

¿Quiebra del Estado de Bienestar?, lo público y lo privado

Apuntes para el debate

Begoña Pérez

Profesora de Política Social

Universidad Pública de Navarra

Cuestionamientos políticos del Estado de bienestar: cuestionamiento de la eficacia del Estado de bienestar

El cuestionamiento del Estado de bienestar no nace en la actual crisis económica. Desde los años setenta, también en un contexto de reestructuración económica y elevado desempleo, ya se produce una quiebra en el consenso político en torno a la defensa del modelo de bienestar. Desde posiciones de izquierda se critica la incapacidad del Estado de bienestar para dar respuesta a las demandas crecientes de bienestar de la población y su capacidad para redistribuir la renta y acabar con la desigualdad y la pobreza. Desde posiciones neoliberales se defiende la necesidad de que el Estado deje de intervenir en economía y reduzca el elevado nivel de gasto público. El fuerte gasto social que deben afrontar los Estados constituye, a ojos de los liberales, un lastre que frena el crecimiento económico y la competitividad en un entorno de economía globalizada. Por ello se defiende la privatización de servicios en aras de favorecer una mejora en la calidad de la oferta de servicios (Muñoz del Bustillo, 1989).

Desde ambas posturas se cuestiona la eficacia del Estado tanto en su función de propulsor del crecimiento económico como en su rol de redistribuidor de la renta (Mishra, 1992).

Es difícil valorar la eficacia del Estado de Bienestar ya que depende de cuál sea la posición y el objetivo desde el cual se realiza la valoración. Existen argumentaciones y evidencias en ambos sentidos.

Hay estudios que han intentado medir el impacto de los modelos de bienestar en los ciudadanos, encontrando evidencias empíricas que muestran una mejora generalizada del bienestar de la población desde los años cincuenta a los setenta en Europa. En este sentido se ha demostrado la elevada capacidad del Estado de Bienestar para reducir la pobreza a través de la protección de la vejez o del desempleo (Behrendt, 2000).

Sin embargo, otras investigaciones que toman como indicador de eficacia el impacto sobre la economía concluyendo resultados bien distintos tratando de demostrar la influencia negativa de la protección social en la economía porque ésta desincentiva la actitud de los individuos hacia el trabajo o el ahorro; y porque los gastos sociales suponen un freno a la competitividad de los Estados. Incluso, desde posicionamientos socialdemócratas se ha llegado a demostrar la correlación entre bienestar social y crecimiento económico en modelos en los que la intervención estatal en la economía ha favorecido el aumento del consumo privado, el empleo y en suma la cohesión social.

Por último, hay investigaciones que analizan el profundo impacto del Estado de bienestar en el avance por la igualdad social. Es evidente que el acceso a la sanidad, la educación y las pensiones sí han contribuido a reducir ampliamente la desigualdad generada por el mercado de trabajo. Sin embargo, hay evidencias que muestran que este impacto es limitado en relación con el género, pero también con las clases sociales ya que parece que las clases medias se benefician en mayor medida de la protección social respecto de las clases bajas manteniéndose de este modo las diferencias sociales. Esto podría poner en entredicho la capacidad del Estado de bienestar para crear una sociedad igualitaria, sin embargo, este último hecho no ha sido constatado ampliamente y además hay que partir del hecho de que la desigualdad social está enraizada en un desigual acceso a la propiedad, educación y el empleo que trasciende la acción del Estado de Bienestar (Rodríguez Cabrero, 2004).

En cualquier caso, la disparidad de opiniones existentes sobre la eficacia del Estado de bienestar ha provocado, cuanto menos, la fractura del consenso existente en el pasado en su defensa. Esta fractura sin duda se intensifica en el actual contexto de crisis económica.

Cuestionamientos fiscales: la sobrecarga del Estado de bienestar

La práctica de intervención de los Estados en la economía que se había impuesto en Europa tras la segunda guerra mundial tiene nuevas implicaciones en el contexto de crisis económica generado en los ochenta.

Por un lado, disminuyeron los ingresos estatales. La falta de expectativas redujo las inversiones y la falta de empleo. Igualmente contribuyó a reducir los beneficios empresariales y por tanto los ingresos del Estado vía impuestos. Por último, se aumentó el gasto social debido al aumento del desempleo, el progresivo envejecimiento y las demandas sociales crecientes de la población.

