



RAFAEL ALIENA | MARÍA CRESPO | ELENA GARCÍA-CUEVAS | MARTA CEBALLOS
MIGUEL ÁNGEL MAÑAS | ESTEFANÍA MUÑOZ | VICENTE PECINO | CRUZ GARCÍA
MARÍA MONTERO Y LÓPEZ-LENA | JOSÉ MARCOS BUSTOS | JAVIER CARREÓN | JORGE HERNÁNDEZ

Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico

Welfare regimes and social policy by other means: an analytical framework

Rafael Aliena*

* Universidad de Valencia. Rafael.Aliena@uv.es

Abstract:

The article argues for the convenience of using the notion of welfare regime instead of welfare state, since it encompasses the welfare that is produced by the private actors. It offers concepts and categories, distinctions and dimensions that enable us to better think and talk about the different political-administrative choices we confront. It proposes, besides, the advantages of what is called the "social policy by other means," which consists on the state backing and strengthening of the private sources of welfare by means of the tools of constricting, encouragement and persuasion, and through the prevention-preservation of certain institutions and practices that are good for the welfare of the nation.

Keywords: Welfare regime, welfare state, social policy, welfare pluralism.

Resumen:

El artículo defiende la conveniencia de utilizar el término de régimen de bienestar frente al de Estado de bienestar, pues integra el bienestar que generan los actores privados. Ofrece conceptos y categorías, distinciones y dimensiones, para pensar y poder hablar con competencia de las diferentes opciones político-administrativas que se nos presentan. Plantea, asimismo, la posibilidad de la que denomina la "política social por otros medios," que pasa por el respaldo o refuerzo público de las fuentes privadas de bienestar por medio de los instrumentos de la ordenación, el fomento, la persuasión y la prevención-preservación de ciertas instituciones y prácticas buenas para el bienestar de la nación.

Palabras clave: Régimen de bienestar, estado de bienestar, política social, pluralismo de bienestar.

Article info:

Received: 04/04/2012 / Received in revised form: 18/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.1>

**Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico**

Este artículo sugiere que, en nuestro análisis de las políticas sociales contemporáneas, coloquemos las intervenciones del Estado junto a las acciones de los actores privados. La suma de unas y otras conforma un todo interdependiente. Para el marco socioinstitucional que resulta, proponemos que se utilice la noción de “régimen de bienestar”

Se presentan, en un primer apartado, a quienes han defendido la conveniencia de este uso, con este nombre o con otros, y las razones aducidas en pro del mismo.

El resto del artículo está dedicado a la exposición de los conceptos y las categorías que nos pueden ayudar a pensar los regímenes de bienestar existentes de un modo ordenado y productivo. Deberían ayudarnos, igualmente, en la toma colectiva de decisiones para su desarrollo o enmienda.

En un primer momento, se presentan los actores de un régimen de bienestar, empezando por los privados: el individuo y su hogar, los actores informales (la familia, los amigos, los vecinos), los actores formales privados (empresas y entidades sin ánimo de lucro) y los empleadores. Los actores públicos son introducidos a continuación.

Seguidamente se despliegan las dimensiones que están presentes en cada régimen de bienestar, en concreto, los aspectos involucrados en el conjunto de bienes, servicios y apoyos de que disfruta cada sujeto (la financiación, la provisión, la decisión y la regulación). Son los elementos de análisis que necesitamos para entender mejor qué sucede en cada régimen de bienestar. ¿Quién financia y provee estos bienes, servicios y apoyos? ¿Quién decide sobre ellos y quién los regula? Las diferentes respuestas a estas preguntas señalan soluciones diferentes.

Una vez tengamos las soluciones que, ante el riesgo, se han utilizado históricamente en nuestras sociedades (el ahorro, la familia, el seguro privado, el Estado) y nos hayamos preguntado por el peso relativo que cada una de ellas tiene en un país u otro, produciremos los tipos o categorías de regímenes de bienestar, unos más inclinados hacia las soluciones privadas que otros, con énfasis diferentes a favor de unas u otras.

