Para otro, una redistribución de bienes es justa si beneficia a alguien mientras no perjudique a los demás (Pareto). Finalmente, se supone que la máxima justicia y libertad posibles se obtienen si en una redistribución se otorga la máxima ventaja a los

menos acomodados (Rawls). Ese *alguien*, puede ser una persona, un grupo, una clase, un sexo, un grupo de edad...

2. Debate y Perspectivas Teóricas

La comparación en política social se centra en la difícil tarea de examinar el tipo de bienestar en distintos países, regiones o ciudades, para identificar rasgos comunes y diferencias, tratar de explicarlas y considerar posibles desarrollos. Aunque, más pragmáticamente se trata de aprender de la experiencia de los demás, tanto de los aciertos como de los errores. Básicamente se puede distinguir una aproximación “micro” y otra “macro”.

La primera se centra en aspectos como la provisión para usuarios específicos, respuestas a problemas particulares o la gestión de los mismos. Más concretamente aborda elementos como la extensión y el tipo de la necesidad/problema, el rango de la provisión, el contexto del bienestar global, el proceso de toma de decisiones, el objetivo de un programa/servicio/beneficio, su origen y desarrollo en el tiempo, el modo de acceso y el derecho a que da lugar, la estructura de provisión (reglamentario/no regulado), la estructura de regulación jurídica/administrativa/de recursos, la tasa de cobertura e intensidad de la provisión, la estructura de actores y sus recursos de poder, las presiones de cambio, etc.

La aproximación “macro” intenta caracterizar y comparar “sistemas enteros” de bienestar entre sociedades. Se trata de captar la esencia de la organización del sistema de bienestar de un país, y el tipo de respuesta a las necesidades sociales. Se consideran aspectos como las cuestiones sociales y los problemas generales acerca del bienestar, los *estilos* de hacer política, las principales formas de financiación y su nivel de esfuerzo, los principales patrones en el suministro de bienestar, las formas de acceso y cantidad/calidad del reparto, los principales rendimientos y resultados en la redistribución de recursos, etc.

Pero como puede sospecharse por la complejidad de los aspectos a considerar, el trabajo comparativo es muy problemático. Como se ha dicho, el mismo concepto de “necesidad” es muy controvertido; una política particular (como las pensiones) sólo tiene sentido en el conjunto de las políticas de un país, por lo que resulta difícil de extrapolar; los proveedores pueden ser públicos, privados (con y sin ánimo de lucro) o mixtos, y de importancia variable en distintos sistemas estatales (y subestatales); el análisis de la estructura de recursos financieros hace referencia a los impuestos locales, autonómicos y estatales, a las contribuciones obligatorias, al aseguramiento privado, y también a otros proveedores gratuitos como las familias, que resultan difíciles de sistematizar; las estructuras administrativas y el sustrato de derechos difícilmente recogen las dinámicas informales de acceso a recursos; la evaluación de la eficacia en términos de coste-beneficio, satisfacción de necesidades, evolución de las desigualdades y criterios semejantes, están cargados de valores.

A su vez, la información disponible en las estadísticas oficiales en ocasiones también presenta algunas limitaciones para el análisis comparado. Los datos de los países pueden ser heterogéneos o en alguno de ellos no existir, pueden variar según las fuentes, las categorías utilizadas, los períodos de cobertura, los cambios en las definiciones, los métodos de recogida y clasificación, o debido a su propia elaboración (que puede

responder a distintas concepciones de las necesidades o del bienestar). Y también cabe señalar las propias limitaciones de quienes investigan, ya que vivir en un país y conocerlo puede distorsionar la visión de los otros países, por lo que es preciso adoptar una actitud lo menos condicionada culturalmente posible.

