

# EL RETO DE LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN EL ESTADO DEL BIENESTAR

JORDI GARCÉS FERRER

LA SUPERVIVENCIA DEL CONTRATO SOCIAL SE ENCUENTRA AMENAZADA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS COMO CONSECUENCIA DE LA OFENSIVA QUE PERSIGUE LA ORGANIZACIÓN DEL BIENESTAR DESDE EL INDIVIDUALISMO Y EL MERCADO, A PESAR DEL AUMENTO DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS DE POLÍTICAS SOCIALES. LOS RETOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SON: UNA NUEVA LEGISLACIÓN QUE AMPLÍE Y UNIVERSALICE EL MARCO DE DERECHOS SOCIALES; LA APLICACIÓN DE UN *MODELO SOCIOSANITARIO* SOSTENIBLE, EFICAZ, DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO; Y EL CONTROL DE LA ENTRADA DEL MERCADO EN EL SECTOR.

Este artículo tiene como objetivo plantear las apuestas de futuro que deberíamos no descuidar para hacer frente al problema de la exclusión en el marco del Estado del Bienestar<sup>1</sup>. Por consiguiente no aportaré aquí datos estadísticos acerca de la pobreza y la exclusión en España comparativamente con Europa, ni tampoco haré una crítica de la actual configuración del sistema públi-

co de servicios sociales en España. Existe suficiente bibliografía especializada generada en la década de los noventa para acreditarse convenientemente sobre estos temas. Ahora bien, dicha bibliografía, aunque analiza con precisión los aspectos administrativos, jurídico-sociales, programas y recursos de servicios sociales en España, ha dejado de lado puntos, a mi parecer, cruciales para el debate tales como *a)* la ambigüedad de políticos e intelectuales sobre si los servicios sociales constituyen o no un sistema público de protección social que debe tender hacia la universalidad como el de salud y educación o, si por el contrario, son meras prestaciones técnicas subsidiarias de aqué-

llos y, por consiguiente, *b)* la falta de codificación de derechos subjetivos en este sistema público; asimismo, *c)* el desplazamiento progresivo de lo contributivo a favor de lo meramente asistencial, *d)* la indomable descentralización hacia las administraciones locales de los sistemas públicos de servicios sociales autonómicos, y *e)* cómo se solucionan las severas desigualdades sociales entre los sistemas autonómicos de servicios sociales que crean constantes agravios comparativos en prestaciones económicas y en servicios.

## AMENAZAS AL CONTRATO SOCIAL EN EUROPA

Por otra parte, existe una considerable evidencia a través de los trabajos de Ploug (1995)<sup>2</sup>, de que los países que conforman la Unión Europea han ido elaborando una legislación tendiente a cambiar y reducir el papel del Estado en materia de bienestar; esta reestructuración del Estado del Bienestar ha sido sistemática en unos países y meramente programática en otros, afectando, en el último caso, a la generosidad o la estructura de los servicios y las prestaciones individuales. Sin embargo, los gobiernos europeos se

<sup>1</sup> Algunas novedosas propuestas preñadas de contenido sobre la necesidad de seguir manteniendo el Estado del Bienestar desde una perspectiva política e intelectual socialdemócrata, pueden encontrarse en el libro coordinado por Fernández, T. y Garcés, J. (1999). *Crítica y futuro del Estado del Bienestar. Reflexiones desde la izquierda*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

<sup>2</sup> Véase el artículo de Ploug, N. (1995): «The welfare state in liquidation?», *International Social Security Review*, vol. 48, n.º 2, pp. 61-71.

ven obligados a hacer la cuadratura del círculo en materia de bienestar, porque los hechos y los datos sociodemográficos incrementan de forma constante e imparable la demanda de prestaciones y servicios de bienestar. Efectivamente, existe una dificultad por parte de los gobiernos europeos, en hacer compatible a) una elevada demanda de servicios de bienestar de calidad por parte de sus ciudadanos, b) conseguir, simultáneamente, una disminución de los niveles de impuestos, c) mantener tasas de crecimiento económico aceptables y d) conservar su coherencia ideológica y credibilidad en períodos electorales. El resultado es que las cuentas, desde un punto de vista económico-político, entre necesidades y recursos no casan<sup>3</sup>. Demanda de bienestar por parte de los ciudadanos europeos *versus* reducción de la oferta vía institucional: este es el conflicto



El 25 por 100 de la población mayor de 65 años necesita ayuda para mantener una calidad de vida digna.

que amenaza la supervivencia del contrato social en estos países económicamente desarrollados.