La novedad del marco que presentamos es que deja espacio a las que llamamos “soluciones mixtas”. Es precisamente el señalamiento de este espacio que abrimos

entre las soluciones tradicionales, la aportación principal de este artículo. En ese territorio nos encontramos con un Estado que, de un modo más activo o menos, refuerza o potencia las soluciones privadas, como complemento, suplemento o alternativa a las soluciones públicas. Es el Estado, en definitiva, que recomienda el pluralismo de bienestar normativo. Lo que sucede es que, en nuestra exposición, todo lo que implica este se convierte en una variable que busca su lugar junto a las que han servido para generar las tipologías al uso. Estas han sido tradicionalmente el nivel del gasto público social, el criterio de asignación o reparto de las prestaciones sociales (necesidad, contribución o ciudadanía) o los efectos transformadores sobre la sociedad (desmercantilización, desfamiliarización, igualación de la renta). La atención al papel que el Estado tiene en relación con la activación o refuerzo de los actores privados nos permite introducir una nueva propuesta de clasificación.

No estamos en condiciones de afirmar que existe a fecha de hoy un régimen de bienestar, en este o en aquel otro país, que pueda ser definido como "mixto"; al menos en este sentido específico (el interés de este artículo, por otro lado, no es empírico). Tenemos por cierto, sin embargo, que hay políticas públicas y actividades administrativas que se mueven en el interior de ese espacio. Sabemos también que, si no se abre el foco al mundo privado con la noción de "régimen de bienestar"; estas intervenciones pueden pasar desapercibidas.

A esta "nueva" política social la hemos denominado "política social por otros medios": No tiene que ver con aquella solución de "medios privados para fines públicos". No abordamos ese "viejo" asunto de la contratación externa o la financiación pública de la provisión privada (los colegios concertados o la gestión privada de los hospitales públicos). Nuestro interés, en esta ocasión, tiene que ver con los medios que utiliza el Estado para reforzar y apoyar a los actores privados, para contribuir a su desarrollo o mantenimiento, robustecerlos, etc.

Colocamos esta política en el contexto del conjunto de políticas del Estado, para lo cual ofrecemos una categorización propia. Lo que presentamos es una redefinición *por ampliación* de las modalidades de intervención del Estado. Es nuestra intención dejar ver que a la intervención directa (la clásica, la de las prestaciones sociales) se suma ahora la indirecta, entendiendo por tal todo aquello que realiza el Estado para que las otras partes "hagan su contribución".

A continuación, presentamos las herramientas de esta nueva política, haciendo una primera distinción entre las políticas que favorecen la oferta y aquellas que hacen lo propio con la demanda, para, tras incorporar la conocida clasificación de políticas de ordenación y políticas de fomento, añadir a todas ellas las políticas normativas o educativas y las de prevención y preservación.

El cuadro de estas políticas está elaborado con aportaciones varias, que van desde la economía al derecho administrativo, la sociología de las organizaciones y el dere-

cho civil (con unas reflexiones muy concretas sobre la ecología de la familia realizadas por una reputada jurista norteamericana). Nos debe permitir, como ya decíamos anteriormente, pensar el futuro de una manera ordenada y productiva. Si ya hemos decidido (y esto debe hacerlo cada analista o juez, cada político o cada votante) que es conveniente explorar esta “política social por otros medios”, deberemos ahora determinar qué medios son los más adecuados, realistas o deseables. Quien no esté convencido de aquella conveniencia, encontrará esta parte innecesaria.

Debe saberse que el énfasis recae sobre el ofrecimiento de un marco analítico y no sobre el estado de la cuestión o la descripción de un país o sector. En ocasiones, no obstante, se aporta bibliografía de referencia, pero siempre de un modo selectivo.