Sin embargo, a pesar de las dificultades y limitaciones, los estudios comparados tanto a escala “micro” como “macro” se han desarrollado considerablemente desde que se iniciaron hacia finales de la década de 1950. Hacia los setenta se produjo una expansión comparativa relacionada con la dinámica de integración de la Comunidad Europea, al destacarse variaciones nacionales en el conjunto. A principios de los noventa una nueva oleada de comparaciones intentó establecer nuevas taxonomías; la más utilizada (y criticada) es la establecida por G. Esping-Andersen en su libro *Los tres mundos del capitalismo del bienestar* (1990). Desarrolla una tipología de regímenes de bienestar basada en la formación de las clases y las estructuras políticas, a base de índices para medir la accesibilidad, cobertura e intensidad de la seguridad social y la implicación del estado en la promoción de la igualdad e integración social. Distingue tres regímenes de bienestar (socialdemócrata, típico de los países escandinavos; corporativo conservador, propio de los países europeos continentales y liberal, típico de los países anglosajones). Pero estos tipos ideales han sido criticados por varios motivos. Por razones de tipo geográfico tanto resulta reducido (sólo 18 países del mundo) como amplio en las agrupaciones (se ha argumentado la heterogeneidad del tipo corporativo, liberal y las diferencias de los países del Pacífico). Por otro lado se ha cuestionado la capacidad de los regímenes de bienestar para dar cuenta de los cambios en curso, al resultar excesivamente estáticos, y también la limitación que presentan al considerar el impacto en las clases sociales, pero sin incorporar en el esquema otras desigualdades como las de género, etnicidad u otras como la ciudadanía. En la actualidad se discute la necesidad de otras aproximaciones y otros modelos explicativos.

2.1. Debates ideológicos en torno a las políticas sociales

La derecha. La derecha política y académica sostiene que el estado del bienestar se ha desarrollado en exceso y que es perjudicial para el mantenimiento de la economía de mercado, razón por la que debería ser eliminado o reducido. Los *Neoliberales* defienden la economía de libre mercado y se oponen a cualquier forma de planificación o intervención por parte del estado. Afirman que la distribución de la propiedad en posesiones individuales es una salvaguardia para la democracia porque evita la concentración del poder en pocas manos. Suscriben la legalidad de las normas, pero éstas deben ser mínimas y no deben interferir la libertad individual; el poder de los gobernantes debe reducirse al mínimo (defensa, mantenimiento del orden público y administración de justicia). Los *Conservadores* (agrupados políticamente en la democracia cristiana) son más escépticos que los liberales sobre la bondad del libre juego de las fuerzas del mercado. Se oponen al individualismo y son partidarios de un modelo de sociedad orgánica, jerarquizada y con valores paternalistas. Defienden el orden establecido, los valores tradicionales y las diferencias de status basadas en la herencia familiar. La ayuda a los pobres y necesitados descansa en el principio de subsidiariedad, y ha de ser suministrada por redes informales como la familia, vecinos, amigos, la iglesia, formas de ayuda mutua, el trabajo asalariado, y finalmente el estado.

La izquierda. Históricamente la izquierda (socialdemócratas y marxistas) ha estado dividida sobre el papel del estado y de la política social en las sociedades

capitalistas, aunque en las dos últimas décadas las diferencias se han reducido. Los *Socialdemócratas* creen que el estado no pertenece a ninguna clase social y que es neutral como instrumento administrativo del gobierno. Defienden que a través de la democracia representativa, de las instituciones políticas y del estado del bienestar se puede reducir gradualmente la desigualdad extrema entre los individuos y los grupos. Sostienen que a través del pleno empleo, de fuertes y progresivas políticas fiscales, de políticas de rentas redistributivas y de amplios derechos sociales, se puede llegar a un socialismo de estado al estilo de los países escandinavos. El estado debe garantizar una módica seguridad económica (a través de un sistema de mantenimiento de rentas), seguridad física (sistema de salud) y acceso a la cultura (sistema educativo). Los *Marxistas* argumentan que el estado del bienestar no ha reemplazado la explotación de los asalariados, y que si bien ha suministrado servicios y transferencias monetarias que han beneficiado a los pobres y a la clase trabajadora, también sirve para sostener el capitalismo a largo plazo, ya que fortalece las bases de funcionamiento de la economía de mercado (legitimación, reproducción de la dominación y reproducción del capital). Para ellos la desigualdad tiene su origen en la división de la sociedad en clases, y la apropiación del producto social de unas por las otras. Defienden que las necesidades humanas son un asunto colectivo y que tanto en su definición como en su satisfacción, deben intervenir los ciudadanos mediante una democracia más directa y participativa en las instituciones públicas.

