

Estado y pluralismo de bienestar: políticas y tendencias en la Agenda Social. Consideraciones desde el caso español¹

***State and welfare pluralism: policies and trends in the Social Agenda.
Remarks from Spanish case***

***L'État -providence, le pluralisme de bien-être: des politiques.
Tendances de l'Agenda social. Des considérations sur le cas espagnol***

María Belén Martín Castro²

Resumen

¿Hacia dónde parece encaminarse el Estado de Bienestar (en adelante EB)? Partiendo de la evolución, crisis y posterior reajuste experimentados en los EB explicaremos en que modo se va llegando al actual predominio del llamado *welfare mix*, o pluralismo de bienestar. Para ello -habiéndose realizado una profunda revisión bibliográfica especializada y un seguimiento del debate doctrinal- analizaremos tal resultado, fenómeno que se evidencia a través del diverso protagonismo que han ido adoptando los diferentes agentes públicos y sociales en la procura del bienestar de los ciudadanos. Conforme al Análisis de Políticas Públicas, nos centraremos en la definición de problemas y configuración de la

-
- 1 Este artículo académico resume parte de los resultados y reflexiones derivados de un trabajo de estudio llevado a cabo en el marco de los cursos del Doctorado titulado “El estado de bienestar español, paradigma de la vía intermedia mediterránea”, ofrecido por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en los años académicos 2007-09, e impartido por la profesora Martín, en tanto que miembro del Grupo de Investigación (SEJ- 113) (<http://www.ugr.es/~webptca/>), de dicha área de la Facultad de CCPP y Sociología de la Universidad de Granada.
 - 2 Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada (UGR). Diploma de Especialización en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid). Becaria de Investigación (FPDI). Máster en Administración Pública (IAAP). Máster en Derecho Comunitario (Cátedra Jean Monnet). Doctora en Ciencia Política y de la Administración por UGR. Profesora contratada desde el año 2000 en tal área de la Facultad de CCPP y Sociología en dicha Universidad. Correo electrónico: mbmartin@ugr.es

Este artículo fue recibido el día 9 de marzo de 2010 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria n.º 10 del 18 de mayo de 2010.

Agenda Social, fijando la atención en el análisis de la pluralidad de actores implicados y los entramados políticos de tales procesos.

Veremos cómo con una mayor participación y descentralización es creciente el papel de otras instituciones antes más subsidiarias -como la familia y el mercado-, así como la incidencia de nuevos actores -tercer sector y la sociedad civil en general- con sus lógicas de actuación, de modo que se va reduciendo o retrotrayendo el sector público al tiempo que aumenta el privado. En consecuencia, todos ellos van interactuando a través de conexiones e interrelaciones con rediseños en las políticas sociales. Pudiendo concluir que estos procesos perfilan lo que viene a constituir el futuro de la planificación social, agenda caracterizada por una continua retroalimentación y una mayor interdependencia genérica entre Estado y sociedad.

Palabras clave: Estado de Bienestar, política social, crisis económica, cambios políticos, planificación social.

Abstract

Where does the Welfare State (hereinafter WS) go to nowadays? Taking in account the evolution, crisis and subsequent changes which occurred in WS have led to the current predominance of the so-called welfare mix or welfare pluralism. At this aim, after a deep review of specialized bibliography and a meaningful doctrinal debate, we are going to analyze this outcome. This phenomenon has manifested itself through the differing roles and prominences that the different public and social agents have taken on in the provision of citizens' welfare. Defining the problems and setting the Public Agenda Stage will be the main points of this study, according to Policy Analysis, so the focus will be on the plurality of actors and the issues networks taking part in these processes.

We will see how increased participation and decentralisation mean that the role of other institutions which previously had a more subsidiary character (such as families and the market), together with the prevalence of new actors with their own logics of action (the third sector-non profit and civil society in general) is growing. This has happened in such a way that the role of the public sector is contracting, whereas that of the private sector continues to expand. In consequence, all of them interact through the connections and links established by redesigned social policies. It could be concluded that these processes are shaping what will become the future Social Planning or Agenda: an Agenda characterised by a greater feed-back and generic interdependency between the State and society.

Key Words: welfare state, social policy, economic recession, political changes, social planning.

Resumé

Où est-ce que se dirige l'Etat- providence? Le développement, la crise et l'expérience des ajustements ultérieurs à l'Etat- providence (ci-après EP) ont conduit à la prédominance actuelle de la combinaison bien-être, ou du pluralisme de bien-être. Nous allons expliquer comment cela a été fait, après un examen approfondi de la littérature et du débat doctrinal. On peut observer ce phénomène à travers l'importance diverse adoptée par les différents agents publics et sociaux qui visent le bien-être des

citoyens, selon l'analyse de politiques publiques et la configuration de l'Agenda Sociale en fixant l'attention sur l'analyse de la pluralité d'acteurs qui en font partie et les réseaux politiques desdits processus.

On verra comment une participation et une décentralisation majeures, le rôle d'autres institutions, auparavant plus subsidiaires —tels la famille et le marché— devient plus important. De la même façon, l'incidence des nouveaux acteurs —le troisième secteur et la société civile en général—, avec ses logiques d'actuation, réduit ou fait reculer le secteur public et fait croître le secteur privé. En conséquence, tous eux interagissent à travers de connexions et liaisons avec une reconfiguration des politiques sociales. On peut conclure que ces processus montrent ce qui constitue le futur de la planification sociale. Agenda caractérisée par une retro-alimentation et une interdépendance générique majeure entre État et société.

Mots-clés : état Bien-être, politique sociale, récession économique, changement politique, planification sociale.

Sumario

Introducción. 1. Crisis del Estado de Bienestar y pluralismo de bienestar. 2. Pluralidad de actores. 2.1. Evolución y lógicas de actuación. 2.2. Interacciones y cambios de modelos. 3. Agenda y tendencias de futuro: ¿Hacia una Sociedad del Bienestar? 4. Conclusiones. Referencias.

Introducción

Producida y evidenciada la crisis del Estado providencia desde mediados de los años setenta, se impuso progresivamente la necesidad de reestructurarlo, así como de redefinir el papel de lo público. Las transformaciones resultado de la crisis del modelo keynesiano fueron de índole económica y social, pero también política e institucional, puesto que la crisis del EB además de financiera, también acabó afectando a su propia legitimidad. De tal manera, puede decirse que al EB viene aplicándosele, a través de vías estratégicas, una constante reforma de naturaleza más cualitativa que las anteriormente realizadas.

En todo caso, el EB ha sido el modelo que desde mediados del Siglo XX y tras la Segunda Guerra Mundial ha ido posibilitando, en los Estados de Derecho democráticos de Europa y en Norte América, escenarios de férrea seguridad tanto en el ámbito de la paz social -contribuyendo a limar conflictivas tensiones y cubriendo derechos socio-políticos-, como en el campo de carácter económico mediante criterios redistributivos. Habiéndose desarrollado incompleta³ y tardíamente en España en los últimos 30 años, a partir de la Constitución de 1978, siendo sus pilares los Sistemas Públicos de Sanidad, Seguridad Social, Educación, Empleo y Vivienda, si bien estos dos últimos son los más precarios, aún claramente deficitarios. EB en el que ciertamente las preferencias y prácticas culturales propias de

3 Para un análisis pormenorizado y crítico de ello véase Navarro (2006), quien subraya la clara polarización social española con escaso papel y peso de clases populares frente a los grupos dominantes, y poco reconocimiento y apoyo dado por diversos gobiernos. También Navarro (2002) explica la desconvergencia social de España respecto a UE donde el crecimiento económico tan enarbolado por anteriores gobiernos del PP no ha ido acompañado de un avance paralelo del Estado Social, aún en la cola de la UE (refiriéndose a la anterior UE de los 15, no a la actual de los 27).

los países de la Europa del Sur⁴ han estructurado nuestras sociedades civiles, con frecuencia de forma reticular, donde los ciudadanos se adhieren a grupos o redes sociales de influencia, que en el peor de los casos no son ajenas a las prácticas de mercadeo, clientelismo y, aun, depredación grupal. De cualquier forma, la reformulación de los EB mediterráneos (Vila, 1995) en particular, ha requerido ir concordando poco a poco las enraizadas visiones paternalistas y discrecionales de los conservadores, de un lado, y las voluntaristas de las diversas tendencias dentro del progresismo, de otro (Rodríguez, 2004).

La cuestión esencial que se plantea es qué modelo de EB es deseable, pero también factible en la actualidad y qué tipo de políticas sociales son las más adecuadas en este contexto. Las principales posturas giran en torno a reducir el papel del Estado, según unos; mientras que otros, alarmados ante la posibilidad del desmantelamiento del EB abogan por realizar ciertos cambios, pero amparándolo a ultranza. Los menos optimistas creen ineluctable una retracción de las políticas sociales de manera que se articulen criterios como los de selección y exclusión al vertebrar tales medidas. Estiman que sólo a través de mayores condicionamientos e incluso restricciones a la hora de acceder a los derechos de esta índole es como podrá superarse tal situación de encrucijada.

