

POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA Y ESTADO DE BIENESTAR.

Juana M^a Madrid Izquierdo

Universidad de Murcia

INTRODUCCIÓN

Unos de los indicadores sociales que nos hablan del grado de desarrollo (en todas sus dimensiones) de una sociedad contemporánea es la consecución real de los derechos individuales y/o sociales de sus habitantes. En efecto, sólo un Estado de Derecho y de Bienestar se plantea esta necesidad como objetivo prioritario; sólo estos Estados son los que hoy ocupan un lugar privilegiado dentro del orden político, económico y social dominante en nuestro planeta.

De este modo, intentar plantear aquí, aunque sea brevemente, el proceso de creación y desarrollo de este modelo de Estado de Bienestar en nuestro ámbito geográfico de influencia más inmediato (Europa), así como la organización institucional, las líneas programáticas y ámbitos de acción social y sistema de financiación de la Política Social Comunitaria, nos parece un tema marco que nos ayuda a situar las diferentes propuestas y programas concretos de carácter social que emergen en este escenario. Así, los Servicios Sociales que van surgiendo en función de las necesidades sociales de cada momento responden a un planteamiento inicial que les da sentido y razón

de ser: la aparición y/o consolidación del Estado de Derecho y del Bienestar, la Política Social intrínseca de éste. Presentar este marco contextual ha sido, pues, el objeto de este artículo.

I. EL ESTADO DE BIENESTAR COMUNITARIO.

Con la reconstrucción política y económica de las sociedades democráticas, después de la Segunda Guerra Mundial, asistimos a un proceso de consolidación del Estado Social de Derecho y creación del Estado de Bienestar. Así, este renovado orden social comprende, básicamente, primero, una fundamentación jurídica constitucional; segundo, un pacto político sobre el que se organiza y legitima este Estado y, tercero, un Estado regulador e intervencionista que persigue tanto un crecimiento económico como una más justa redistribución social de la renta⁽¹⁾. Este "pacto social-liberal" o "consenso social-demócrata" (R. Dahrendorf) permite acuerdos de carácter político, económico y social básicos entre socialistas, liberales y conservadores democristianos, en relación a una estrategia común frente a los aspectos y/o derechos sociales más elementales como son el paro, la falta de vivienda, Seguridad Social, educación. Estas tres orientaciones ideológicas dominantes de nuestro

siglo estaban de acuerdo en consolidar un orden social basado en la democracia y en una combinación proporcionada de mercado y Estado, de lo público y lo privado, es decir, un Estado de Bienestar que defiende como objetivos fundamentales la seguridad, la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos. Desde un punto de vista teórico, el Welfare State era considerado por estas tres corrientes ideológicas como: 1º) un instrumento necesario para un correcto funcionamiento del sistema; 2º) una fase superior en el desarrollo de la idea de ciudadanía; 3º) un valioso instrumento de redistribución de la riqueza y de obtener, por tanto, una mayor igualdad social⁽²⁾. Esta política social ha tratado de encontrar una fórmula de acomodación entre la esfera privada y la pública, entre la libertad y la seguridad.

No obstante, ya en la década de los años 70, esta orientación de la Política Social se tambalea y queda sujeta a críticas diversas que apuntan hacia su invalidación, que se cuestionan sobre la dirección del Estado de Bienestar.

En efecto, la crisis económica ha generado un aumento de las necesidades sociales, a la vez que reducido el flujo de los recursos necesario para protegerlas. En cualquier caso, no parece probable que se trate sólo de un problema de escasez financiera, sino de un riesgo de quiebra de las bases estratégicas del Estado Social, es decir, el pleno empleo y el crecimiento económico continuado. Cuando estos países, en los años anteriores a la presente crisis, se había logrado el pleno empleo se observó una reducción considerable de la demanda de protección social: la mayoría de los sujetos obtenían rentas de trabajo con las que financiaban sus gastos ordinarios; asi-

mismo, el esfuerzo público en materia social se dirigía hacia la protección de las contingencias naturales cubiertas por los seguros sociales y hacia la asistencia a casos marginales. Ahora bien, la crisis económica ha traído consigo la ampliación y cronificación del paro, apareciendo una demanda adicional creciente, no financiable por los sistemas de seguros sociales y que presiona con fuerza sobre los sistemas asistenciales.