Los nuevos radicales. Más allá de la división clásica entre izquierda y derecha, hay corrientes de pensamiento según las cuales los estados del bienestar se han desarrollado con un déficit de ciudadanía que afecta a las mujeres, a los inmigrantes y a los derechos ambientales. Para la perspectiva *Feminista*, la política social ha tratado de forma no sólo diferente, sino sobre todo desigual, a hombres y mujeres. Sostienen que el estado del bienestar reproduce las estructuras patriarcales y tiene un sesgo de género en la provisión de bienestar. Argumentan que la norma social de excluir a las mujeres del empleo asalariado para que cuiden a su familia y se dediquen al trabajo doméstico, hace que sus derechos sociales sean de segunda clase, ya que acceden a ellos por su condición “derivada” de ser madres, esposas o hijas del “ganador del pan”.

La posición *Antirracista* considera que el estado del bienestar, al basarse en criterios de “nacionalidad” limita los derechos sociales de la población inmigrada con eufemismos como el de “trabajador invitado” o “residente”. Sostienen que la política social, al diferenciar la provisión según nacional/extranjero, puede aumentar la división en el seno de la sociedad. Y si además la inmigración crece en número y diversidad étnica, en un contexto de bajo crecimiento económico y reducción del gasto social, piensan que se pueden activar tensiones xenófobas y racistas al desarrollarse la competencia por recursos escasos, ya sea el empleo o algunos servicios sociales.

La perspectiva *Ecologista* cuestiona el tipo de desarrollo económico de las sociedades industriales y sus consecuencias para el medio ambiente y el bienestar de las personas. Sostienen que el estado del bienestar y la política social han favorecido las aglomeraciones urbanas y la expansión del consumo, poniendo en peligro la sustentabilidad ecológica del planeta. Consideran que los individuos y los grupos tienen derecho a cierta calidad ambiental independientemente de la ubicación territorial en unas u otras zonas del mundo, países, regiones, o aldeas. Y defienden el derecho a una vida saludable (libre de contaminación ambiental, alimenticia,...) a través de un consumo responsable que sea compatible con los límites del crecimiento.

2.2. Principales ejes de debate sobre las políticas sociales

Resulta muy difícil dar cuenta pormenorizada de todos los debates en torno a la política social y los estados del bienestar, pero una manera de aproximarse es a partir de tres dimensiones clave del bienestar social: producción, organización y distribución.

Sobre la *Producción*, aunque las tres décadas doradas del estado del bienestar de la postguerra dieron un protagonismo al papel del estado que oscureció la importancia de otros sectores, a partir de los ochenta se cuestiona su “monopolio” y “burocratismo” en el suministro del bienestar. Se postula que además del estado, existen otras instancias como el mercado, el sector informal y el sector voluntario, de manera que todos ellos constituyen un agregado de bienestar o “*welfare mix*”. El sector mercantil se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, sanidad, vivienda, pensiones, etc. y al que se accede según el poder de compra. El sector estatal hace referencia al suministro de bienes, servicios y transferencias que realiza el estado; se accede por derechos sociales. El sector informal se entiende como aquel que provee recursos de bienestar por parte de la familia (principalmente las mujeres), amigos y vecinos, constituyendo redes de ayuda basadas en cierto intercambio recíproco. El sector voluntario (también conocido como tercer sector, sector no lucrativo, comunitario o altruismo organizado) se distingue del informal por su mayor grado de organización y se refiere a los recursos de bienestar que suministran las ONG, fundaciones religiosas como Cáritas, de asistencia social como la ONCE, u organizaciones voluntarias como Cruz Roja. Pero mientras el “*welfare mix*” (también llamado sociedad del bienestar) se refiere a la división social del bienestar, la política social hace referencia más propiamente a las decisiones estatales que “dan forma” a tal división.