Lo cierto es que los procesos que tal modelo de Estado ha experimentado han sido de reestructuración, de manera que si bien ha sufrido de cierto repliegue, no cabe catalogarlo de radical, y ello, a pesar de las notorias posturas ora contradictorias ora ambivalentes sobre sus contenidos y las fuertes críticas, en especial sobre aspectos financieros. No obstante, frente a estos posicionamientos existe otra perspectiva que considera ha de superarse la tradicional visión “comunitarismo *versus* liberalismo”. Son quienes en el presente momento de post-industrialización -donde las sociedades se encuentran insertas en complejos cambios y procesos de multiculturalismo- respaldan un paradigma de pluralidad relacional que implica un rediseño general de las políticas sociales en un mundo intercomunicado y globalizado.

4 El Régimen mediterráneo comprende los países de la Europa del Sur (España, Italia, Grecia y Portugal) conforme a la clásica clasificación de Esping-Andersen, seguida en España por L.Moreno (CSIC) y S. Sarasa, entre otros.

Crisis del Estado de Bienestar y pluralismo de bienestar

El pluralismo de bienestar apareció a raíz de renovarse precisamente la conceptualización del voluntariado. Remontándonos a los primeros encuentros realizados en torno a aquel concepto⁵, puede apreciarse cómo no se buscaba sustituir plenamente la provisión oficial por las nuevas iniciativas sociales⁶, si bien ya se apuntaba hacia un modelo mixto con menor preponderancia estatal. Las cuestiones y controversias en torno al pluralismo de bienestar y a la crisis de los EB han protagonizado desde comienzos de los pasados ochentas los debates en el ámbito de la Política Social⁷, ocasionándose éstos específicamente en las sociedades capitalistas⁸. Los debates sobre crisis del EB y welfare mix incluyen las controversias de la lógica mercantilista (incluida, entre otras, en dicho pluralismo de bienestar) y que se impone desde las corrientes neo-liberales. Y es que aún cuando los EB han sido en términos generales pluralistas en tanto que los proveedores de bienestar vienen siendo variados -el Estado, las agencias voluntarias, los mercados privados y las redes informales-, la discusión sobre la idoneidad del grado de participación de cada uno de ellos no se agotará. Además, los EB van variando de unos Estados a otros según el contexto temporal y espacial, bajo la influencia de factores históricos, culturales y modelos internacionales sujetos a las peculiaridades socio-económicas y herencias institucionales de cada país, entre otros criterios. Lo cierto es que ahora en la UE existe una hibridización de los EB, donde los modelos originarios (anglosajón, continental, escandinavo y mediterráneo) han ido mezclándose, tendiendo

-
- 5 En Gran Bretaña se celebró una reunión a través del Comité WOLFEDEN, en cuyo Informe se pretendía mejorar el sector voluntario, pero sin ningún tipo de ánimo de restringir el suministro público (Cf. Rowntree, 1978).
 - 6 En el encuentro de expertos organizado por el Centro Europeo para la Investigación en Trabajo Social en Viena en 1985 y retomando las estrategias de participación y descentralización ya apuntadas en reuniones precedentes, se enfatizaron las medidas de autoayuda, ayuda mutua, voluntaria e informal junto a una labor más comunitaria (Cf. Munday, 1989).
 - 7 “Muchos de los principales debates y desarrollos actuales han sido iniciados, o bien ampliamente apropiados, por el pluralismo de bienestar. Esto no supone que se ignore o no se tomen suficientemente en consideración los principales desarrollos que se han llevado a cabo en los debates sobre el bienestar hechos desde la izquierda durante el mismo período, sino que se reconoce el actual predominio del pensamiento pluralista” (Beresford & Croft, 1984, p. 21).
 - 8 Cabe recordar que es comúnmente aceptada la tesis de Wedderburn (1965) de que “El Estado de Bienestar es un fenómeno común a todas las sociedades capitalistas” (p. 127).

a una “americanización” (al estilo de EE. UU.) de los mismos, en el sentido que sin desmantelarse, los EB se han ido contrayendo. En paralelo todo ello al influjo neoliberal, del capitalismo, creciente individualismo y consumismo, etc.

Con la crisis del EB y la generalización del pluralismo, el sistema de bienestar se extiende en efecto de forma multidireccional, de modo que cualquier elemento está interconexionado con otro, al tiempo que se pasa de cierto monocentrismo en la procura del bienestar al policentrismo en tanto se multiplican los centros de poder que dirigen, coordinan y asumen responsabilidades. Se evidencia, pues, que las estrategias participativas y descentralizadoras están bastante vinculadas al pluralismo de bienestar. Aquellas tienen connotaciones anticentralistas y antiburocráticas, lo que acaba siendo bienvenido desde los distintos ámbitos del espectro ideológico-político. Lógicamente en épocas de crisis, en especial desde los ochenta, esta asistencia va *in crescendo* con la aquiescencia de los gobiernos que ven como algunas lagunas derivadas de las restricciones financieras se cubren merced al suministro de bienestar no estatal.

En principio, cabría incluir tal perspectiva pluralista como propuesta pensada por una visión político-ideológica más de centro, la cual venía a brindar una opción a las crecientes dificultades de sostenibilidad del EB keynesiano⁹. De un lado, la sobrecarga estatal denunciada desde posiciones más conservadoras puede ser aliviada a través de la transferencia de servicios hacia el sector privado, reduciéndose así el gasto público al tiempo que se favorece la propia confianza y competencia. Por otro lado, desde la izquierda (Avila, *et al.*, 2001) lógicamente también se ve con buenos ojos tales tendencias descentralizadoras, pero abogando fundamentalmente por una mayor participación en la provisión y no por una mercantilización de la misma¹⁰.

9 “La búsqueda de un equilibrio factible entre mercados sociales y económicos en una economía mixta plantea un desafío crucial al futuro del EB en una sociedad capitalista. Es un desafío que requiere una mirada tanto hacia la vitalidad de la empresa privada como a la humanidad del bienestar social” (Johnson, 1990, p.89).

10 Precisamente el socialismo sindicalista y el capitalismo clásico confluyen “en la resistencia al poder del Estado [...] en temas importantes de política pública. Ambas escuelas de pensamiento comparten una amplia perspectiva filosófica sobre las virtudes de la descentralización, la autoayuda, las estructuras informales de intermediarios, tales como la familia y las organizaciones voluntarias y la participación ciudadana en los asuntos comunitarios” (Gilbert, 1983, p.169).

Ahora bien, la lógica de descentralización que se conecta al pluralismo de bienestar no debe concebirse *strictu sensu* limitada al ámbito territorial, sino que abarca también la de carácter presupuestario y de recursos. Esto es, tiene lugar en paralelo en las diversas facetas que inciden en tal proceso descentralizador (política, institucional, espacial, administrativa, económica). Por su parte, la estrategia de participación también es más amplia de lo que en principio pudiera considerarse. Se extiende desde la configuración inicial de los problemas, así como en la planificación y toma de decisiones hasta los últimos pasos, es decir, en la provisión de los servicios tanto de los agentes públicos que intervienen, como de los consumidores de aquellos. Ello nos llevaría a entroncar con el pluralismo político que parte de la premisa de la dispersión del poder¹¹.

Por otro lado, cabe recordar la evolución metodológica paralelamente experimentada que ha desembocado en dicho pluralismo de bienestar. La vía metodológica que parece ofrecer más posibilidades en una realidad como la actual es la basada en la activación de medidas por parte de los propios actores, de manera que a través de procesos de interiorización y reciprocidad se desemboque en programas de tipo relacional.

A su vez, el pluralismo de bienestar presenta diversas matizaciones en función de donde se ponga el acento¹². Así algunos enfatizan la evolución desde el estatismo al pluralismo, otros perciben el pluralismo de bienestar como pluralidad de agencias en la provisión del mismo, no faltan quienes se centran en la difuminación entre los límites de lo público y lo privado. En general es concebido como una tercera vía cercana a la social-democracia a ubicar, en todo caso, entre el socialismo real y el capitalismo neo-liberal manteniendo el diseño, regulación y financiación en el Estado, y dejando al tercer sector -al que consideran subsidiario, pero no autónomo- meramente la gestión. Se trata de una visión -también seguida en líneas generales en políticas sociales de la UE-, que procura aunar el máximo de libertad y una mínima seguridad social o subsistencia socializada en términos de bienestar y compatibilidad sostenible (White, 2004).

11 Así Dahl (1961) afirmaba que “hay centros de poder múltiples, ninguno de los cuales es completamente soberano”. Y... “dado que los ingresos, la riqueza y los recursos no son iguales, no cabe decir que todos los ciudadanos tengan acceso al proceso político” (p. 24).