En respuesta al aumento de las demandas sobre el Estado de bienestar la impopularidad de las subidas de impuestos, sobre todo entre clases empresariales y clases medias cada vez más patrimoniales, está impidiendo que los Estados aumenten sus ingresos (O'Connor, 1981). Ante la búsqueda de mayorías electorales los estados no sólo no mantienen la progresividad de los impuestos sino que estancan e incluso reducen la recaudación. Como vía de salida algunos Estados aumentaron su deuda pública para mantener los elevados volúmenes de gasto social. Sin embargo, niveles altos de déficit público parecen restar competitividad en un escenario económico globalizado¹. En la actualidad diversas instituciones del plano financiero e incluso político supranacional limitan la capacidad de endeudamiento de los estados.

¹ La propia Unión Europea contempla que esta medida resta competitividad en el mercado internacional e insta a los Estados miembros a la reducción del déficit público (Acuerdos de Maastricht, 1990) (Montagut, 2000)

Este desequilibrio económico constituye uno de los mayores argumentos en contra del Estado de bienestar. En la actual crisis económica, de nuevo se intensifican las críticas en torno al déficit del Estado de bienestar y su necesidad de reducir el gasto social. Sin embargo, también la crisis económica ha puesto de relevancia la importancia del gasto estatal en el rescate del sector financiero, productivo y en el fuerte efecto compensador de las políticas sociales. De hecho, los mismos detractores del gasto público, abogan por la intervención estatal las fuertes disfunciones generadas en el sector financiero para estabilizar la economía.

El incremento de competencias que fueron asumiendo los Estados de bienestar trae consigo un aumento de la Administración pública. Se han creado nuevos organismos, servicios y prestaciones que han hecho crecer el aparato burocrático e incluso que éste adquiera cierto nivel de independencia respecto del Gobierno. Este crecimiento y complejización burocrática en un contexto de cuestionamiento del elevado gasto social y de la eficacia de lo público ha constituido un argumento más en contra de la eficacia pública y en defensa de procesos privatizadores. Sin embargo es preciso clarificar el debate ya que la lentitud o ineficacia de lo público no tiene porque llevar consigo la necesidad de ensalzar las bondades del sector privado en la provisión de servicios tal y como veremos en otro apartado más adelante.

Respuestas a la crisis: diferentes propuestas ideológicas

Los diferentes diagnósticos sobre la inviabilidad del Estado de bienestar contribuyeron a que desde diferentes posiciones ideológicas se plantearan salidas tan dispares a la crisis como la de recortar o favorecer la retirada del Estado de bienestar; ampliar su acción protectora como respuesta a la crisis; o algunas de carácter intermedio que contemplaban la reestructuración del modelo (Montagut, 2000).

Propuesta Neoliberal

El diagnóstico liberal parte de que la existencia del Estado de bienestar perjudica al desarrollo económico y la competitividad de los países europeos. Desde esta posición se propone reducir la acción del Estado de bienestar aumentando el protagonismo del individuo en la cobertura de las necesidades sociales recurriendo a su familia, al mercado o a la iniciativa social. Estas son algunas de las propuestas más concretas:

- Reducir los impuestos para favorecer la competitividad de las empresas y reducir el gasto social de Estado.
- Aumentar la eficacia de los servicios públicos mediante su privatización.
- La promoción de la responsabilidad individual en la cobertura de sus necesidades y en la resolución de problemas tales como el desempleo o la pobreza.

Propuesta socialdemócrata

La socialdemocracia parte de un diagnóstico bien distinto, entendiendo que la protección social que garantiza el Estado de bienestar favorece la cohesión social y con ello también el desarrollo económico. En términos generales proponen mantener y profundizar la acción protectora del Estado de bienestar aunque entienden que para su mantenimiento sean precisas algunas modificaciones como las siguientes:

- Reducir las disfunciones de la burocracia estatal mediante la creación de institutos públicos más flexibles y eficaces.
- Aumentar la eficacia de la Administración mediante la descentralización de la gestión de responsabilidades hacia el ámbito regional y local.
- Potenciar la participación y la responsabilidad de la sociedad civil en la toma de decisiones para que el gasto social sea más eficaz y exista mayor apoyo e implicación de la ciudadanía.