La política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades. En el sector mercantil la política social interviene a través de la definición de qué es o no una mercancía, en el estatal mediante disposiciones jurídicas que ponen bajo la responsabilidad del estado determinados bienes o recursos, y en el sector informal o voluntario estableciendo por defecto un espacio social de intercambio altruista de bienes, que no son concebidos como mercancías o derechos. Así, si los gobernantes como parece pretenden “adelgazar” el estado del bienestar, como consecuencia de los fuertes vientos neoliberales y dar más protagonismo al resto de sectores, especialmente al mercado, la política social es un instrumento muy potente. Mediante ella pueden transformar lo que eran derechos (sanidad, educación, pensiones) en mercancías (reduciendo la intensidad protectora y desregulando el servicio público), o dejar en manos del mercado, la familia (es decir, las mujeres), o el tercer sector la respuesta a los nuevos y viejos problemas sociales (pobreza, diversificación de los tipos de familia, envejecimiento de la población, inmigración) ya sea por estar muy vigente el principio liberal del no intervencionismo o por limitaciones presupuestarias; en todo caso mediante una práctica de abandono o de inhibición.

Sobre la *Organización* institucional del bienestar se discute un tema de fondo, político-administrativo y otro más reciente de tipo político-territorial. En relación al primero se pone en cuestión su administración burocrática, la intervención de los profesionales y el monopolio en la prestación. Sobre el segundo se plantea la necesidad de delimitar a qué

nivel de gobierno territorial corresponde la satisfacción de las responsabilidades públicas y cómo se financian.

La administración burocrática (de raíz weberiana) ha sido central en el desarrollo del estado del bienestar. Se trata de un sistema altamente racionalizado, organizado de forma jerárquica y compuesto por funcionarios seleccionados y capacitados para el cumplimiento de unas normas legales, lo que garantiza la imparcialidad y neutralidad en la administración pública del bienestar. Pero a pesar de sus ventajas, ese sistema se ha cuestionado por su centralismo y uniformidad a medida que las necesidades de los territorios y de las personas que en ellos viven se han hecho más heterogéneas. Sin duda, ese tipo de organización era más eficaz en un marco de regulación fordista (producción y consumo de bienes y servicios estandarizados), que en el actual en el que las demandas de los ciudadanos están mucho más fragmentadas y requieren soluciones más a su medida y no tan homogéneas. En ese tipo de organización también se ha cuestionado el poder de los profesionales que trabajan en los servicios de bienestar: médicos, profesores, trabajadores sociales, etc; su poder se basa en el conocimiento “experto” y en la no interferencia en sus juicios (sobre decisiones clínicas, control del currículum, comprobación de medios de vida...); pero tal conocimiento, más que estar al servicio de los ciudadanos, puede utilizarse como recurso de poder gremial a la hora de planificar las políticas sociales. En uno y otro caso, lo que se cuestiona es una concepción pasiva del ejercicio de los derechos sociales. Es cierto que mediante elecciones periódicas los votantes muestran sus preferencias acerca del bienestar optando genéricamente por unas u otras opciones, pero serán instancias indirectas –la administración burocrática y los expertos- los que finalmente definirán las necesidades sociales y la forma de proveerlas.