12 Al respecto deben verse Johnson, 1990; Hirst, 1997; Ranci, 1999.

La crisis del EB, en suma, ha afectado no sólo a su vertiente financiera por las crisis económicas, sino también a sus aspectos político-institucionales. El EB se ha desarrollado y consolidado paralelamente al crecimiento económico capitalista, lo que a su vez ha implicado serias contradicciones¹³. El Estado sufre de diversas presiones, externamente de los requerimientos económicos de productividad y competitividad (Gough, 2000), al tiempo que se halla inserto en un complejo cambio institucional sujeto a tensiones políticas derivadas -entre otras causas- de la descentralización interna, cuestión candente en España (Gallego, *et al.*, 2003). En la actualidad y en el marco de tales procesos, ve incrementada la subsidiariedad de su papel como uno de los agentes del bienestar social.

En el EB post-keynesiano, entre finales del siglo XX y principios del XXI, van produciéndose una serie de procesos de modernización en un marco neo-corporativista que van llevando a una reducción de la intervención estatal con un creciente predominio del mercado frente a la contracción de lo público; la libertad de empresa individual y la preeminencia monetaria, que despuntan en un contexto de globalización de la economía en el que las tendencias de desregulación van siendo cada vez más frecuentes; el progreso tecnológico apela por mayores criterios de competitividad y eficacia; el auge de la sociedad civil corre paralela a la búsqueda de la gobernabilidad y gobernanza (*Cf.* Gómez, 2007), en definitiva, la máxima a aplicar es la de “el mercado es el que gobierna, y el gobierno el que gestiona”.

Pluralidad de actores

Evolución y lógicas de actuación

Respecto a la evolución de los actores del bienestar y las redes sectoriales en España, cabe comenzar recordando la transformación experimentada desde la caridad y la beneficencia -períodos en los cuales eran fundamentalmente las organizaciones religiosas y eclesíásticas las que atendían a los marginados- hasta la concepción pública de ésta, tránsito que marcó un hito sustancial en la evolución histórica

13 Tal y como pone de manifiesto desde una visión neo-marxista Offe, 1990.

de la protección social en nuestro país¹⁴. Fue en la primera modernidad cuando los poderes públicos hicieron suya la obligación de proveer la asistencia social necesaria a los ciudadanos.

Pasando ya a un pasado menos remoto pero aún preconstitucional, vemos cómo a lo largo de las postrimerías del Franquismo ya podía hablarse de pluralismo social e institucional, pues las demandas sociales fueron manifestándose incipientemente a través del protagonismo de un conjunto de comunidades como los sindicatos clandestinos y los movimientos estudiantiles y vecinales, en donde aunque adoleciendo lógicamente de cierta endeblez, se vislumbraba una creciente pluralidad (Sarasa & Moreno, 1996).

Mientras que es con la postmodernidad cuando aquellos agentes, que históricamente habían desempeñado tales funciones, vuelven a entrar en escena acabando el siglo XX con un creciente protagonismo. Dato a tener presente en la configuración del actual entramado y futuro diseño de los sistemas de protección social. Lo cierto es que en la actualidad la solidaridad social que procure un mayor bienestar social no puede de manera exclusiva ni regularse normativamente ni dejarse en manos de la mera espontaneidad. De ahí la importancia de la interconexión que cabe trazar entre los variados actores que a continuación se detallan. Además, en tanto que las actuales sociedades cuentan con más recursos de distinto tipo, pero presentan, por otro lado, mayores complejidades en variados aspectos, debe procurarse que la pluralidad de intervenciones sociales quede lo más adecuadamente integrada, de modo que se palien los efectos no deseados ni previstos. En todo caso, el principal objetivo es proveer del mayor número o cantidad de *inputs* a la ecuación que representa el Bienestar Social Total para lograr el máximo nivel del mismo (Sotelsek, 2002).

El Estado funciona en aras de la seguridad y el bienestar colectivo con arreglo a parámetros de igualdad para garantizar los derechos sociales de ciudadanía contemplados a nivel constitucional, y regulados jurídicamente conforme a un modelo

14 En el siglo XVI es cuando cabe situar a la beneficencia pública, momento en que, aunque escasamente, aparece ya la intervención pública. Así mismo cabe trazar los elementos primigenios de dos interpretaciones diferenciadas de la acción social. En J.Luis de Vives se ha fundamentado la concepción de un Estado paternalista que culminaría en el siglo XX con el EB; Domingo de Soto, por el contrario, se orienta hacia el liberalismo (Cf. Alemán, 1991, pp.50-51).

de Estado social y democrático de Derecho (Cf. Cascajo, 1988; Peces, 1999). El principal actor del sector público es la Administración que desempeña sus tareas conforme a estructuras burocráticas regladas y organizadas según principios de jerarquía y coordinación, suministrando bienes y servicios públicos en tanto que *outputs* resultantes de las políticas públicas. El traslado de mayor protagonismo hacia otros niveles territoriales diferentes al central y la tendencia hacia cierta europeización del EB español (Gomà, 1995) son resultado de un Estado de Autonomías como el nuestro, integrado a su vez en una organización supranacional como la UE, dando lugar a un acentuado pluralismo institucional también en estos términos. Por otro lado, tal provisión pública de bienestar -en contrapartida- se ofrece con frecuencia a través de una asistencia poco personalizada, desatendiendo situaciones especiales al tratarse indefectiblemente de un tipo de prestaciones de carácter más estándar en virtud de su propia naturaleza y estructura.

En el sector del mercado se encuentran -por parte de la oferta- actores y representantes tales como los empresarios, entidades financieras, aseguradores... entre otros, que actúan según criterios de libertad de iniciativa y de competitividad a través del capital como herramienta principal y con objetivos de beneficio -preferentemente económico-. Por parte de la demanda los destinatarios o sujetos son los clientes o consumidores que acceden al bien o servicio en función de su poder adquisitivo, por tanto, a través de los recursos económicos como instrumentos de intercambio. Tal mecanismo estimula el juego de intereses y permite ejercer la libertad de elección pudiendo llegar a comprar o consumir el producto resultante de la empresa privada, lo que a *sensu* contrario excluye a quienes carezcan de tal capacidad de pago, por lo que es un sistema productor de desigualdades¹⁵. No obstante, no hay que olvidar respecto al mantenimiento del EB, que este sector privado a través de las aportaciones económicas que hacen los empresarios y trabajadores también contribuye al mismo.

Pero una vez que el Estado y el mercado se van diferenciando y especializándose en sus funciones, pudiendo emplear únicamente determinados recursos acordes a su naturaleza, van dejando de encargarse de tareas a las que antes se dedicaban, de forma que crece el papel de otras instancias pertenecientes a la sociedad civil. Por parte de la misma, cabe hablar de nuevas formas de acción colectiva (ONG u

15 Puede verse sobre el caso del Sistema Nacional de Salud británico, Le Grand, 2000. pp.705-715.

organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, mutuas, etc.) más allá de las tradicionales vías político-institucionales de partidos y sindicatos. Se han ido abriendo espacios novedosos donde se delibera y participa y que presionan por una gestión menos burocratizada, ejemplificado en el gran auge de tal movimiento en la década de los 90 en España, hasta el punto que se promulga la Ley 6/1996 del Voluntariado. Los principales actores de la sociedad civil son los que componen el denominado “tercer sector”¹⁶ -como excluyente de lo estrictamente estatal y mercantil-, así como los pertenecientes al llamado sector informal. Entendiendo por el primero, aquellas organizaciones que, según criterios de solidaridad primaria y secundaria, proporcionan bienestar social sin ánimo de lucro, colaborando con el sector público en la provisión de determinadas políticas sociales. Trascendiendo dicha contribución con prácticas de dinamización económica y cohesión social, en pro de valores e identidades postmaterialistas asociados frecuentemente a lo que llaman “religión civil”¹⁷ que impulsan, así mismo, vías de cooperación local e integración en la comunidad.

Pasamos ahora a ver cómo el sector voluntario puede ser más o menos idóneo para proveer servicios según el tipo de desventaja de partida: económica (carencia de recursos), personal (difícil canalización de demandas), social (estigmatización), y comunitaria (periferia de sociedad), señalando el grado de efectividad conforme a estos criterios diversos.

Ventajas comparativas del Voluntariado por sector de provisión:

Desventajas	Sector Público	Privado mercantil	Voluntariado
Personal	+ -	+ -	+
Social	-	-	+
Comunitaria	+ -	-	+ -
Financiera	+	-	-

Efectividad Fuerte: + / Débil: - / Intermedia: + - (Dependiendo del caso específico y de la interacción con otros focos de desventaja). Fuente: Billis, y Glennerster, 1998. p. 93.

16 El universo de organizaciones y formas asociativas que abarca es de una rica y dinámica diversidad de tipologías. Pueden verse dos clasificaciones separadas en el tiempo como las de Ascoli, 1987; Herrera, 1998.

17 Sobre tal cuestión quien acuña término, Giner, 1993.

A priori el tercer sector es *non profit*, pero se crítica la contradicción en que pueden incurrir su filosofía o razón de ser y que acaben con lógicas de actuación más mercantilizadas al entrar en competencia entre sí, aparte de posibles casos de corruptelas. Otros analistas critican también la no independencia política y económica. Se les demanda mayor transparencia y de burocratización. Lo cierto es que en los últimos 15-20 años en España viene desempeñando una labor muy importante, contribuyendo de forma laica en general, en campos de diverso tipo.