La Tercera vía

Esta vía intermedia entre las propuestas neoliberales y las socialdemócratas fue la ideada por Anthony Giddens en el Reino Unido y llevada a la práctica por el gobierno laborista de Blair. Su propuesta consiste en mantener la acción protectora del Estado de bienestar pero potenciado la responsabilidad individual en la provisión de necesidades: *“ningún derecho sin responsabilidad”*. En la práctica esta propuesta se traduce en la introducción de condicionamientos (de activación) al cobro de las prestaciones y la privatización de buena parte de la provisión de servicios.

Al margen del diferente impacto de propuestas en cada país, las raíces históricas e institucionales del Estado de bienestar, su inercia y su amplia legitimidad social parecen haber hecho inviable cualquier propuesta de desmantelamiento del Estado de Bienestar, ni siquiera reducciones importantes del gasto social (Pierson, 1996). Las propuestas neoliberales más puras, de retirada del Estado de bienestar no acaban de tener eco entre una población que no está dispuesta a renunciar a la protección social pública. Sin embargo, tras la crisis de los setenta sí se constata una clara contención generalizada del crecimiento del gasto social en Europa. Contención que en la actual crisis se ha transformado en algunos países en claros recortes.

Respuestas a la crisis del Estado de bienestar

Siendo conscientes de la importancia de la especificidad de las repuestas nacionales a la crisis del Estado de bienestar, puede ser útil constatar algunas tendencias comunes que caracterizan desde los años setenta a todos los modelos de bienestar.

Desde finales de los setenta a principios de los noventa se produce una tendencia generalizada de contención del crecimiento del gasto social. Además en respuesta a la demanda de las empresas se produce un aumento de la flexibilidad y la desregulación laboral en aras de favorecer la competitividad internacional de las empresas. Ambas tendencias se ven intensificadas en el contexto actual de crisis.

Pero en el ámbito específico de la protección social se producen algunas líneas de reforma común

- a) Se establece una mayor diferenciación de la intensidad protectora de las prestaciones y una tendencia de asistencialización de las nuevas prestaciones. Se tiende a concentrar el gasto en los colectivos más necesitados (*targetting*).
- b) Se produce una reestructuración del papel de los diferentes agentes proveedores de bienestar, incrementándose la responsabilidad del individuo y su familia, del mercado y de la sociedad civil en general.
- c) Se potencia la responsabilidad individual en la situación de desempleo y exclusión mediante la creciente introducción de políticas de activación.
- d) Se producen ciertas transformaciones en la gestión de la política social pública. Por un lado, se ha producido una creciente descentralización territorial de la provisión de bienestar desde el Estado hacia los organismos regionales y locales y por otro, pudiera intuirse un aumento del protagonismo de los organismos supranacionales en materia de protección social.

a) Segmentación y asistencialización de la protección social

A comienzos de los ochenta y debido al aumento de las tasas de desempleo, muchos gobiernos emprendieron medidas orientadas a combatir el desempleo y la pobreza. En este escenario las prestaciones del nivel contributivo no permitían la protección de nuevos colectivos; como jóvenes o mujeres que todavía no habían accedido a su primer empleo, o no habían cotizado lo suficiente; trabajadores en empleos precarios; o desempleados de larga duración que habían agotado la protección contributiva. Con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis muchos países introdujeron mecanismos de garantía de ingresos de carácter asistencial destinados a aquellas personas en edad activa que quedaban fuera del nivel contributivo. De esta forma, a lo largo de los ochenta se pusieron en marcha programas de ingresos mínimos de carácter asistencial en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Reino Unido y Holanda (Gough, Bradshaw et al., 1997). Italia y España, más tardíamente, también pusieron en marcha sistemas *semi-asistenciales* que combinan protección contributiva con complementos de carácter

asistencial para aquellos desempleados que agotaban la protección contributiva o para aquellos pensionistas que no habían contribuido lo suficiente (Ayala, 1994).

El surgimiento de este nivel asistencial ha servido para paliar de algún modo los déficits de los sistemas contributivos y amortiguar los efectos de la crisis económica en términos de desempleo y pobreza. Existen estudios que avalan la eficacia de estas prestaciones en la disminución del desempleo y la pobreza en Europa (Behrendt, 2000). Sin embargo, para muchos, el carácter asistencial de estas nuevas prestaciones constituye una importante ruptura con la tradición de reconocimiento de derechos vinculada a la protección social. Robert Castel (1997) considera que los sistemas de asistencia social responden a un abandono de los ideales de igualdad y justicia social que habían caracterizado el siglo XX. Las prestaciones asistenciales a diferencia de las contributivas o universales nacen orientadas a pequeños grupos de población, sujetas a demostración de insuficiencia de ingresos, y muestran una gran distancia en términos de calidad retributiva y reconocimiento de derechos. En definitiva, muchos han visto en la protección asistencial, parte de la estrategia neoliberal de recorte del gasto social en detrimento de los derechos sociales.