El centro de la discusión gira en torno a cómo compartir el poder de los políticos y sus funcionarios y expertos con los ciudadanos, mediante una participación más directa y activa (el “empoderamiento”) de los últimos. Un debate de corte parecido es sobre cómo se ha de reorganizar la gestión de los servicios de bienestar aceptada la diversidad de oferta que supone el “*welfare mix*”. ¿Con qué reglas ha de operar la oferta privada con ánimo de lucro en la sanidad o en la educación? Los servicios bajo responsabilidad pública que presta una empresa mercantil o sin ánimo de lucro ¿qué calidad han de tener? ¿cómo se concreta en los conciertos? ¿cómo se objetivan las subvenciones? ¿qué inspecciones o auditorías se realizan? ¿Hasta qué punto los voluntarios sustituyen a los profesionales y funcionarios? Se trata de preguntas derivadas de la transición de un modelo de producción y organización fordista-burocrático del bienestar a otro de tipo postindustrial y postweberiano; en el que el rol de ciudadano se combina con el de cliente.

Otro tema importante que atañe a la organización del bienestar tiene que ver con la redefinición del marco administrativo que regula la presencia de gobiernos multinivel (europeo, estatal, autonómico y local) en la satisfacción de las responsabilidades públicas y cómo se distribuye la financiación entre ellas. Esta discusión tiene muchas aristas, como la concurrencia de instituciones y la división de funciones en programas multiterritoriales (como la pobreza) o entre el mismo nivel institucional (servicios personales),... pero una problemática que sobresale es la que está relacionada con la descentralización. Una idea en auge es que la administración ha de estar más cerca de los ciudadanos con lo que la administración más próxima ha de contar con más competencias, sin embargo la tensión aparece cuando ese proceso no se acompaña de

los recursos necesarios para gestionarlos, y se puede convertir en una vía para eludir la responsabilidad pública por falta de fondos.

Sobre la *Distribución*, el tema que se discute es sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma. Opera a través del sistema de impuestos y de la seguridad social pero las discrepancias surgen entre los que se consideran ganadores y perdedores sistemáticos. Al hacerse más heterogénea la estructura social, los riesgos y las necesidades de los individuos y los grupos también se modifican alterando las bases del contrato social que sustentaban los viejos estados del bienestar. Las presiones para hacer más competitivas las economías y darle más espacio al mercado aconsejan reducciones de impuestos y cotizaciones, resultando las clases medias las más beneficiadas que, a su vez, parece que no están dispuestas a financiar colectivamente las necesidades de los grupos sociales más precarios. La reducción del gasto social (debido a una menor recaudación) si bien aumenta las posibilidades de comprar en el mercado seguridad (pensiones) y bienestar (sanidad, educación), también debilita la capacidad redistributiva de la política social afectando a los más vulnerables, y se instalan por tanto, tensiones polarizadoras en el acceso al bienestar: uno público, de baja calidad aunque sea universal y otro mercantil, supuestamente mejor, para quienes lo puedan pagar; y mientras tanto se sigue confiando a las familias (mujeres) y al tercer sector una provisión gratuita.

3. Referencias Clásicas

- ALCOCK, P.; ERSKINE, A. AND MAY, M. (eds.) *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell-SPA, 1998.

Este trabajo que presento como *Breve introducción a la política social* es deudor en buena parte de las aportaciones de distintos autores de la Asociación de Política Social (SPA) inglesa en este “Compañero de los estudiantes de política social”. El libro tiene muchas ventajas y un inconveniente. Como ventajas destacan la aproximación sistemática y sintética de las raíces de la política social, del contexto en el que se desarrolla, de los problemas que estudia, de los servicios y grupos sociales implicados; y hasta una guía de proyectos, literatura, fuentes y estudios universitarios de política social en el Reino Unido. El principal inconveniente es que está pensado desde la “historia y el pensamiento” británico, lo que dificulta su generalización, pero en ello ha consistido mi empeño.

- DOYAL, L. Y GOUGH, I. *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria-Fuhem, 1994.