El otro de los ámbitos es el sector informal, que comprende la familia y las redes primarias¹⁸. En tanto que comunidades básicas son las que atienden en primera instancia y de manera no formal y altruista a sus miembros, prestando ayuda en caso de necesidad con arreglo a vínculos y obligaciones personales y de valores de reciprocidad, si bien en algún momento pueden limitar la libertad de elección en virtud de esos mismos lazos.

Así mismo, debe subrayarse cómo las consecuencias derivadas de los procesos de globalización (Rhodes, 2002) y reestructuración socioeconómica iniciados en los pasados años noventa resultantes del postindustrialismo, y que vienen impactando de forma más incisiva sobre los sistemas de protección social, se han visto atenuadas en cierto modo en las familias europeas meridionales. Y ello en gran parte, merced al papel desplegado por la institución familiar, especialmente por la mujer latina con duplicidad de jornada -dentro y fuera del hogar¹⁹-, actuando en definitiva como un sólido amortiguador -a modo de “colchón” de bienestar- del régimen de EB mediterráneo (Salido & Moreno, 2009). En todo caso, durante tal década han venido adoptándose medidas de carácter preventivo en favor del refuerzo de la autonomía familiar²⁰, buscando alcanzar mayores dosis de equidad

18 Comunidad local, relaciones personales de amistad, de vecindad, del tipo “buen vecino”, grupos de auto-ayuda o *self-help*, *tagesmütter*.

19 Si bien es destacable que en Europa se introdujera en los 80 en el debate público sobre política familiar la necesidad de compaginar vida familiar y profesional, lo cierto es que no se ha profundizado demasiado en ello -con medidas como la baja maternal, siendo la paternal aún poco utilizada-, de modo que las buenas intenciones vienen predominando sobre los verdaderos avances (Madruga, 1996, p.401).

20 Políticas familiares desplegadas en España más recientemente frente a la inacción gubernamental de largos años, habiendo sido reticentes probablemente por las connotaciones que arrastraba desde el Franquismo. Medidas como la extensión del permiso laboral de maternidad o por hijo al padre, la promulgación de la *Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral* de 1999, el *Plan integral de apoyo a la familia (2001-2004)*, ayudas económicas por tercer hijo... constituyen claros ejemplos de este avance.

intergeneracional de doble vía, esto es, recíprocamente entre mayores y jóvenes (quienes dentro de la UE son los que se emancipan más tardíamente). Ahora bien, estas pretensiones requieren de una comunicación más fluida entre Estado y familia, de modo que reconociéndose la consabida función amortiguadora que ésta realiza en los países latinos, se logren acuerdos bidireccionales entre ambas instituciones²¹.

Una vez evidenciadas las insuficiencias del EB conforme al modelo neocorporativo democrático para proveer del necesario bienestar y cubrir las nuevas demandas, han ido entrando en juego otros sujetos que de hecho históricamente fueron quienes se encargaron de satisfacer en primer lugar las necesidades de los más débiles²². En efecto, en el campo de los actores el proceso de pluralización ha sido extraordinario, se han subrayado e impulsado roles activos frente a la tradicional pasividad, tendiéndose a dotar de mayor autonomía a los diversos agentes a los que se les otorga más capacidades de actuación a través de información y recursos que posibiliten mecanismos de ayuda mutua, autoayuda, *home y community care*,... El punto máximo al que llegaría esta tendencia sería a que ayudados por los poderes públicos los actores se convirtieran en copartícipes en la producción y gestión de los servicios, asumiendo mayores cotas de responsabilidad y protagonismo, si bien habrá que recordar la necesidad de atender la capacidad del usuario baremando su disponibilidad de recursos, como por ej. se hace en la Ley de la Dependencia (39/2006 de 14 dic).

Esta línea de acción también fue emprendida en Europa como se refleja en diversos documentos europeos como el *Informe Pinni sobre Política familiar del Consejo de Europa* de 1988, entre otros.

- 21 Cabe recordar por su vigencia aún en la actualidad el *Informe Final del Encuentro entre ministros europeos responsables de Asuntos Sociales*, celebrado en Varsovia, 1987: "Las políticas sociales deberán tener como objetivos la promoción y el reforzamiento de la vida familiar y la conservación de los ligámenes familiares, considerando las específicas necesidades de los diferentes miembros de la familia. La política pública tiene la necesidad de reconocer el valor de la ayuda mutua dentro de la familia y el cuidado familiar, normalmente realizado por las mujeres. [...] Debe respetar la libre elección de los individuos y tomar una posición neutral respecto a los diferentes modelos de familia".
- 22 Así lo hicieron en siglos pasados las organizaciones religiosas y las sociedades de ayuda mutua -fomentados por las primeras filosofías socialistas (como los esposos Webb y la Sociedad Fabiana) en algunos países europeos que apostaban por la defensa colectiva de los problemas individuales-, y que sentarían las bases de las actuales mutualistas de protección social.

Interacciones y cambios de modelos

La Política Social cumple, pues, una función social difusa en la que el tradicional binomio e incluso compromiso focalizado entre el Estado y el mercado se ve ahora extendido a una pléyade de actores sociales, donde no cabe hablar exclusivamente de un acentuado protagonismo del segundo de ellos -dada su clásica situación privilegiada como interlocutor de aquel-, sino que se producen procesos redistributivos de poder en virtud de los cuales se reduce esa apriorística preeminencia de ambos con respecto a los restantes actores. Apareciendo, por tanto, un escenario que pone de manifiesto un claro pluralismo institucional como expresión de las iniciativas de un amplio abanico de sujetos y de filosofías de actuación, esto es, pluralismo de bienestar tanto de agencias como de vías de intervención social según la lógica de cada uno.

Como se ha expuesto, las políticas sociales no se agotan con el complejo relacional entre Estado y mercado, ni éste va a ser solamente a partir del cual se produzcan desigualdades. Puede apreciarse que estamos ahora ante un espacio donde la frontera entre lo público y lo privado va quedando progresivamente menos perfilada, puesto que en él tienen cabida más que nunca numerosos procesos y retrocesos entre ambos²³. Por ejemplo, la reincorporación al bienestar de las técnicas de gestión propias del mercado y de prácticas familiares, la desmercantilización de ciertas áreas reubicadas hacia el Estado o que se comunitarizan e integran en el mundo asociativo, la inclusión en la agenda pública de cuestiones antes restringidas al ámbito doméstico²⁴, que reflejan la retroalimentación existente entre todo ello.

Se trata, pues, de políticas sociales que traspasan lo meros límites de las instituciones estatales, por lo que trascienden el propio concepto de las *public policies*, abarcando una pluralidad de mecanismos de protección social en donde confluyen diversas lógicas institucionales, no sólo públicas sino también privadas, civiles, familiares y mercantiles. En efecto, desde finales del siglo XX las políticas sociales ya no funcionan respondiendo a programas condicionales vinculados linealmente

23 Con relación a los cada vez más difuminados límites entre lo público y lo privado Habbermas (1989) habla de la “nueva esfera pública”.

24 El maltrato y violencia doméstica, de género y de menores, la procreación -con nuevas vías y opciones de ingeniería genética-, la sexualidad -con la posibilidad de intervención quirúrgica de transexuales, etc.

a criterios causales -salvo en meros supuestos de carácter excepcional-, sino que ha de tenerse en cuenta la naturaleza reticular de las relaciones sociales que se retroalimentan entre sí. Las políticas sociales, partiendo tanto de una observación como de una intervención definidas de forma relacional, deben responder a los nuevos retos a través de programas concordados y diseñados mediante consensos intersubjetivos alcanzados en los sistemas de redes de actores. Ya no serán ciertos actores los privilegiados a la hora de ejecutar dichos programas, sino que habrán de ser aplicados en virtud de la colaboración intersectorial entre la pluralidad de actores procurando la máxima participación y el aprovechamiento de todas sus potencialidades. Se trata de un pluralismo institucional que tiene lugar tanto a la hora de diseñar las políticas como al implementarlas (Rodríguez, 1994).

De hecho, en un sistema relacional y complejo como el actual, ya no puede sostenerse que las relaciones entre los actores del privado social y las redes familiares e informales actúen de forma subsidiaria y supletoria, siendo resultado de la interacción estatal-mercantil; sino que la realidad obedece a un entramado de interrelaciones donde tales sectores sociales experimentan un proceso mediante el que van resultando diversificados, lo que redundará, a su vez, en una mayor pluralidad (García, 1992). Así, las redes informales que aparte del ámbito político-administrativo cuentan con sus principios, directrices, recursos y objetivos, pretenden reconfigurar campos de bienestar a través de vínculos de familiaridad; por su parte, la lógica mercantil que busca el beneficio empresarial, trata de distinguirse de los sectores del bienestar de carácter no utilitarista; finalmente, el tercer sector viene evidenciando tal diferenciación a nivel interno como lo atestiguan la diversidad de instituciones en su seno: fundaciones, *trusts*, cooperación social, voluntariado, ONG, diferentes tipos de asociaciones... Cada una de las lógicas crece en su grado de autonomía, bien de modo interno por sus propios valores, o externamente por la estructura y su forma de actuación. Al mismo tiempo entre los sectores señalados se realizan intercambios a modo de *feed-back*, derivando en combinaciones entre ellos que pueden resultar fructuosas, como pasamos a ver.