Bajo la mencionada «inevitabilidad de los recortes sociales» en el escenario postindustrial del Estado de bienestar ha contribuido a reforzar la idea de que es preciso redirigir la acción del Estado a los más necesitados. La idea es concentrar los medios “escasos” en los más necesitados, usando un sistema de demostración de bajos ingresos (prestaciones asistenciales), o dirigiendo los programas a determinados grupos de población: jóvenes, mujeres maltratadas, minorías étnicas. Esta estrategia (denominada como *targetting* en la literatura internacional) ha constituido la filosofía de las recomendaciones europeas de elaboración de planes de inclusión social dirigidas a determinados grupos de población en situación de exclusión. A modo de crítica, se argumenta que contribuyen a la estigmatización de los colectivos que participan en estos programas, su escasa legitimidad frente a la población en general e incluso su escasa eficacia frente a las acciones destinadas a toda la población (“los programas para pobres acaban siendo programas pobres”).

Podemos concluir que nos encontramos en un escenario en el que los cambios en la estructura productiva (segmentación en base a sectores y a nivel de cualificación, extensión del trabajo precario) han provocado también una segmentación en la protección social. Gregorio Rodríguez Cabrero (2004) habla incluso de la existencia de diversas categorías del Estado de bienestar: el mantenimiento de un *Estado de bienestar* para las clases medias que mantiene su nivel protector; la existencia de un *Estado asistencial* para los nuevos colectivos vulnerables, tales como los desempleados de larga duración, los trabajadores precarios o las personas en situación de pobreza relativa; y por último un *Estado liberal* destinado a los más excluidos en el que el peso fundamental lo tienen las entidades de iniciativa social.

En nuestro país se observa un fuerte descenso del volumen de población que accede a las pensiones contributivas (endurecimiento del acceso) y por tanto son más las personas que tan sólo accede al nivel no contributivo, de peor calidad. La misma

tendencia se observa en la protección por desempleo, cuyos efectos se observan en momentos como el actual en los que el desempleo es continuado se aprecia la debilidad de prestaciones de baja cobertura y cuantía.

b) Reestructuración de la provisión de bienestar, aumento de la responsabilidad individual y privatización

Las formas de provisión de los servicios de bienestar están siendo transformadas en todos los países, perfilándose una creciente privatización de la provisión de servicios y una mayor presencia de las entidades de iniciativa social, mientras que el Estado pasa a asumir el rol de gestor o facilitador de servicios. Como objetivos claros de estos procesos de descentralización de responsabilidad hacia la sociedad civil aparecen la eficacia del mercado en la provisión de servicios, la flexibilización de la atención y sobre todo cierta contención del gasto público. En la actual crisis económica la necesidad de reducir el gasto público se convierte en el principal argumento legitimador de estos procesos. Esta tendencia a la privatización se viene manifestando en mayor medida en distintos ámbitos de la política social como la educación y la salud, pero también de manera creciente en los servicios sociales (sobre todo en el sector de atención a personas mayores a través de la contratación de servicios privados residenciales y a domicilio y en la atención de las ong's a población en situación de exclusión).

Privatización mercantil

Bajo argumentaciones de reducción del gasto público y búsqueda de eficacia en la provisión de servicios se produce desde ciertos sectores ideológicos una creciente defensa de la privatización de servicios públicos. Esta presión coincide con el descubrimiento por parte del sector privado de un nuevo nicho de mercado en este ámbito de servicios de bienestar.