Frente al incremento del consumo privado y de la protección social, -que tuvieron lugar cuando el crecimiento económico era sostenido, permitiendo un acrecentamiento del bienestar tanto por las rentas directamente percibidas por la población activa como las distribuidas a través de la protección social y los servicios sociales-, la crisis económica redujo inevitablemente este crecimiento y obstaculizó la continuación de esta Política Social⁽³⁾.

Para J. Estivill, las razones más representativas de la invalidación de las políticas sociales contemporáneas quedarían resumidas en: 1º) la incapacidad de resolver ciertas situaciones y el resurgimiento de viejas necesidades y la aparición de otras nuevas; 2º) averiguar hasta qué punto los presupuestos legitimadores del Welfare State sobre el igualitarismo y el universalismo se han realizado (efecto Mateo; hasta ahora parece demostrable que las clases medias han sido las más favorecidas con las políticas sociales actuales); 3º) la teoría del equilibrio y sus tentativas prácticas se ven sometidas a ataques más o menos virulentos (el neoliberalismo ataca las tesis de Keynes insistiendo en una vuelta a la privacidad y a reforzar la economía lucrativa individual como motor de desa-

rollo); 4º) los Estados europeos han entrado en una crisis muy seria desde el punto de vista fiscal (los presupuestos estatales se han disparado y los límites al aumento de la capacidad impositiva están cada vez más cerca); 5º) diversas críticas puntuales al Estado del Bienestar y a una serie de procesos sociales que le impiden realizar sus funciones (pese a la mayor articulación social por arriba de gobierno, patronal y sindicatos, la desarticulación por abajo aumenta; cuantas más atenciones y recursos se dedican, más aumentan los problemas que las han generado)⁽⁴⁾.

Asimismo, habría que estar de acuerdo con G. RODRIGUEZ cuando apunta que la Política Social Comunitaria, si bien todavía constituye un instrumento privilegiado de apoyo al crecimiento económico, de integración social y estabilidad política, en el momento presente también asistimos a un profundo movimiento de redefinición de aquella marcado por: 1º) el impacto de la crisis estructural de las economías corporativas capitalistas; 2º) la crisis ideológica del Estado de Bienestar alentada por el redescubrimiento de la pobreza y la sociedad dual y, 3º) la conjunción entre los ciudadanos usuarios de los servicios sociales de actitudes de rechazo frente al funcionamiento frecuentemente burocratizado de éstos y la aparición de nuevas necesidades sociales que contribuyen a redefinir el papel de la Política Social. Y es que, en definitiva, parece ser que la crisis del Estado de Bienestar no es tanto la quiebra progresiva de este Estado cuanto la continuación del mismo, -sometido a conflictos y modificaciones profundas procedentes de los efectos sociales que conlleva la internacionalización de la pro-

ducción, los cambios demográficos, el paro estructural, los límites del sistema parlamentario y de nuevas formas de consumo y producción⁻⁽⁵⁾.

Esta crisis de legitimización del Estado de Bienestar ha sido abordada por diversos autores (S. BRITTAN, A. KING, J. HABERMAS, I. GOUGH, R. KLEIN, R. ROSE...) desde tres enfoques interpretativos que ofrecen un carácter sistémico en tanto que la referida legitimación se estudia en relación a otro tipo de legitimaciones de orden económico y político. Así, la *interpretación de tipo neoliberal* defiende, básicamente, la tesis de que el Estado está sobrecargado de demandas y expectativas por parte de los diferentes grupos sociales y de presión: la crisis económica ha puesto de manifiesto el divorcio existente entre las demandas ciudadanas y los recursos económicos disponibles. Esta crisis de legitimidad equivale a ingobernabilidad y el remedio vendría por la reducción de la función social del Estado, de los gastos y demandas sociales⁽⁶⁾.