En este libro se estudia en profundidad la existencia de necesidades objetivas universalmente válidas. Los autores refutan las concepciones naturalista (por basarse en deseos) relativista (por ser historicista) y culturalista (por justificar las desigualdades como diferencias); y sostienen que las necesidades humanas son históricas (construidas socialmente), pero también universales, capaces de garantizar la autonomía y libertad de los ciudadanos, en una sociedad moralmente aceptable. La universalidad que proponen no implica la generalización etnocentrista de las necesidades desde el centro a la periferia, sino el planteamiento de un debate sobre la redistribución de recursos a nivel mundial y de organización de modos de satisfacción de necesidades.

-ADELANTADO, J. (coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-UAB, 2000.

El libro plantea un marco teórico que relaciona la formación, contenidos e impactos de la política social con la estructura social. Los autores asumen que la política social es un instrumento de gobernabilidad capaz de gestionar las desigualdades sociales. Se analiza el papel del estado, mercado, sector informal y voluntario, de forma exhaustiva en capítulos diferenciados de políticas sectoriales en España entre 1980 y 2000 (políticas laborales, activas de empleo, pensiones, desempleo, rentas mínimas, sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, inmigración, familia e igualdad entre hombres y mujeres).

- ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

El autor argumenta la inadecuación de los viejos estados del bienestar a los nuevos riesgos sociales. Sostiene que los cambios en la familia (incorporación de las mujeres al trabajo asalariado), el envejecimiento de la población (aumento del gasto social en pensiones y sanidad), el paro (se acabó el pleno empleo), y la globalización, han minado los fundamentos de los estados del bienestar y modificado la estructura de las sociedades industriales. El libro analiza con especial detalle el papel de la economía familiar en la producción de bienestar (no tenido en cuenta en otros trabajos) y la disyuntiva entre igualdad y empleo. Además, a lo largo de todo el libro, se consideran estas cuestiones desde los distintos regímenes de bienestar.

4. Fuentes de Internet

<http://www.ine.es/> Instituto Nacional de Estadística (INE)

<http://www.seg-social/imserso/> Imserso (Secretaría de Estado de Servicios Sociales. Familias y Discapacidad)

<http://www.europa.eu/int/eurostat/> Eurostat (Oficina de estadística de la UE)

<http://www.oecd.org/> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

<http://www.ilo.org/> Organización Internacional del Trabajo (OIT)

5. Ejercicios

Ejercicio 1. Señala las diferencias entre el concepto de Bienestar Social y Justicia Social.

Ejercicio 2. Selecciona dos países de América Latina donde los Ejecutivos estén controlados uno por un partido de izquierdas (socialdemocracia) y otro por un partido conservador (neoliberal). Compara una política social determinada en ambos países y destaca las diferencias y/o posibles similitudes.

Ejercicio 3. Identifica un país donde se hayan producido reformas del sistema de salud, pensiones, educación... y cuyo propósito haya sido la privatización del servicio. ¿Cuál era la orientación ideológica del partido en el poder? ¿En qué contexto histórico-económico se produjo la reforma? ¿Cuáles han sido sus resultados?

Ejercicio 4. ¿Es posible la utilización/ manipulación política del Estado de Bienestar? ¿Son las transferencias sociales origen del llamado “voto cautivo”? Razona tu respuesta.

Ejercicio 5. Identifica un país en América Latina donde una determinada política social tenga efectos regresivos.

Ejercicio 6. Señala cuál de las siguientes definiciones NO es correcta:

- a) Bienestar Social: En sentido restringido, es el proporcionado por el gobierno, la familia, el mercado y el tercer sector.
- b) Necesidad Social: Interpretación objetiva de lo que es básico o esencial para la supervivencia del individuo y su capacidad de actuar como tal en sociedad.
- c) Problema Social: Politización de un problema que afecta a un grupo considerable de individuos para poner en marcha acciones gubernamentales.
- d) Justicia Social: Acuerdos que delimitan las necesidades de individuos y grupos en una sociedad para afrontar los problemas identificados.