Sin embargo, ante la creciente privatización de servicios públicos hacia el sector mercantil han surgido algunas advertencias que alertan de las posibles consecuencias negativas de este proceso. Y es que, en algunos sectores del bienestar, como es el caso de los servicios sociales, no siempre se están produciendo las condiciones normales de correcto funcionamiento del mercado (Laparra, 1989):

- No siempre existe en estos ámbitos una competencia real que permita la elección en función de precios y calidad debido a la escasa oferta de servicios.
- Los “clientes” o usuarios no disponen de una clara información sobre el contenido y funcionamiento del servicio pagado.
- En ocasiones los usuarios o “clientes” de determinados servicios sociales se caracterizan por una situación de fragilidad debido a determinadas situaciones (edad, discapacidad, falta de formación, falta de medios

económicos para adquirir servicios de pago) que les puede situar en una situación de desventaja de acuerdo a su correcta toma de decisiones frente al mercado.

Por estos motivos la introducción de la lógica de mercado en el sector de servicios sociales no debe equipararse a cualquier otro ámbito económico ya que las condiciones de acceso a estos servicios de la población usuaria son especiales. Más aún en el ámbito de servicios personales a personas en situación de pobreza o exclusión, ámbito que se caracteriza precisamente porque las personas usuarias se encuentran en situación de desventaja social debido a deficiencias en el ámbito de la salud, familiar, personal, escasa o nula capacidad adquisitiva y otras problemáticas que disminuyen su capacidad de elección y valoración de los servicios que reciben.

En cualquier caso es preciso analizar qué se entiende bajo el concepto de privatización y cómo ésta se está llevando a cabo en cada escenario debido a que existen importantes matizaciones:

- La privatización puede ser entendida como el paso de servicios públicos a manos exclusivamente de entidades lucrativas, o puede ser entendida como el paso de dichos servicios a manos no gubernamentales que incluiría por tanto el sector lucrativo pero también el no lucrativo.
- La privatización puede implicar una reducción del gasto público, pero también puede ser que éste no tenga por qué verse reducido o incluso pueda incrementarse.
- Puede producirse una privatización total de un servicio lo que incluye, responsabilidad, financiación y gestión, o puede darse una privatización únicamente de la gestión de un servicio manteniéndose en el sector público la responsabilidad y la financiación del mismo. De hecho, en los procesos privatizadores pueden distinguirse cuatro dimensiones distintas: (a) la *titularidad* hace referencia a la propiedad del servicio y su organización. En este caso no es frecuente el paso de servicios de titularidad pública a privada, pero sí parecen aumentar los servicios de titularidad privada. (b) La *gestión* de los servicios puede ser asumida por el sector público o ser externalizada a una empresa o entidad privada. En este caso, el sector público contrata y por tanto mantiene una posición de control sobre el servicio. (b) La *financiación* de los servicios sí constituye un tema clave en el que cualquier reducción de la financiación pública puede suponer una amenaza grave a la cobertura de las necesidades de las personas con menos recursos. No sólo a la protección que se presta directamente a través de los servicios de titularidad pública sino también a la protección prestada por las entidades no lucrativas cuya principal fuente de financiación es el sector público (Marbán, 2003). (c) La *regulación* de los servicios, mediante la cual, el sector público puede incidir en el funcionamiento de los servicios también de titularidad privada. De este modo, el sector público

se reserva un ámbito de responsabilidad pública que permite garantizar la calidad y el control sobre los servicios.

Cada una de estas cuestiones encierra diferentes posibilidades que, sin duda, conllevan diversas consecuencias para la política social. Por ello para valorar las consecuencias de la privatización en cada entorno se hace conveniente tener en cuenta, en cada una de las propuestas privatizadoras, el tipo de servicio que se privatiza, las características de la población usuaria (capacidades y dificultades) y el sentido y alcance de la privatización.

Analizando todos los factores se puede concluir que, en el caso de los servicios sociales, cualquier proceso de transformación no debiera poner en peligro en ningún caso la seguridad en la cobertura de los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. El Estado tiene como función irrenunciable la captación y redistribución de los recursos y la de favorecer la integración de los sectores desfavorecidos luchando contra el desempleo y la exclusión social. Por tanto sería negativo disminuir su responsabilidad en este ámbito. Privatización en el ámbito de la protección no debería suponer en ningún caso la desvinculación del sector público ni de la responsabilidad de planificación, financiación, ni de la regularización sobre la calidad de los mismos. Por el contrario, cualquier innovación en este ámbito debería tender a un aumento de la cobertura, calidad, regulación y vigilancia de la provisión de servicios. Más aún si tenemos en cuenta el aumento, en los últimos años, de los riesgos y la complejidad de las situaciones de exclusión social en nuestras sociedades occidentales.