En el caso de España, la cultura de la protección social y la interiorización del Estado del Bienestar como una institución naturalmente europea por parte de sus ciudadanos, hacen difícil pensar, hoy por hoy, en un desmantelamiento radical (estructural) de los avances conseguidos en materia de bienestar. Sin embargo, podríamos detenernos en una serie de observaciones que podrían apuntar hacia lo que denominaría como «el proceso de reducción calculada» del Estado del Bienestar. Esta reducción calculada implicaría:

1) Una restricción del papel del Estado en materia de bienestar. Las ex-

plicaciones que se ofrecen a lo que eufemísticamente denominan «reestructuración inevitable del Estado del Bienestar», en todos los países de la Unión Europea, son de muy distinta naturaleza. En estos momentos las atribuciones se dirigen hacia el proceso de globalización económica<sup>1</sup>, que para sus inspiradores conlleva la crítica hacia unos sistemas de seguridad social públicos excesivamente generosos y mercados laborales demasiado regulados como factores causales de la disminución del crecimiento económico, y por consiguiente, de la reducción de la capacidad de un gobierno para la financiación de un bienestar amplio y de calidad. 2) La introducción de medidas administrativas y legislativas tendentes

a endurecer los criterios que permiten acceder a determinadas prestaciones económicas individuales. 3) Minoración de la oferta de servicios de bienestar públicos, bajo el argumento de que el gasto social público debe supeditarse al crecimiento económico, anteponiendo una «necesaria» reducción de los recursos a las necesidades personales a la hora de planificar la política social de un país. 4) Sustitución del Estado del Bienestar por la Sociedad del Bienestar, como racionalización política para justificar la organización del bienestar desde el individualismo y el mercado.

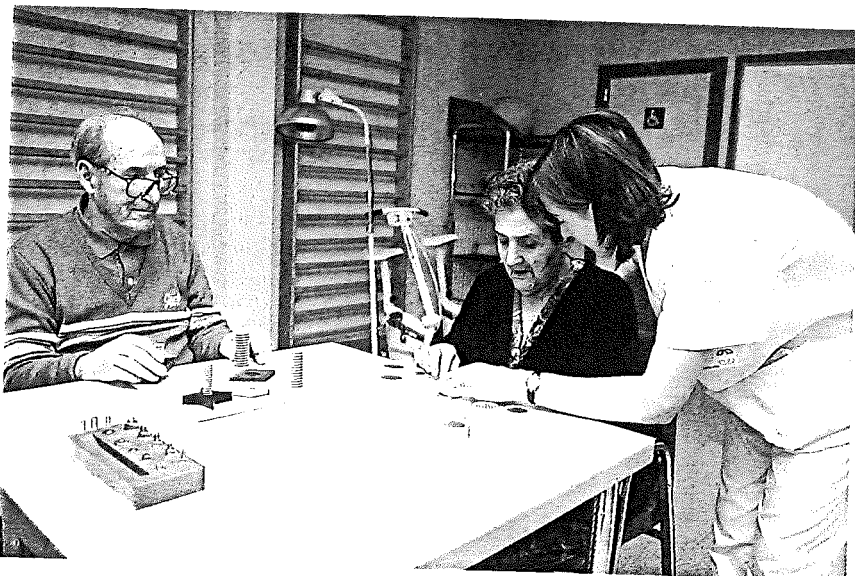
### ¿QUÉ HAY TRAS LA «SOCIEDAD DEL BIENESTAR»?

Me detendré especialmente en este último aspecto a modo de ejemplo sutil de la desactivación de la ideología

bienestarista. En mi opinión la inoculación retórica del término sociedad del bienestar, intenta impulsar y de hecho creo que lo consigue, la cohesión social a través de mecanismos de autoorganización de la sociedad civil, con el fin de servir de base para una legitimidad política distinta a la que sostenía la ideología bienestarista. A través del concepto de sociedad del bienestar se transmite la idea de que la sociedad tiene la responsabilidad de construir el contrato social a través de supuestas obligaciones morales recíprocas, instrumentadas ideológicamente a través del voluntariado y la ayuda informal, y económicamente, a través del mercado. Así, el denominado tercer sector en su vertiente de intercambio no económico, fundamentalmente el voluntariado, se convierte en el eje axiológico vertebrador de la sociedad del bienestar. Se le atribuye la responsabilidad de la re-

<sup>3</sup> Consultar el artículo de George, V.; Stathopoulos, P., y Garcés, J. (1999): «Squaring the welfare circle and government ideology: Greece and Spain in the 1990s», *International Social Security Review*, vol. 52, n.º 4, pp. 47-67.

<sup>1</sup> Véase al respecto el libro de Hans-Peter y Harold Schumann (1996): *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*. Taurus Pensamiento, Madrid.