El *enfoque neomarxista o sindical*, aunque acepta igualmente que el Estado está sobrecargado y ello genera una crisis de legitimación, la explicación de este fenómeno se fundamenta en el funcionamiento contradictorio del propio sistema de capitalismo avanzado, del que sería efecto (y no causa) la sobre carga social del Estado; pudiéndose hablar, por tanto, de crisis de legitimación como expresión de las contradicciones del Estado de Bienestar bajo un capitalismo sometido a los condicionamientos de una socialización de la producción, del privatismo y de las necesidades sociales⁽⁷⁾.

Por último, el *enfoque conflictivista-reformista* sostiene que es la burocracia

tización de los servicios sociales en el Estado de Bienestar lo que ha generado problemas de ineficacia y rechazos entre los usuarios⁽⁸⁾.

Por todo ello, se puede decir que: 1º) existe un déficit de legitimación que no conduce inevitablemente a la quiebra del Estado de Bienestar y es que, pese al rechazo de una mayor presión fiscal, no se observa que esta actitud conlleve una renuncia a los servicios sociales, ni que la insatisfacción sobre el carácter burocrático de éstos suponga en la práctica una reducción del sistema de bienestar social; 2º) existe desilusión entre los técnicos y grupos sociales con respecto al Estado de Bienestar en tanto que éste ha demostrado su incapacidad para reducir efectivamente las bolsas de pobreza y marginación, así como la propuesta de otras políticas alternativas de "reestructuración del Estado de Bienestar". En

cualquier caso, hay que señalar que la reestructuración del sistema de servicios sociales se orienta hacia el recorte y/o contención del gasto social y la privatización de servicios estatales. No obstante, el debate sobre la subsidiariedad de la Política Social a la Política Económica, así como la influencia de las preferencias de los usuarios en relación a una mayor descentralización y rechazo del burocratismo de los servicios sociales son cuestiones que permitirán una reorientación más consensuada sobre los servicios sociales de nuestra sociedad actual⁽⁹⁾.

Para concluir este apartado, de nuevo recogemos la reflexión de J. ESTIVILL que nos presenta en un sintético, pero ilustrativo cuadro comparativo, los cuatro modelos dominantes de Política Social, que recogen los tres enfoques ideológicos anteriormente expuestos⁽¹⁰⁾:

CUADRO SINTÉTICO: CUATRO MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL

	Liberal-reaccionario	Liberal-equilibrio	Socialista	Alternativo
Sistema socio-económico	Capitalismo	Capitalismo	Capitalismo versus socialismo	Mixto
Ideología	Neoliberalismo	Liberalismo social	Socialdemocracia	Diversidad
Finalidad	Libertad individual	Democracia pluralista	Distribución igualitaria	Liberación individual y colectiva
Legitimación	Resultados	Modernización	Avance social	Autonomía y placer
Motor económico	Mercado y beneficios privados	Mercado y estado	Estado	
Motor social	Individuos y familia	Individuos y colectivos	Administración pública y ciudadanos	Individuos y colectivos
Papel del Estado	Mínimo	Subsidiario	Intervencionista	Mínimo
Política económica	Monetaria (oferta)	Keynesiana (DDA)	Keynesiana (DDA)	
Política social	Meritocrática	Selectiva	Igualitaria	
Volumen y carácter de los Servicios Sociales	Disminución/privado lucrativo	Aumento contenido/ juego entre público/ privado	Aumento/público	Aumento privado
Tipo organización	Empresarial	Empresarial/funcional	Funcionarial	Social
Tipo usuarios	Clientes	Clientes/ciudadanos	Ciudadanos	Social
Relación usuarios	No participación	Si participación	Si participación. Política	Personas Participación/ autogestión
Importancia Profesionales Trabajo Social	Disminución	Aumento contenido	Aumento	Disminución

II. POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA.

2.1. Organización institucional.

Qué duda cabe que el ordenamiento y sistema institucional comunitario es un elemento fundamental en la construcción de la Política Social Comunitaria; los asuntos nacionales de este ámbito tienen como marco referencial el ordenamiento comunitario que supone la existencia de instituciones supranacionales con capacidad normativa y ejecutiva directa. Es decir, el ordenamiento jurídico comunitario es esencialmente creador de derecho y asegura un alto grado de desarrollo de las reglas normativas⁽¹¹⁾. Así, el derecho primario o la "Constitución" comunitaria vendrían configurados por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CECA, CEE, EURATOM) -y las modificaciones que han sufrido desde 1958-, así como los tratados de adhesión de los nuevos Estados miembros.

Sobre el alcance jurídico de los Tratados hay que destacar que estos determinan el campo de aplicación del derecho comunitario en el tiempo y en el espacio; atribuyen competencias a las instituciones y enuncian los principios que estas deben considerar.

Desde el punto de vista de la estructura orgánica institucional Comunitaria, desde 1967 se establece un Consejo único y una comisión única de las Comunidades Europeas. Asimismo, las instituciones orgánicas son de dos tipos: instituciones de control (*Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia*) e instituciones ejecutivas (*Consejo y la Comisión*).

El Consejo de Ministros es el órgano principal de la Comunidad y está compuesto por ministros de los Gobiernos de

los Estados miembros y representa los intereses de los Estados pero actúa como órgano comunitario colegiado (se asemeja a un órgano interestatal).

La Comisión europea, u órgano colegiado de representación del interés general comunitario, que tiene como funciones más relevantes la salvaguarda del Derecho y de los Principios Comunitarios, la iniciativa de proponer medidas útiles para el desarrollo de las políticas comunitarias al Consejo de Ministros (recomendaciones y dictámenes), poder de decisión propio y participar en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento (de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado), administrando los Fondos y los Programas Comunes (FEOGA, FEDER, FSE, CECA...).

La Asamblea o Parlamento Europeo es el órgano de control político de la Comunidad (si bien no dispone de poderes legislativos comparables a los parlamentos nacionales). Ejerce el control de la Comisión y, juntamente con el Consejo, es la autoridad presupuestaria de la Comunidad, si bien con ciertas limitaciones.

El Tribunal de Justicia es un elemento esencial para el proceso de integración comunitaria. Mediante esta institución jurisdiccional las Comunidades Europeas aseguran el respeto del Derecho Comunitario.

2.2. Líneas programática y ámbitos de acción social.

El Programa de Acción Social aprobado por el Consejo (enero de 1974) constituye el primer acuerdo relevante de la Política Social Comunitaria que aborda la problemática de los sectores de población más desfavorecidos. Con este

programa se pretende conseguir tres objetivos básicos: 1º) la realización del pleno y mejor empleo; 2º) la mejora de las condiciones de vida y trabajo; 3º) la participación creciente de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la comunidad, así como de los trabajadores en la vida de las empresas.

El segundo Programa de Acción Social Comunitaria (junio de 1984) se plantea una serie de acciones e iniciativas en los siguientes ámbitos: 1º) El empleo, los aspectos sociales de las nuevas tecnologías y la formación, el desempleo juvenil, la formación profesional y la reducción y organización del tiempo de trabajo (jubilación flexible, reducción de la jornada laboral, contratos a tiempo parcial y temporales,...). 2º) La protección social y la evolución demográfica (problemas de la crisis financiera de la Seguridad Social, la armonización de los sistemas, la incidencia de las cargas sociales en el cumplimiento de la libre competencia, necesidad de aumentar la eficacia de los sistemas nacionales de protección social. 3º) El diálogo social europeo principalmente para la consecución de la participación de los trabajadores en la vida de las empresas.