Privatización hacia la iniciativa no lucrativa

Como parte del proceso privatizador observamos que se produce un aumento de la presencia de las entidades no lucrativas en las provisión de servicios de bienestar.

Las entidades de iniciativa social, algunas de larga trayectoria, están especializadas en la provisión de servicios a colectivos con necesidades específicas. Por ello presentan potencialidades importantes que hacen de ellas una vía de provisión de servicios idónea en este escenario de descentralización de funciones (Gutierrez Resa, 1996).

- El principal potencial de acción de estas entidades radica en su propia naturaleza no lucrativa y por tanto en la motivación que da origen a cada una de ellas. A pesar de la heterogeneidad del sector, les une el objetivo de dar solución a una problemática social determinada. La iniciativa de creación de las asociaciones de acción social surge de las propias personas afectadas, de sus familiares o de personas sensibilizadas por una problemática social, esto hace que el nivel de implicación y conocimiento de dicha problemática sea elevado.
- El trabajo en un ámbito concreto de atención y con un número abarcable de usuarios/as les ha permitido la especialización, bien por colectivos de población, bien por funciones específicas de integración, que favorece la

adaptación de los recursos e intervenciones a las características culturales o sociales de la población usuaria.

- El día a día de la intervención especializada y del contacto con las necesidades específicas de sus colectivos les lleva a innovar en el diseño de recursos de incorporación socio-laboral y ser ágiles en las respuestas. De este modo, muchas iniciativas sociales que han dado un paso más allá de la mera organización de grupos de autoayuda y reivindicación y se han convertido en centros de servicios, cooperativas sociales, centros ocupacionales, centros de inserción, o empresas sociales.

Además, las entidades sociales favorecen la participación social de la población, ya que la propia naturaleza del hecho asociativo y de la constitución del tejido social hace que estas entidades sean en sí mismas, incluso independientemente de su acción, un vínculo de integración social.

Sin embargo, al hablar de la descentralización de responsabilidad pública hacia la iniciativa no lucrativa también es preciso valorar la existencia de ciertas limitaciones propias del sector que suscitan cuestionamientos de relevancia para el debate:

- La heterogeneidad del sector supone una dificultad para asegurar uniformidad en los criterios de cobertura, calidad en la protección, en la gestión de servicios, ejecución de proyectos y similares.
- La inestabilidad económica de muchas entidades (fruto del carácter de subvención anual de su financiación) y los escasos medios económicos y profesionales con los que cuentan, tampoco hace que sus servicios y programas puedan garantizarse de manera estable y generalizable a toda la demanda que reciben.
- La falta de recursos económicos y el compromiso social que asumen en la atención de la demanda que llega a las entidades, les lleva en ocasiones al mantenimiento de situaciones de precariedad laboral y depender del esfuerzo y dedicación “extras” de los/las profesionales y esto las hace vulnerables al desgaste, decepción y abandono de algunos de ellos.
- En cuanto a la participación política que viene teniendo la iniciativa social hasta ahora se ha dado más en el plano simbólico que en el práctico, ya que los órganos a los que se les invita a participar tienen más carácter orientativo que decisorio.

Estas limitaciones plantean ciertos retos de cara al futuro para las entidades. La necesidad de resituarse ante la compleja doble función de reivindicación de cara a la Administración para que ésta asuma mayor responsabilidad en la atención de colectivos con dificultades y por otro lado la creciente presencia en la gestión y provisión directa de servicios. Doble función que, a veces, lleva al mantenimiento de debates esquizofrénicos en el seno de las entidades, entre posturas que defienden la necesidad de reforzar la función reivindicativa para que el Estado asuma la prestación de servicios

y posturas que defienden que esta función debe desarrollarse en el seno de la iniciativa social.

El otro debate planteado tiene que ver con la forma de garantizar la calidad y el alcance de los servicios y programas que ofrecen las entidades al conjunto de población excluida que lo demanda, ya que actualmente la heterogeneidad y su inestabilidad económica no lo permite. Por tanto, se constituye en un reto para las entidades y la propia Administración el asegurar las condiciones en las que debe darse esa intervención en cuanto a criterios de estabilidad, concertación, calidad y responsabilidad.

Al igual que cuando hablábamos de los riesgos de la privatización mercantil es preciso atender a los procesos concretos para valorar las consecuencias de la descentralización.