C. BARRIOS

*La universalización y la innovación técnica y organizativa son los retos prioritarios de los servicios sociales.*

distribución de los códigos de solidaridad sobre la base de supuestas obligaciones éticas y morales de las personas, pero no aborda y, por consiguiente, no soluciona el problema sustantivo relativo a la reproducción asimétrica de la reciprocidad solidaria; es decir hasta qué punto el hecho de que unos ciudadanos puedan dar solidaridad y otros solamente recibirla no constituye: *a)* una injusticia social y *b)* un proceso de clara diferenciación social. En otras palabras, la solidaridad anclada sobre preceptos morales caritativos y benéficos, sin referencias axiológicas relacionadas con la libre elección del individuo o la igualdad, hace, desde mi punto de vista, retroceder las bases del Estado de Derecho y Social, relegando a los servicios sociales al *status* ontológico de recurso subsidiario-privado en detrimento del de sistema público<sup>5</sup>.

Por tanto, *a)* si como dice Donati (1999)<sup>6</sup>, no va a poder sostenerse el crecimiento lineal y progresivo de los

derechos sociales según la secuencia: más democracia = a más derechos sociales = a más políticas sociales; *b)* existe un aumento vertiginoso de las tasas de dependencia<sup>7</sup> para actividades personales, domésticas y de acompañamiento personal —que el último informe del Defensor del Pueblo cifra en un 25% de la población de 65 años y más—; *c)* el mercado y junto a éste las grandes multinacionales del voluntariado entran cada día con más virulencia y menos control por parte de los gobiernos en el sistema público de servicios sociales, podríamos concluir entonces que en estos momentos no solamente el sistema público de servicios sociales está seriamente amenazado, sino el contrato social en sí mismo y la legitimación de las instituciones del Estado y de los propios partidos políticos.

### RETOS FUTUROS

En este sentido, considero que el sistema público de servicios sociales

<sup>7</sup> El constante envejecimiento de la población y los cambios en la estructura familiar y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en España conllevará un descenso de cuidadores informales y por consiguiente, una necesaria externalización de servicios socio-sanitarios, en cuya planificación el gobierno no ha entrado, aunque sí el mercado.

está estancado económicamente comparado con el resto de sistemas estructurales del Estado del Bienestar, sin ideas, alejado de la innovación, soportado por un área de conocimiento universitaria, la de Trabajo Social y Servicios Sociales, excesivamente joven como para hacerse cargo de investigaciones capaces de diseñar, y comprobar experimentalmente, nuevos recursos que puedan afrontar con éxito los problemas de exclusión y de dependencia futura.

Con este planteamiento previo, los retos futuros pasan necesariamente por tres ejes básicos estructurados e impulsados desde la oferta pública:

1) Crear un marco legal de segunda generación con el objetivo de *a)* «ampliar la legislación sobre derechos y prestaciones sociales» en torno a la dependencia que posibilite trasladar el sistema público de servicios sociales hacia la consecución del principio de universalidad y lo posiciona política, económica y administrativamente a la altura de los demás sistemas de bienestar. Ello permitirá abandonar definitivamente su estatus subsidiario, dejando, a su vez, de ser instrumento de legitimación política. En este marco legal situaría también *b)* el desarrollo de leyes encaminadas a descentralizar económica y administrativamente este sistema, lo cual permitiría mayor eficacia y flexibilidad en la elaboración y ejecución de planes y programas. Y *c)* a elaborar mecanismos normativos de inspección y control de la entrada del mercado al tiempo que se facilitan instrumentos económicos para la participación real de la sociedad.

2) Elaborar Planes Integrales Locales de Lucha Contra la Dependencia y la Exclusión, estructurando *a)* Organos Locales Socioeconómicos y de Bienestar integrados por instituciones, movimiento asociativo y empresarial local, asimismo estos planes actuarían transversalmente entre los distintos sistemas de bienestar. Si pretendemos que el «Estado de Bienestar Local» sea eficaz y eficiente te-

<sup>5</sup> Al fin y al cabo volvemos a la polémica re-nacentista entre Vives y De Soto, es decir, entre la administración de las necesidades por parte de lo público o la defensa de la iglesia y lo privado por parte de De Soto en la ayuda a los pobres como racionalización última de la libertad de conciencia individual.

<sup>6</sup> Ver Donati, P. (1999): *La ciudadanía societaria*. Ed. Universidad de Granada, Granada.

nemos que trasladarlo al holismo municipal, *b)* actuando compactadamente los sistemas de trabajo, vivienda, educación, salud, justicia y servicios sociales. Todos estos procesos necesitan un estudio científico y riguroso urgente y posterior legislación al respecto, lo que facilitaría *c)* la creación de servicios de proximidad y el cambio de la actual configuración organizativa de servicios sociales (primaria y especializada) que los hace estigmatizantes, obrando a favor de una nueva epistemología de los servicios de bienestar.