Entre los logros de la Política Social Comunitaria hay que mencionar la libre circulación de los trabajadores, que exige para su desarrollo una serie de normas de Seguridad Social para los trabajadores emigrante, y miembros de sus familias y un sistema europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo (SEDOC).

Otros ámbitos de la Política Social es la armonización de legislaciones en materia social donde se trabaja en la legislación referida a la igualdad de derechos entre hombre-mujer en relación al

acceso al empleo, condiciones de trabajo y Seguridad Social; la promoción del empleo juvenil; la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador; la normativa relativa a la seguridad e higiene en el trabajo; la atención a colectivos especiales que encuentran dificultades específicas para su inserción en el mercado laboral (pobres, minusválidos,...).

Asimismo, la reforma de la formación profesional intenta una capacitación técnica adecuada para el desarrollo de una actividad profesional, capacitación que conduciría a una mayor integración social y laboral de aquellos grupos que tienen más dificultad para acceder en la actualidad al mercado de trabajo (jóvenes, pobres, minusválidos, mujeres...). Por ello se entiende que esta formación debe estar relacionada con los sectores económicos y fomentada por una correcta orientación profesional. El instituto CEDEFOP potencia las acciones comunitarias en el campo de la formación profesional. El programa PETRA recoge este nuevo enfoque profesional.

2.3. Sistema de financiación⁽¹²⁾.

Podemos afirmar que el Fondo Social Europeo es el instrumento de primera magnitud en la puesta en práctica de la Política Social. Mediante el artículo 123 del Tratado CEE se crea este Fondo para "promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo, así como la movilidad geográfica y profesional) de los trabajadores". Estos son los *objetivos generales* que la Comunidad atribuye al F.S.E.: a) funcionar como un instrumento corrector de los cambios económicos producidos por el funcionamiento del Mercado Común, compensando, en este caso, las dificultades que encuentran los gru-

pos sociales. b) Funcionar como un instrumento de solidaridad europeo y c) servir como instrumento para combatir el desempleo en la Comunidad.

Con respecto a los *tipos de ayudas del Fondo* (según su contenido) se agrupan en cuatro capítulos: 1º) ayudas de formación y orientación profesional; 2º) ayudas de contratación y mantenimiento de los salarios; 3º) ayudas de reinstalación y de integración socioprofesional en el marco de la movilidad geográfica y 4º) ayudas de prestación de servicios y asesoramiento técnico para la creación de empleo.

Si nos atenemos a los *objetivos de las ayudas*, hay que decir que éstas se conceden: a) para acciones realizadas en el marco de la política de mercado de empleo de los Estados miembros (mejorar las posibilidades de empleo para los jóvenes,...); b) para acciones específicas realizadas con objeto de fomentar la realización de proyectos que tengan un carácter innovador y que encajen en el marco de un programa de actuación establecido por el Consejo o de examinar los resultados de los proyectos a los que se haya concedido la ayuda del Fondo, y de facilitar un intercambio de experiencias.

En relación a los *gastos que cubren las ayudas* hay que decir que, con carácter general, éstos están en función de los tipos de ayudas, según sean estas normales, mejoradas o de evaluación a iniciativa de la Comisión. El F.S.E. cubre el 50% de los gastos de las ayudas normales. Sobre las ayudas mejoradas el art. 5.2. del Reglamento 2950/83 del 17 de octubre establece que: "Cuando se trate de acciones realizadas para fomentar el empleo en regiones caracterizadas por un desequilibrio especialmente grave y pro-

longado de éste (...) la ayuda del Fondo se incrementará en un 10 por 100". Ahora bien, si se trata de examinar la eficacia de los proyectos para los que se han concedido ayudas por parte del Fondo y se llevan a cabo por iniciativa de la Comisión, el F.S.E. cubre el 100 por 100 de los gastos.