En general, el mercado a través de las demandas de las familias y demás sociedad civil se orienta en su producción, distribución y consumo de bienes y servicios (Rein & Wadensjö, 1997). Por otro lado, se obliga a ser más eficiente al entrar en competencia con el tercer sector en el campo del bienestar social. Y en todo caso, es objeto de regulación estatal desde donde -en mayor o menor medida- se

le controla a través de sanciones y recompensas. Por su parte, el Estado entendido como el sistema político-administrativo puede orientarse asimismo sobre las pautas de consumo social mediante la información suministrada por el mercado, del que a su vez vía impositiva recauda recursos económicos a través de contribuciones fiscales (Pastor, 1999).

El tercer sector recibe tutela y garantías desde el sistema administrativo, pues se ve protegido en función de la regulación estatal. Así mismo, puede estimularse desarrollando capacidades y estrategias a partir de los incentivos que recibe del mercado y motivarse desde el punto de vista cultural y psicológico por parte de las redes informales. La sociedad civil -a costa de un pago particular- puede tener un mayor margen de elección entre servicios en virtud del mercado, viéndose amparada desde la administración a través de la protección y defensa de los consumidores y usuarios. Las redes informales observan en el tercer sector técnicas de organización y gestión que les pueden resultar provechosas (Kendall & Knapp, 2002), y las familias, en particular, reciben algunas ayudas desde el EB mediante transferencias directas.

En efecto, funcionan conjuntamente a través de la interacción no mecánica ni arbitraria de sus lógicas, sino de una relacionalidad progresivamente compleja. Por ejemplo, se dan supuestos en que los cuatro actores se implican en programas de desarrollo de la comunidad. Entre el Estado y el mercado se alcanzan acuerdos de carácter neo-corporativo, entre éste y la economía social igualmente se entablan contraprestaciones y relaciones en combinación con los otros sectores, como pueden ser las bancas éticas, fondos de alimentos o farmacéuticos. Se producen también desplazamientos de ciertas tareas desde la órbita estatal -en concreto de la Seguridad Social- al sector *non for profit*. Los más organizados -cooperación y empresas sociales- dentro de este privado social entran así mismo en colaboración con las redes más informales.

A través de tales interrelaciones se logra que estos actores se vean reintegrados desde una perspectiva societaria, mediante dinámicos y complejos procesos flexibles de circularidad y movilidad. Se trata de transitar desde el nivel macro al nivel micro, pero con una tendencia clara a fomentar los niveles intermedios, impulsando a través de la subsidiariedad estatal la promoción de la autonomía de tales comunidades.

El tránsito entre la lógica liberalista *versus* comunitarista hacia el prototipo societario pudiera concretarse en una serie de diferencias claras: por un lado, en la visión sobre los sujetos susceptibles de ser considerados como ciudadanos y a quienes es posible su extensión, y respecto a los principios aplicables. Así, mientras que para la primera de las concepciones serán ciudadanos todos los individuos en general, sin necesidad de ningún tipo de vinculación especial, de modo que se tiende a maximizar la inclusión de todos por igual extendiendo tal categoría -según criterios de mérito y recompensa- a quienes la merezcan (tanto los nativos como los inmigrantes); en la visión societaria se consideran ciudadanos quienes estén contextualizados en comunidades o formaciones sociales intermedias entre lo individual y lo estatal, aplicándose las garantías mínimas generalizadamente, y el bienestar de forma diferenciada en función de la pertenencia socio-cultural, de manera que se habla de ciudadanía plural conforme a bases de pertenencia social y también territorial. Por otro lado, también cabe destacar notables divergencias respecto al papel estatal y los criterios de funcionamiento. Para la lógica societaria, el Estado ha de ser subsidiario respecto de las autonomías sociales, funcionando el sistema mediante la conjunción de criterios redistributivos, de reciprocidad y mutualidad, donde coexisten los seguros obligatorios, las mutuas y la solidaridad primaria como vías para cubrir los riesgos, de modo que las políticas sociales marcarán las condiciones de vida de toda persona en las diversas comunidades. Mientras que para la otra perspectiva clásica liberal, el EB -encargado de las políticas sociales concebidas en relación al mercado capitalista- responde a un modelo adquisitivo meritocrático que funciona conforme a parámetros de distribución, abierto a contrataciones libres, con seguros profesionales, tanto públicos como privados, junto a una vía compensatoria para los más marginados.

En definitiva, el modelo societario se caracteriza por conferir suficiente autonomía al tercer sector como para que actúe a modo de alternativa institucional y simétrica en la provisión del bienestar, en tanto que reflejo de la ciudadanía post-moderna antes más como sociedad civil que como pertenencia a un Estado. A su vez, fomenta que el sector informal sea menos pasivo y más autónomo en aras a que esté movilizado a la hora de producir y distribuir también bienestar, buscando lograr una “democracia asociativa”²⁵. En tal sentido asociativo es como entienden lo político, pues para sus defensores el carácter político de las medidas sociales vendrá

25 Fórmula acuñada por Wright, 1995.

dado por el proceso decisorio respecto a las mismas que construirá el concepto de bien común, en todo caso, definido en su propio marco contextual.

De cualquier forma, no faltan críticas (*Cf.* Fernández, 1998) de quienes no ven en tal perspectiva sino más competitividad del mercado agresivo, y por tanto, productor de desigualdades. No obstante, desde la perspectiva societaria no se olvida la necesidad de que la ciudadanía no quede a expensas de su suerte, sino que se tiene presente el papel regulador y coordinador del poder público; si bien el problema será cómo conjugar los criterios tendentes a la autorregulación y los principios esenciales de un Estado social (Gilbert, 2002). En efecto, se requiere según tal perspectiva de un paradigma que trascienda la tradicional oposición entre equidad frente a la libertad, pues por quienes promueven dicha visión societaria la clásica visión laborista *versus* liberalismo no es considerada del todo apropiada a las nuevas circunstancias existentes en las complejas sociedades postmodernas de la era tecnológica post-industrial²⁶. Si bien la alternativa a la misma aún parece pendiente de resolver dicha situación.

Agenda y tendencias de futuro: ¿Hacia una Sociedad del Bienestar?

Es un hecho evidente que el modelo clásico de EB keynesiano requería para proseguir con sus funciones de una serie de transformaciones acordes a las nuevas condiciones y retos que han ido surgiendo; experimentando, pues, un proceso de reestructuración sustancial (Esping-Andersen, 2006) que ha tenido lugar durante el último decenio del siglo XX, pero que todavía sigue produciéndose.

La nueva configuración del EB en Europa en general que viene perfilándose, si bien mantiene al Estado en las funciones de garantía de regulación y financiación básicas, legislando en materia de derechos sociales, encargado de la gestión de la Seguridad Social, tratando de controlar el desempleo y siendo principal redistribuidor vía fiscal, apuesta por potenciar la responsabilidad de otras administraciones,

26 No obstante, cabe señalar que no existe unanimidad entre los especialistas en relaciones laborales sobre si en España la envergadura de tales avances tecnológicos ha sido suficientemente trascendente como para que el tránsito hacia nuevas relaciones de producción sea catalogado como de postfordistas.

como sucede en concreto en España²⁷. El criterio de la subsidiaridad se retomará al objeto de que el gobierno central deje de hacer aquello que puedan realizar los niveles regionales y locales, de modo que una vez sufragada la realización del contenido de los derechos sociales, únicamente gestione su provisión cuando sea necesario. De ahí que para crear y desarrollar redes mixtas de bienestar deba reflexionarse el rediseño que habrá de realizarse para permitir que el crecimiento de la participación civil sea adecuadamente canalizada, pero debiéndose alcanzar el equilibrio entre la intervención de los diversos actores de la sociedad y su mayor autonomía de un lado, y la garantía de los derechos sociales tendentes a la equidad social, de otro (Esping-Andersen, 2001).

Se considera que será a través de una vía consensuada que conjugue políticas activas y de redistribución a favor de modelos mixtos de bienestar en el marco de economías de capitalismo globalizado²⁸, en virtud de la que se irá canalizando esta doble adaptación formal y material analizada (Adelantado & Gomà, 1997). Desembocando todo ello en Estados más descentralizados y subsidiarios que a través de un corporatismo capitalista competitivo a la par que democrático y flexible, consigan acuerdos con otros agentes sociales de creciente protagonismo en el marco general de esta reestructuración (Rodríguez, 2001). Ahora bien, debe subrayarse que este camino adaptativo del EB no ha estado exento de complicadas tensiones como las surgidas desde las propias resistencias institucionales públicas de bienestar, teniendo a su vez que hacer frente a los condicionamientos económicos -como la convergencia económica de la UE- y, a las correlativas fuerzas sociales y electorales. Tales procesos de adaptación están en cualquier caso condicionados por las raíces culturales, los intereses corporatistas y los hábitos de la ciudadanía de sus heterogéneos sistemas sociales (Espina, 2007b).