Muchos países han conseguido orientar estos procesos descentralizadores de la función pública, dando gran protagonismo a la iniciativa social pero manteniendo el Estado un protagonismo en la responsabilidad de los mismos. Estos procesos devienen en situaciones en las que la combinación público-privado mejora la eficacia de los servicios prestados desde la iniciativa social. Son tendencias más fácilmente observables en países del norte de Europa. No es casualidad que en estos países, la configuración actual de lo público y lo privado sea el resultado de determinadas trayectorias que dan origen a los dos ámbitos: alto nivel de desarrollo e implantación del Estado de bienestar e importante desarrollo y articulación del tercer sector.

c) Aumento de la responsabilidad individual en la superación de situaciones de desempleo y exclusión: políticas de activación

En las últimas décadas, la influencia de la ideología neoliberal y los cuestionamientos financieros al Estado de bienestar han llevado a plantear la necesidad de aumentar la responsabilidad individual en la salida de las situaciones de dificultad. Las nuevas prestaciones de desempleo y pobreza surgidas a partir de los ochenta aparecen influenciadas por esta concepción que responsabiliza al individuo de la superación de su propia situación y su vuelta al mercado de trabajo.

De hecho, la mayoría de los gobiernos occidentales están realizando un importante esfuerzo por coordinar políticas sociales y de empleo con el fin de favorecer el acceso al mercado laboral de los colectivos que quedan al margen a través del diseño de lo que ha venido a denominarse *políticas de activación*. En la concepción del término original sueco, *políticas activas de empleo*, no se contemplaba la participación en este tipo de programas de aquellos colectivos más alejados del mercado laboral. Por el contrario, las políticas de activación diseñadas en los países del norte de Europa en los setenta estaban destinadas a conseguir que aquellos que ya estaban en el mercado, o se encontraban temporalmente en desempleo, pudieran adaptarse de forma ágil a las necesidades del nuevo contexto económico. Posteriormente la extensión de las políticas de activación en Europa, en los ochenta, vino de la mano de su orientación a determinados colectivos que habían sido especialmente afectados por la crisis de empleo. En el caso de los

desempleados de larga duración, las acciones de formación y los programas de empleo público eran valoradas como la mejor fórmula para acortar la distancia existente entre su nivel de cualificación y los requerimientos del mercado laboral. En relación a los jóvenes desempleados que nunca habían accedido al mercado, se vio la idoneidad de los programas de activación como estrategia preventiva para evitar que estos fueran sujetos, tempranamente, de protección económica por desempleo.

Sin embargo, en la actualidad observamos una creciente vinculación de este tipo de programas con las prestaciones de carácter asistencial destinadas a personas que se encuentran en situación de pobreza.

El requerimiento de que aquellos que son considerados como capaces para trabajar deban buscar y aceptar un trabajo en el mercado laboral normalizado es una parte inherente del nuevo contrato de los programas de asistencia social (Lædemel y Trickey, 2000: pág. 1).

La creciente introducción de condicionamientos en la asistencia social está basada en la idea de que cada individuo debe hacer lo posible por integrarse si quiere ser merecedor de la ayuda. Sin embargo, surge una preocupación ¿son medidas que complementan la protección social en un intento por aumentar el esfuerzo por favorecer la vuelta al mercado laboral de estas personas? o ¿son medidas que sustituyen dispositivos de bienestar pre-existentes deteriorando la protección de los colectivos más vulnerables y recortando sus derechos sociales?.

La respuesta no puede ser unívoca ya que existe una gran heterogeneidad de las estrategias de activación en relación a sus objetivos, forma y resultados. De hecho esta heterogeneidad ha llevado incluso a cuestionar la conveniencia de utilizar un único término para denominarlas (Barbier, 2001). Bajo el término activación se están incluyendo prácticas tan distintas como las derivadas de la lógica punitiva introducida en la asistencia social norteamericana (*from welfare to workfare*), las prácticas de lucha contra la exclusión de orientación solidaria en Francia, las políticas de mejora de la empleabilidad de carácter universalista en los países socialdemócratas, o programas individualizados de vuelta al empleo en Gran Bretaña.