Las aportaciones financieras del F.S.E. (art. 1 del citado Reglamento) sólo se aplican para determinados costes. Se trata: 1º) de los ingresos de las personas acogidas a acciones de Formación Profesional; 2º) de los costes de preparación, funcionamiento y gestión de las acciones de Formación Profesional; de estancia y desplazamiento de los beneficiarios de las acciones de formación profesional; de adaptación de los puestos de trabajo en los casos de inserción profesional de minusválidos; de prestaciones para facilitar el desplazamiento y la integración de los trabajadores migrantes y su familia; de realización de acciones o estudios de preparación o de evaluación. 3º) El F.S.E. ofrece, durante un período máximo de 12 meses por persona, ayudas a la contratación de empleos suplementarios en beneficio de jóvenes solicitantes de empleo menores de 25 años y de trabajadores en situación de paro prolongado, empleos que supongan una formación complementaria que permita el acceso al mercado de trabajo.

Ahora bien, *¿qué personas pueden beneficiarse de las ayudas del F.S.E.?* Entre los destinatarios hay que señalar: A) Jóvenes menores de 25 años con escasa posibilidades de encontrar empleo por falta de formación profesional. B) Personas de más de 25 años de edad que sean desempleadas en situación de paro prolongado; las mujeres que desean reanu-

dar su actividad profesional; las personas minusválidas; los trabajadores migrantes; los empleados que requieran una reconversión profesional. C) Profesorado que realiza actividades de formador, de experto en formación profesional o de promotor de desarrollo (quedan excluidos los funcionarios públicos).

Dada la contemporaneidad de estas actuaciones comunitarias será necesario un seguimiento concreto y puntual de las mismas con el fin de determinar hasta qué punto el alcance de los objetivos sociales propuestos es real o no. Es el tiempo quien nos indicará la dirección más correcta para ir corrigiendo la desigualdad social y hacer extensibles, de hecho, los derechos individuales y sociales de todos los ciudadanos europeos.

BIBLIOGRAFÍA.

- (1) GARCIA, R.: "Origen y desarrollo del Estado del Bienestar", en "Sistema". n° 80-81, pág. 19.
- (2) ZAPATERO, V.: "Tres visiones sobre el Estado de Bienestar", en Rvta. Sistema, n° 80-81, pág. 23.
- (3) Cfr. D.CASADO: "Crisis y reforma del Estado de Bienestar", en V.V.A.A. Política Social de las Comunidades Europeas. ACEBO. Madrid, 1986, pág. 114.
- (4) Cfr. J. ESTIVILL: "Los papeles perdidos de las Políticas Sociales", en V.V.A.A. Política Social y Servicios Sociales, Marsiega, Madrid, 1985, pp. 20-23.
- (5) Cfr. G. RODRIGUEZ: "La Política Social: crisis y porvenir", en V.V.A.A. Política Social... op. cit., pp. 33 y 36.
- (6) Ibidem., pp. 37-38. Para mayor información sobre este enfoque consúltase la obra de S. BRITTAN ("The economics contradictions of democracy") en British Journal of Political Science, n° 5, 1975, pp. 36-38 y la de A. KING (Why is

Britain Becoming Harder to Govern?), BBC, London, 1976.

- (7) Ibidem., pp. 39-40. También consúltase la obra de J. Habermas (*Conservatism and capitalist crisis*, NLR, London, 1978) y la obra de I. GOUGH (*Política económica y Estado de Bienestar*, H. Blume, Barcelona, 1983)
- (8) Cfr. R. KLEIN.: "The Welfare State: a self-inflicted crisis" en Political Quarterly, n° 1. 1983, pp. 29-46.
- (9) Cfr. G. RODRIGUEZ.: "La Política Social...", op. cit., pág. 42 y 48-49.
- (10) ESTIVILL, J.: "Los papeles perdidos...", op. cit., p. 29.
- (11) Cfr. J.V. LOUIS.: "El ordenamiento jurídico comunitario", V.V.A.A. Perspectivas Europeas, C.C.E.E., pág. 21 y ss.
- (12) Cfr. Equipo EUROSOCIAL: *Guía del F.S.E.*, Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes, Madrid, 1986.