Así mismo, las concertaciones que se van logrando obedecen a ciertas contra-prestaciones, en el sentido en que para mantener determinadas medidas sociales y alcanzar tales acuerdos, se tiene que ceder en pos de mayores cotas de flexibilidad

27 Un administrativista destacado como Nieto (2000) habla de “el cuadrilátero organizativo” (p.566).

28 No obstante, aunque la relación entre globalización y EB comúnmente es sostenida como incompatible o negativa, existe un claro ejemplo -que para unos será la excepción y para otros, el paradigma de la posible convivencia- como es el modelo escandinavo, cuyos países presentan economías bastante globalizadas al tiempo que cuentan con EB de los más consolidados con fuerte intervencionismo económico, elevado nivel de negociación central y con economías eficientes según su crecimiento y calidad de empleo.

en el mercado laboral (Martin, 2001). Esta materia nos lleva a la cuestión de la reforma laboral que, junto al diálogo social, son prioritarias y omnipresentes a raíz de la crisis en la Agenda Social desde 2009 en España. Paralelamente la pluralidad de actores y códigos de funcionamiento, la multiculturalidad, la emergencia de nuevas formas de concepción y provisión del bienestar llevará a bienes y servicios tanto privados y públicos como híbridos, de modo que la Política Social será redefinida de manera casi constante.

De manera que vemos cómo las sociedades democráticas contemporáneas se caracterizan por procesos de reorganización de los actuales EB derivados de importantes cambios sociales, constatándose relaciones de vinculación no siempre unidireccionales. Al hilo de ello cabe señalar un abanico de políticas sociales emergentes²⁹ -novedosas, pero que en realidad van rebrotando-, poco relevantes en los modelos clásicos de bienestar y muy conectados a los cambios contextuales recientes y directamente ubicadas en el terreno de la proximidad (Brugué & Gomà, 1998).

Efectivamente, en el nivel local el nuevo modelo de bienestar hacia el que va girando la actuación de los gobiernos municipales -que profundizan en el Estado social expandiendo su agenda social sobre las políticas de servicios personales- quedaría articulado en torno a diseños y planificaciones centradas en objetivos de carácter estratégico, buscando soluciones políticas, recuperando liderazgos, ideas, valores y paradigmas a la hora de adoptar decisiones, lo que contribuirá a una mayor implicación de los ciudadanos, acentuando la intensidad democrática. Las claves pasarían del enfoque clientelar y gerencialista a una visión más participativa, de modo que ante las emergentes necesidades se arbitren nuevas respuestas políticas.

Es un hecho que tras la evolución desde el legado corporativo en gran número de países europeos viene practicándose con pautas más liberales, un tipo de políticas sociales susceptibles -en mayor o menor medida- de ubicarse en un modelo que cabe llamar de *welfare mix*, entendiéndose por tal un tipo de sistema en el que el

29 Especialmente destinadas a la lucha contra la pobreza, contra la exclusión de jóvenes desempleados y contra el paro de larga duración, políticas de género, de promoción ocupacional y formación continua, de dimensión social del suelo y la vivienda, ecológicas, de dinamización cultural y tiempo libre, de respeto a minorías étnicas, de defensa de usuarios y consumidores, políticas urbanas por la regeneración de barrios marginados, por la calidad de vida, para la habitabilidad de ciudades, etc.

bienestar de los ciudadanos no puede restringirse a una garantía estatal, aunque tampoco supone una mera inyección desde el sector privado al EB, pero que en definitiva, evidencia una evolución hacia posturas propias del neo-liberalismo en el conjunto de la UE (Vence & Outes, 1998).

Respecto a los cambios producidos en la agenda pública y las tendencias existentes en materia de Política Social (Sariago, 2000), cabe decir que ha girado desde una profundidad y extensión máxima, esto es, desde un monopolio estatal tendiente a procurar la igualdad para toda la sociedad a una actuación variable, tanto en su grado de intensidad en la medida que se han ido incorporando nuevos actores en la provisión de bienestar, como a la hora de ramificarse, recortándose unas prestaciones y brotando otros servicios. En un contexto como el de la reestructuración del EB, el modelo preferente a seguir en la toma de decisiones será el de incrementalismo estratégico frente al racionalismo limitado y al incrementalismo simple aplicado anteriormente. Si la perspectiva a la hora de ejecutar una política era de arriba abajo (*top-down*), ahora en la implementación tomará mayor vigor la inversa, esto es, la de *bottom-up*, en evidente sintonía con el pluralismo analizado (Cf. Antón, 2009).

Por su parte, la evaluación centrada en el control de la gestión pasará a conferir gran importancia también al valor de los resultados de dicha actuación. En el ámbito de actuación de la Administración Pública -superada ya la tradicional concepción legal y garantista de la misma- la perspectiva adoptada a la hora de analizarla pasa por ser mucho más dinámica. En efecto, aparte de la necesidad de cumplimiento de los correspondientes procedimientos, cada vez es más relevante atender al resultado de su actividad, siendo objeto de enjuiciamiento especialmente bajo criterios de eficacia y eficiencia, junto al connatural de la equidad. De ahí que la fase del análisis de las políticas públicas de evaluación -dedicada a valorar estos productos administrativos y los efectos e impactos producidos por los mismos- viene progresivamente requiriéndose no sólo desde el ámbito político, sino también desde la propia sociedad. En el escenario político-administrativo es evidente, pues la crisis del modelo burocrático, por lo que la necesaria modernización de la Administración Pública³⁰ va tendiendo a un modelo postgerencial.

30 Cuyas reformas irán desde quienes aboguen por cambios más estructurales -nuevos organigramas o procedimientos-, los que apuesten por mejoras cuantitativas -e recursos humanos, materiales...- hasta aquellos que se decanten por una nueva orientación de la gestión de las políticas públicas (Sotelsek, 2002, p.45).

En España, las relaciones intergubernamentales así como los ajustes políticos entre las diversas instancias territoriales -nacionales y europea- son las principales variables que conformen la actuación del Gobierno multinivel y su Agenda Pública. Las formas que viene trazando el desarrollo del bienestar pasan por el protagonismo de las Comunidades Autónomas, cuya acción política -en definitiva- marcará la estructura que el EB adopte en nuestro país (Pérez, 2002). Los programas y servicios llevados a cabo servirán de acicate entre diferentes CC.AA³¹, si bien la competencia expansiva vendrá acotada por la propia capacidad de financiación autonómica, de modo que ésta será de una importancia decisiva en la configuración institucional del sistema de protección social.

La orientación ideológica determinará el perfil concreto que adopte cada EB en un período concreto, pero no en el cuestionamiento de su necesidad o conveniencia. Será tras el desencadenamiento de las crisis de los años setenta cuando la ideología tenga un papel importante para explicar el grado de beligerancia (Muñoz, 2000). En todo caso, parece que la idea de reorganizar el EB antes que proceder a desmantelarlo auna muchas más voluntades y razones, objetivo al que se ha respondido ante la crisis mediante el proceso transformador experimentado, trascendiéndose una naturaleza en principio puramente reactiva. La opinión pública -crucial en todo esto- así lo pone de manifiesto al mostrarse cauta con las privatizaciones (Kamerman & Khan, 1993), con especial sensibilidad hacia sectores como la sanidad, pensiones y educación³².

Y es que hay que considerar detenidamente algunas consecuencias de las privatizaciones como son las cuestiones sobre las expectativas. Durante las últimas décadas ha existido un ambiente en España en el que se habían cultivado expectativas sobre un crecimiento ilimitado, donde el sector público era el proveedor de numerosos bienes sociales a grandes sectores de la población, garantizándose así

31 A las que se les ha ido transfiriendo las competencias prácticamente sobre la totalidad de las materias de las políticas sociales, como las relativas a educación, empleo, salud, servicios sociales especializados sobre colectivos como infancia, jóvenes, tercera edad, mujer, etc.

32 Por ejemplo, según datos de Glennester (1997) en Alemania, Inglaterra e Italia más del 75% está a favor de que sea responsabilidad estatal la sanidad, y las pensiones. Sobre el 50% en estos dos últimos países, también se declara por tal responsabilidad en el mantenimiento del nivel de vida de los parados y por la reducción de las graves diferencias socio-económicas entre clases, porcentaje que desciende en torno al 25% en Alemania.

los derechos democráticos conquistados a lo largo de los años. Así pues, desde su tradicional función redistribuidora la Hacienda pública fue convirtiéndose en un “verdadero presupuesto de transferencias sociales” (Fernández, 1991). Ante esta situación de inexistencia de límites, tanto físicos como legales e institucionales, en la que los ciudadanos ven que sus necesidades de bienes meritorios o tutelares aumentan, al tiempo que se elevan las expectativas de satisfacción de los mismos, cambia a partir de los años setenta, con la crisis y subsiguiente reacción fiscal y el movimiento de reforma constitucional.