3) Estructurar teórica, metodológica y administrativamente el modelo sociosanitario, capaz de hacer frente al problema de la dependencia (futura exclusión) desde el ámbito local y

comunitario<sup>8</sup>. El «modelo sociosanitario sostenible»<sup>9</sup>, desde una perspectiva económica y humana tiene que sentar sus bases en el paradigma heurístico y en el ecopluralismo, que desde nuestro punto de vista estaría vertebrado por los siguientes parámetros: *a)* innovación, *b)* máxima descentralización (proximidad), *c)* autogestión,

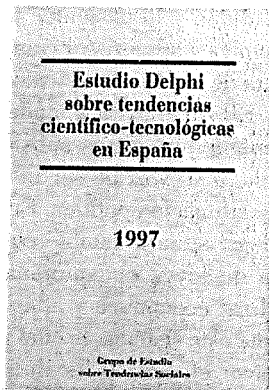
<sup>8</sup> Con respecto a la creación de programas sociosanitarios, la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social» de la Universitat de València propone algunos programas tales como: Programas de Apoyo a Mayores Enfermos Semi-dependientes; Programas de Apoyo Sociosanitario a Familias Cuidadoras de Enfermos Dependientes y el Programa UNSOSA destinado a enfermos crónicos indebidamente hospitalizados.

<sup>9</sup> Consultar el libro de Garcés, J. (2000): *La nueva sostenibilidad social*. Ariel, Barcelona (en prensa).

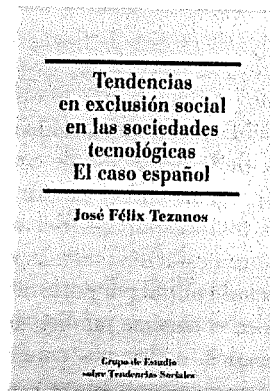
*d)* unidades y centros de organización sociosanitaria reducidas en cuanto a tamaño, *e)* eficiencia y *d)* calidad total. El modelo sociosanitario será sostenible si se organiza a partir de la racionalización y reordenación de los recursos de ambos sistemas: el social y el sanitario y, por consiguiente, creando las condiciones para que una parte importante de las demandas que ahora son tratadas desde el modelo hospitalario, sean transferidas al modelo sociosanitario lo cual redundaría en una optimización de los recursos existentes en los dos sistemas. ■

JORDI GARCÉS FERRER ES CATEDRÁTICO EN LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA.

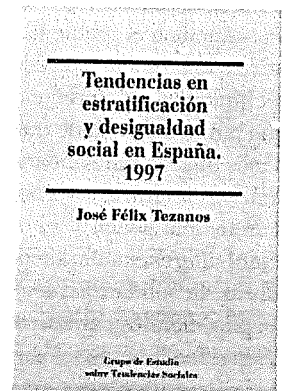
## Colección Informes y Documentos



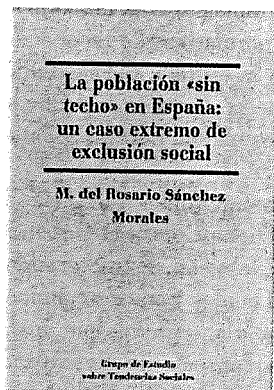
342 páginas.  
ISBN: 84-86497-36-1  
P.V.P.: 2.500 ptas.



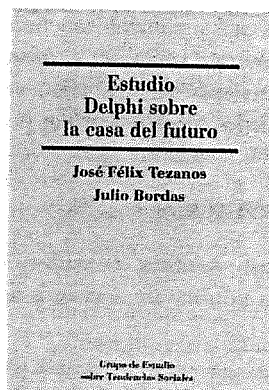
272 páginas.  
ISBN: 84-86497-39-6  
P.V.P.: 2.500 ptas.



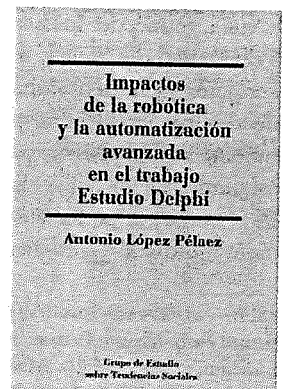
280 páginas.  
ISBN: 84-86497-41-8  
P.V.P.: 2.700 ptas.



160 páginas.  
ISBN: 84-86497-43-4  
P.V.P.: 2.700 ptas.



226 páginas.  
ISBN: 84-86497-45-0  
P.V.P.: 2.900 ptas.



190 páginas.  
ISBN: 84-86497-44-2  
P.V.P.: 2.900 ptas.

Pedidos: **EDITORIAL SISTEMA**

Fuencarral, 127. 28010 Madrid.  
Teléfono: 91 448 73 19. Fax: 91 448 73 39.