Ejercicio 7. En las distintas aproximaciones al estudio de la política social, señala cuál de las siguientes afirmaciones correcta:

- a) Bienestar y sus distintas concepciones a través del tiempo.
- b) Impactos de las políticas sociales.
- c) Institucionalización, organización e implementación
- d) Todas son correctas.

Ejercicio 8. Según la clasificación de Marshall relativa a los tipos de derechos (civiles, sociales y políticos) señala cuál de los que se enumeran NO está correctamente clasificado:

- a) Derecho político: derecho al sufragio.
- b) Derecho social: derecho a ocupar cargos públicos.
- c) Derecho civil: libertad de expresión.
- d) Derecho social: derecho a obtener una renta mínima que permita la subsistencia.

Ejercicio 9. En la comparación de políticas sociales, cuál de las siguientes dimensiones que se enumeran NO corresponden a una aproximación “macro”:

- a) Captar la esencia de la organización del sistema de bienestar del país.
- b) Estudiar el tipo de respuesta a las necesidades sociales en el sistema completo.
- c) Analizar los estilos de hacer política.
- d) Proceso de toma de decisiones en un programa concreto.

Ejercicio 10. En el debate ideológico en torno a las política sociales, señala cuál de las corrientes NO está correctamente catalogada:

- a) Neoliberales: La intervención del Estado debe asegurarse en ámbitos esenciales como la salud y la educación
- b) Conservadores: Partidarios de un modelo de sociedad orgánica, jerarquizada y con valores paternalistas.
- c) Socialdemócratas: A través del Estado de Bienestar se pueden reducir gradualmente la desigualdad extrema entre los individuos y los grupos.
- d) Nuevos Radicales: Cuestionamiento del Estado de Bienestar desde posiciones feministas, ecologistas y antirracistas.

6. Bibliografía

BARR, N. *Labor markets and social policy in central and eastern Europe : the accession and beyond*. Washington, D.C. : The World Bank, cop. 2005.

BLANK , R.M *Evaluating social policy changes in EU countries : Special issue* . Amsterdam: Elsevier, 2006.

CASTIGLIONI, R. y VICHERAT, D. “Desarrollo social en América Latina: tendencias y desafíos”. *Instituciones y Desarrollo*, 8-9, 2001.

CASAS, R. Las políticas sociales de México en los noventa. México: UNAM, 1996.

DONATI, P. “Nuevas políticas sociales y Estado social relacional”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, 2004.

ESPAÑA, S. “Políticas sociales en América Latina: Mitos y realidades”. *Revista iberoamericana de educación*, N° 23, 2000.

FLEURY, S. “El desafío de la gestión de las redes de políticas”. *Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 2002.

KLEINMAN, M. *A European welfare state? : European Union social policy in context*. New York : Palgrave, 2002.

MORALES, J.M Y FANTOVA, F. “La gestión del conocimiento en las políticas sociales”. En *Avances en bienestar basados en el conocimiento / (coord.) por Juan Castellote Olivito, Demetrio Casado*, 2005.

NAVARRO, V. *The political economy of social inequalities : consequences for health and quality of life*. Amityville (New York) : Baywood, cop. 2002.

ROSNER, P.G. *The economics of social policy*. Cheltenham: Edward Elgar, cop. 2003.

SATRIANO, C. “Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales”. *Revista del Magíster en Antropología y Desarrollo*, 15, 2006.

SULLIVAN, M. *The politics of social policy*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1992

UNGERSON, C Y KEMBER, M. *Women and social policy: a reader* . Basingstoke : MacMillan, 1997.

VÁZQUEZ, M.L, HERNÁN, M., DELGADO, M.E y ZAPATA, Y. “Participación social en salud, conceptos de usuarios, líderes comunitarios, gestores y formuladores de políticas en Colombia: Una mirada cualitativa”. *Revista Española de Salud Pública*, 79, N°6, 2005.