Las actuales tendencias privatizadoras pretenden introducir en el mundo de la competencia el conjunto de derechos democráticos que tradicionalmente ha ofrecido el Estado benefactor, para incrementar la eficiencia disminuyendo costes. Precisamente una de las justificaciones de las privatizaciones es reducir el déficit público a través de la venta de activos públicos, partiendo de la base de la resistencia existente ante la actual presión fiscal y de la dificultad de mantenerla. Pues bien, la relación entre actuaciones privatizadoras y el déficit público elevado durante los 80, refleja lo complicado que es garantizar la efectividad de unos derechos básicos de al menos una buena parte de la ciudadanía, tratándose con frecuencia de derechos constitucionales. Aunque los electores se opongan a una burocratización de los servicios públicos y desean una mejora en la eficiencia de la prestación de los mismos, no están dispuestos a renunciar a los derechos democráticos reconocidos constitucionalmente (Noya, 2004). En todo caso, los electores desean también la eficacia y equidad en el gasto público³³.

Debido a todo ello a que las actuales políticas privatizadoras hacen especial hincapié en las denominadas conquistas populares de sus programas de actuación -desde los servicios prestados a los consumidores, hasta los beneficios de un “capitalismo popular”, además de resaltar los logros conseguidos respecto a los objetivos de eficiencia, control y reducción de la interferencia estatal-

33 En el caso español puede requerirse la ejecución de los gastos públicos, de acuerdo a criterios de constitucionalidad, al estar regulados en los artículos 31.1º y 2º de la Constitución de 1.978.

Conclusiones

Así pues, junto a las políticas privatizadoras y a las fuerzas intelectuales que las lideran, se sitúa una cuestión muy importante que no puede olvidarse como son las expectativas y actitudes ciudadanas ante la actuación del Estado, y los papeles y funciones que les corresponden al ámbito público y privado, en la satisfacción de aquellas. En consecuencia, los posibles beneficios o perjuicios de los procesos privatizadores que al llevarse a cabo puedan intervenir en la modificación de la “Carta constitucional”, podrán ser analizados mejor teniendo en cuenta que el EB supuso la consecución de un conjunto de derechos que constituyen una verdadera conquista social y cuya transformación conllevaría un evidente coste³⁴. Precisamente en la actualidad lo único ineludible es hacer efectivo el mandato constitucional que surge de ese capital social conseguido. En definitiva, lo problemático actualmente es que algún cambio en los derechos puede provocar una resistencia o protesta en los colectivos afectados, hasta incluso en el caso de que ello afectase al nivel de las meras expectativas.

Y es que lo cierto es que en este contexto donde priman los imperativos económicos de organizaciones supranacionales (FMI, Banco Central Europeo, etc.) y, en todo caso, de los mercados financieros, existe un repliegue de los EB, con un creciente predominio del mercado, consiguiendo privatización selectiva (sobre todo en gestión de servicios de bienestar) y reducción de la intensidad protectora (se restringen accesos y acortan prestaciones), extendiéndose la mera asistencialización, y bloqueos en la inserción de los más desprotegidos. De hecho, el modelo social europeo camina hacia la flexibilidad laboral, garantizando una cobertura asistencial mínima mediante políticas eminentemente adaptativas y de racionalización y contención del gasto y con diversificación de seguros (Ascoli & Ranci, 2002).

Todos estos cambios operados en las políticas sociales en tanto que políticas emanadas esencialmente del EB, así como las próximas tendencias que marcarán la inminente reorganización del mismo, responden a nuevos escenarios sociales, económicos, políticos... De tal manera, en la esfera social las demandas se presentan

34 Y es que incluso entre las versiones más firmemente defensoras de las privatizaciones, se reconocen funciones públicas que no pueden obviarse, como por ejemplo, la consecución de determinados objetivos prioritarios (el empleo) o el derecho a veto en las empresas privadas.

más diversificadas en lógica consecuencia a los roles individuales que se reactivan (Schmidtz & Goodin, 1998) y a la nueva fragmentación social sustitutiva de la clásica sociedad de clases, lo que deriva en conflictos y dualizaciones emergentes; en el ámbito ideológico cabe hablar de una nueva cultura política, junto a ciertas prácticas de desregulación se producen otras de repolitización; en el mercado laboral, la flexibilidad en las relaciones laborales, la producción especializada y diversificada conviven con supuestos crecientes de precarización del trabajo.

En consecuencia, el devenir de tal situación vendrá marcado por esta colaboración Estado-sociedad con pautas de plasticidad donde la observación y formulación de problemas sean expuestos de manera relacional, con contraste de demandas e intereses, dada la extensión de la amplia red de participantes e interesados, y primando criterios de cooperación y coordinación, máxime cuando las políticas sociales intersectoriales deben diseñarse e implementarse conforme a criterios de integralidad conectando necesidades y dimensiones. Al tiempo se pretenderá una redistribución racional de recursos, buscando la proximidad al usuario en la prestación, focalizando las intervenciones en el ámbito local, comunitario y familiar en aras a propiciar tratamientos lo más personalizados posibles, en simultaneidad con la activación y fomento de medios propios y apoyos recíprocos, si bien deberán evitarse ciertas prácticas (por ej. una excesiva protección a la familia que derive en una privatización de la seguridad social³⁵ o subjetivación de la vida, y las redes clientelares, especialmente típicas en el sur de la Europa mediterránea), y así mismo se habrá de frenar lo que pudiera llamarse “depredación grupal”, causante de las extremadas ventajas para aquellos ciudadanos con recursos de información y de acceso a los servicios públicos³⁶.

En efecto, junto a la universalización de servicios (educativo, sanitario y pensionísticos), va produciéndose la extensión del consumo, la fragmentación del mercado laboral, y la remercantilización de los derechos sociales. Específicamente en el EB español la administración central tiende a descomprometerse frente a

35 Sobre diversos instrumentos que tratan de evitar dicha privatización véase Salamon, 1989.

36 Las prácticas particularistas de grupos y redes institucionales implican los usos y abusos del “efecto Mateo”. Este efecto se relaciona con la aserción del Evangelio, según San Mateo, de que: “[...] a cualquiera que tiene, se le dará, y tendrá más; pero al que no tiene, aún lo que tiene le será quitado” (Evangelio de S.Mateo:13,12).

las autonomías, adoleciéndose de insuficiente coordinación y financiación estatal. Otros riesgos contra los que hay que luchar serán la dispersión y desigualdad que pueden derivarse de la ausencia del suficiente control de este entramado a través de mecanismos que garanticen la supervisión de cumplimiento del interés general, por lo que habrá de conjugarse el principio de libertad con tales criterios de control (Moreno, 2009). Una de las consecuencias generales va a ser la difusión del principio de responsabilidad social en tanto no es ya el Estado el único agente considerado garante del mismo, sino que habiéndose tornado esa centralidad hacia una mayor subsidiariedad (Rodríguez, 1999), la sociedad civil asumirá cada vez más tal función también, de modo que todos en conjunto -en mayor o menor medida- vamos a ser copartícipes y responsables de la solidaridad³⁷.

Así mismo surge la incógnita sobre si la sociedad civil tendrá capacidad de generar las organizaciones que se requieren y que éstas no contribuyan a ocultar trasvases hacia el puro mercado. En definitiva, bajo los principios de coparticipación y solidaridad, desde donde se asuman tanto derechos como deberes, se pretende alcanzar una armonía y concienciación social en virtud de la cual se reequilibren las tensiones subyacentes y emergentes en la complejidad de las actuales sociedades postmodernas, objetivos necesarios tanto desde una perspectiva ética como jurídico-formal y material.

Referencias

- Adelantado, José y Gomà, Ricard. (1997). Las Políticas Sociales: entre el Estado de Bienestar y el capitalismo global. En Morata, Francesc. *Políticas Públicas en la UE (190-214)*. Madrid: Ariel.
- Alemán, Carmen. (1991). *El sistema público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Antón, Antonio. (2009). *Reestructuración del Estado de bienestar*. Madrid: Talasa.
- Ascoli, Ugo. (1987). Estado de Bienestar y Acción Voluntaria. *REIS*, (38), 119-162.

37 Por ejemplo, desde movimientos sociales internacionales como el Foro Social Mundial de Davos cuya idea originaria es crear un contrapoder social a la globalización económica, en especial dada la inadecuación existente entre los partidos políticos que se desarrollan y funcionan a nivel nacional y los grandes problemas mundiales (subdesarrollo, medio-ambiente, guerras) que tienen lugar a niveles internacionales. Se aboga por una sociedad movilizadora frente a una anestesiada, pues mientras que existen más medios de información y comunicación que nunca, proliferan las verdades oficiales tendientes a la uniformización de la opinión pública (Cf. Taibo, 2005).