En cualquier caso se constata que incluso en los programas más flexibles de activación las personas se ven obligadas a comprometerse a realizar alguna acción para poder permanecer en la asistencia: un itinerario de inserción, acudir a entrevistas periódicas o cualquier otra acción que sea establecida en los servicios. Este proceso entraña un riesgo elevado para las personas excluidas.

Partiendo de la revisión de diversas evaluaciones de las estrategias de activación en diferentes países se encuentran evidencias empíricas que apuntan a importantes limitaciones de estos programas a la hora de favorecer la inserción laboral de las personas en situaciones más intensas de exclusión (Lædemel y Trickey, 2000). La mayoría de las evaluaciones muestran que los programas de activación (formación, orientación) favorecen la vuelta al empleo de las personas en la asistencia que cuentan con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social; sin

embargo apenas tienen efecto en la inserción laboral de aquellos que llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social.

El hecho de que las personas con mayor nivel de deterioro personal y social no puedan cumplir con lo establecido implica un riesgo creciente a la desprotección social de los sujetos más débiles.

Se obliga a los individuos más desestabilizados a que se conduzcan como sujetos autónomos: montar un proyecto profesional, construir un itinerario de vida. No es tan sencillo cuando se está desempleado o se corre el riesgo de ser desalojado de la casa en que se vive. Se trata incluso de una exigencia que les costaría satisfacer a muchos sujetos integrados. (Castel, 1997: pág. 474).

En un contexto de fuerte crisis económica y elevado desempleo como el actual, plantear el condicionamiento del acceso a la protección económica en función de los procesos e inserción laboral es extremadamente peligroso.

Sin embargo, la activación, entendida como doble derecho podría ser una estrategia útil de reciclar y cualificar a sectores de población excedentes del mercado laboral, en procesos largos de cualificación, y protegidos económicamente, a la espera de una mejora de la coyuntura económica y la creación de empleo.

d) ¿ Pérdida de responsabilidad política de los Estados de bienestar?

Dos procesos paralelos han llevado a plantear una posible pérdida de responsabilidad de los Estados: por un lado, el proceso de descentralización de responsabilidades hacia las regiones y entes locales y por otro, el proceso de globalización económica y social. A pesar de ello, son muchos los indicios que muestran que los Estados siguen conservando un espacio de poder decisivo en materia de regulación del mercado laboral, política fiscal, redistributiva (pensiones), etc..

Descentralización

La acción de los Estados centralistas se ha visto reestructurada institucional y territorialmente en las últimas décadas. Las nuevas demandas políticas sociales y culturales y el nuevo contexto económico flexible han sido factores que han favorecido un proceso de descentralización creciente de funciones del Estado central hacia los gobiernos regionales y locales.

El caso de nuestro país es un claro ejemplo. En él buena parte de las competencias estatales en materia de políticas sociales: sanidad, educación, y empleo han sido descentralizadas hacia las Comunidades Autónomas. El sistema de servicios sociales, que surgió tardíamente en nuestro país, nacía ya como competencia propia de los gobiernos autonómicos y de las entidades locales. De este modo, al margen del sistema de garantía de ingresos que sigue residiendo en el nivel central, el resto de acciones relacionadas con el bienestar son casi competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Este proceso, fruto de demandas históricas de algunas regiones supone un importante avance en cuanto que da respuesta a las aspiraciones de autonomía de sus ciudadanos y permite una aplicación del gasto social público más cercana y ajustada a las necesidades de los contribuyentes. Los países nórdicos, nuevamente constituyen en este aspecto un paradigma de la gestión descentralizada, prácticamente a nivel local, de los impuestos. De tal modo que la cercanía de los recursos a las necesidades de los contribuyentes suponen una garantía para la legitimidad y apoyo al sistema público de generosa financiación y gasto. Este sistema resulta eficaz en una sociedad relativamente igualitaria en la que tanto los ingresos (vía impuestos) como el gasto social es similar para todos los municipios y por tanto no produce ni reproduce desigualdades. Sin embargo, en la realidad española existen importantes desigualdades entre Comunidades Autónomas, en términos sociales y económicos.

En este contexto, y en la actual crisis económica un proceso de autonomía fiscal y de gestión descentralizada de las políticas sociales está teniendo como resultado fuertes desigualdades en términos de gestión de las políticas sociales: sanidad, prestaciones de ingresos mínimos, atención a la dependencia, y estrategias de privatización o defensa de lo público, en función de la configuración sociopolítica de cada escenario autonómico