- _____. & Ranci, Constanzo. (2002). Changes in the welfare mix: The European path. En Ascoli, Ugo y Ranci, Constanzo. *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer Academic.
- Avila, Juan, et al. (2001). *Estado de Bienestar y Social-democracia: ideas para el debate*. Madrid: Alianza.
- Beresford, Peter & Croft, Suzy. (1984). Welfare pluralism: The new face of Fabianism. *Review Critical Social Policy*, (9), 19-39.
- _____. (2007). *Companion To Social Work*. Third Edition.
- Billis, David & Glennerster, Howard. (1998). Human Services and Voluntary Sector. *Journal of Social Policy*, 27(1).
- Brugué, Joaquim & Gomà, Ricard. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Madrid: Ariel.
- Carnoy, Martín. (2001). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza.
- Cascajo, José L. (1988). *La tutela constitucional de los derechos sociales*. Madrid: CEC.
- Dahl, Robert. (1961). *¿Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Del Pino, Eloisa & Colino, César. (Coords.). (2006). *La reforma del estado de bienestar*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Espina, Álvaro. (2007). *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- _____. (2007) ¿Existe un Modelo Social Europeo? En Espina, Álvaro (Coord.), *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea* (583-637). Madrid: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, Gosta. (2001). ¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado Benefactor en Europa. En Paugam, Serge; Beck, Ulrich et al. *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- _____. (2006). Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del s. XXI. En Autores Varios. *El Estado de Bienestar ante los retos de los nuevos riesgos sociales* (89-112). San Sebastián: Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras.
- Fernández, Tomás. (Coord.). (1998). *Crítica y futuro del Estado del Bienestar: reflexiones desde la izquierda*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Fernández, Jore J. (1991). Los componentes público y privado del Estado de Bienestar: una perspectiva constitucional. En Rodríguez, Gregorio, (Comp.). *Estado, Privatización y Bienestar: un debate de la Europa actual*. Barcelona: Icaria, Colección Economía crítica.
- Gallego, Raquel. Gomà, Ricard & Subirats, Joan. (Coords.). (2003). *Estado de bienestar y Comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- García, José L., González, Luis & Muñoz, Santiago. (Dir.). (2002). *Las estructuras del bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Madrid: Escuela Libre.

- García, Joaquín. (1992). *Público y privado en la acción social: del Estado de Bienestar al Estado Social*. Madrid: Popular.
- Gilbert, Neil. (1983). *Capitalism and Welfare State*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (2002). *Transformation of the Welfare State: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Giner, Salvador. (1993). Religión civil. *REIS*, (61), 23-55.
- Glennester, Howard. (1997). *Paying for Welfare. The 90's*. London: Harvester Weatsheaf
- Gomà, Ricard. (1995). Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las Políticas Sociales. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 67-83.
- Gómez, Rosa. (Coord.). (2007). *Estado de bienestar y gobernanza*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Gough, Ian. (2000). Social Welfare State and Competitiveness. En Gough, I. *Global Capitalism, Human Needs and Social Policies* (177-202). Hampshire: Palgrave McMillan.
- Herrera, Manuel. (1998). *El tercer sector en sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Hirst, Paul. (1997). *From states to pluralism. Democracy, civil society and global politics*. London: UCL Press.
- Johnson, Norman. (1990). *El Estado de Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Kamerman, Sheila & Khan, Alfred. (Comps.). (1993). *La privatización y el Estado benefactor*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kendall, Jeremy & Knapp, Martin. (2000). Modernización del tercer sector y del Estado de Bienestar: aportaciones, actividades y rendimientos comparativos. En García, José; González, Luis & Muñoz, Santiago. (Dirs.). *Las estructuras del bienestar en Europa* (809-825). Madrid: Escuela Libre.
- Le Grand, Julián. (2000). La competencia y las fuerzas del mercado en el Estado de Bienestar. En García, José; González, Luis & Muñoz, Santiago. (Dirs.). *Las estructuras del bienestar en Europa* (705-715). Madrid: Escuela Libre.
- Madrugá, Isabel. (1996). El papel del Estado como garante de la compatibilidad entre el rol familiar y el laboral: análisis de las políticas familiares de los países de la UE 1980-1991. En: Álvarez-Miranda, Berta, et al. *Dilemas del Estado de Bienestar* (373-403). Madrid: Visor.
- Moreno, Luis. (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: S. XXI.
- Munday, Brian. (1989). The crisis in welfare: an international perspective on social. En *European Expert Meeting on Established Social Services versus new Social Initiatives (1985:Vienna)*. European Centre for Social Welfare Training and Research. Bruselas: OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development).
- Muñoz, Ramón. (2000). Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo. En: Muñoz, Ramón, (Comp.). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo* (17-108). Madrid: Alianza.

- Navarro, Vicenç. (2002). *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Madrid: Anagrama.
- _____. (Coord). (2006). *Las causas del subdesarrollo de bienestar en España*. Barcelona: Anagrama.
- Nieto, Alejandro. (2002). La organización de las administraciones públicas para el servicio del bienestar. En: García, José; González, Luis & Muñoz, Santiago, (Dir): *Las estructuras del bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Madrid: Escuela Libre.
- Noya, Javier. (2004). *Ciudadanos ambivalentes: actitudes ante la igualdad y el Estado de Bienestar en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Offe, Claus. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pastor, Santos. (1999). El papel del Estado y el mercado. Rasgos e implicaciones políticas. En: Tezanos, José F. *Tendencias de futuro en la sociedad española, Tercer Foro sobre Tendencias Sociales (168-183)*. Madrid: Sistema.
- Peces, Gregorio. (1999). *Derechos sociales y Positivismo jurídico: ensayos filosóficos-jurídicos y políticos*. Cuadernos de Bartolomé de las Casas. Madrid: Dikinson.
- Pérez, M. (2002). *Estado social y CC.AA: el diseño constitucional de la autonomía social en España*. Madrid: Tecnos.
- Ranci, Constanzo. (1999). *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*. Bolonia: Il Mulino.
- Rein, Martin & Wadensjö, Eskil. (Comps). (1997). *Enterprise and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rhodes, Martin. (2002). Globalization and West European Welfare States: A critical Review of recent debates. *Journal of European Social Policy*, 6(4), 305-327.
- Rodríguez, Jaime. (1999). *Nuevas claves del Estado de Bienestar: hacia la Sociedad del bienestar*. Granada: Comares.
- Rodríguez, Gregorio. (1994). Estado de Bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar. *Revista Internacional de Sociología*, (8 y 9).
- Rodríguez, Jorge. (2001). *Capitalismo flexible y Estado de Bienestar*. Granada: Comares.
- Rowntree, Joseph. (1978). *The Future of Voluntary Organizations*. Rapport Wolfeden Committee. London: Croom Helm.
- Salamon, Lester. (1989). *Beyond Privatization. The tools of government action*. Washington: Urban Institute Press.
- Salido, Olga & Moreno, Luis. (2009). Familia y género. En *Reformas de las políticas del bienestar en España (281-308)*. Madrid: S. XXI.
- Sarasa, Sebastián & Moreno, Luis. (1996). Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España. *Revista Internacional de Sociología*, (6).

- Sariego, Gustavo. (2001). El Estado de Bienestar en la Agenda Pública y en los programas electorales. En Garde, Juan. (Coord.), *Informe Políticas Social 2000* (79-120). Madrid: Fundación Hogar del Empleado.
- Schmidtz, David & Goodin, Robert. (1998). *Social welfare and individual responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sotelsek, Daniel. (2002). Estado de Bienestar y Políticas Públicas. En Varios Autores. *Apuntes sobre Bienestar social* (39-67). Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de Universidad de Alcalá.
- _____. (2002). Planificación y Evaluación de Proyectos sociales. En Autores Varios. *Apuntes sobre Bienestar social* (147-192). Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de Universidad de Alcalá.
- Taibo, Carlos. (2005). *Movimientos de resistencia frente a la globalización capitalista*. Barcelona: Ediciones B.
- Vence, Xavier & Outes, Xose. (1998). *La Unión Europea y la crisis del Estado de Bienestar: una visión crítica del neoliberalismo*. Madrid: Síntesis.
- Vila, Luis. (1995). Variables sociales y culturales para una Políticas Social meridional. En: Moreno, Luis & Sarasa, Sebastián. *El modelo de Estado de Bienestar en Europa del Sur* (239-260). Madrid: CSIC- IESA.
- Wedderburn, Dorothy. (1965). Facts and Theories of the Welfare State. En Milliband, Ralph & Saville, J. (Comps.). *The Socialist Register* (127-146). London: Martin Press.
- White, Stuart. (2004). Welfare philosophy and the third way. En Autores Varios. *Welfare State Change: towards Third Way?* (25-46). Oxford: Oxford University Press.
- Wright, Erik O. (1995). *Associations and democracy*. London-New York: Verso.

Copyright of Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas is the property of Revista Facultad de Derecho y Ciencias Politicas and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.