1. El interés por los regímenes de bienestar

Aunque la idea es antigua, el uso se generaliza a partir de un importante libro de Gösta Esping-Andersen: “lo que se estudiaba era el paquete, más amplio, de toda la producción y distribución del bienestar. De ahí surgió la práctica de utilizar expresiones como *regímenes del bienestar*. Se puede definir un régimen del bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (2000: 52) (Esping-Andersen siempre se ha negado a incluir el mundo no mercantil o voluntario, pues entiende que es tan dependiente financieramente del Estado, que no merece categoría propia).

Este autor, que hacía un uso aparentemente analítico de este concepto, subrayaba su carácter sistémico y hablaba en consecuencia de una tríada interrelacionada del Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen 2000;; 53) y de cómo, en el nivel macro, la producción de bienestar de cualquiera de los tres componentes se halla obviamente relacionada con lo que ocurre en los otros dos. En el nivel micro –añadía–, el bienestar de los individuos depende de cómo logren “agrupar” los *inputs* procedentes de los tres. Advertía, no obstante, de que las tres esferas no son equivalentes funcionales, por lo que, en consecuencia, no son mutuamente sustituibles. Entraban aquí sus convicciones como científico y como político: él prefiere la provisión por parte del Estado, pues es –a su entender– más igualitaria y emancipadora.¹

La idea sencilla de que lo que interesa es el paquete amplio de toda la producción y distribución del bienestar y la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado, la familia y el mundo de las organizaciones no mercantiles, está presente, desde luego, en otros muchos

¹ En un sentido parecido, cuando M^a Ángeles Durán publica *Los costes invisibles de la enfermedad*, lo que subraya es que las modalidades de cuidado no son equivalentes funcionales (Durán 2002).

autores. “Sistema de bienestar” (Pérez Díaz 2000; 2007) o “el conjunto de pilares que sostienen el bienestar” (Goodin y Rein 2001), son expresiones afines a la de “régimen de bienestar” (por parecidas razones, ante un asunto concreto, por ejemplo la dependencia, se habló de “atención a la dependencia” y no de “políticas públicas de atención a la dependencia”; Rodríguez Cabrero y Montserrat 2002).

Se advertirá que hablamos de un “paquete” que produce y distribuye el bienestar de forma conjunta, pero también interdependiente. La interdependencia importa. Organizar un sistema de bienestar no es, sin más, poner o quitar unos u otros factores. En este asunto, como en cualquier otro, nada queda intacto. Todo cambio (de más o menos familia, de más o menos Estado, etc.) está llamado a producir efectos sobre el resto del conjunto, ya positivos, ya negativos, unos previstos, otros imprevistos, algunos controlables, otros incontrolables, etc. El riesgo y la perversidad sobrevuelan este asunto, como tantos otros (Hirschman 1991). A Esping-Andersen le parecía, por ejemplo, que un protagonismo grande de la familia era perjudicial para la tasa de natalidad de un país y para su crecimiento económico y que muchas de las atenciones y cuidados que prestan las mujeres en España deben pasar a la economía formal, bien porque se transformen en puestos de trabajo en las administraciones públicas, bien porque lo hagan en el sector mercantil. A Pérez Díaz, por el contrario, le preocupa que una expansión excesiva del Estado debilite la sociedad civil, entendida en un sentido amplio (familia, mercado, mundo voluntario).

Este interés por los regímenes de bienestar, sin embargo, apenas ha llegado a las estadísticas oficiales de gasto social. Así, la definición más extendida de “protección social”, la promovida por la Comisión Europea, incorpora el mundo privado, aunque con nulas consecuencias prácticas y en una versión empequeñecida². Dice así: [la protección social comprende] “todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar a los hogares e individuos la carga de un conjunto definido de riesgos o necesidades, siempre que no existan acuerdos simultáneos recíprocos ni individuales. La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a protección social se establece por convenio en los términos siguientes: enfermedad y/o atención sanitaria; discapacidad; vejez; supervivencia; familia/hijos; desempleo; vivienda, y exclusión social no clasificada por otro concepto” (énfasis añadido)³.

² Los técnicos de la OCDE llevan años insistiendo en que no debemos medir el gasto social público, sino el que llaman “gasto social neto”, en cuyo cálculo, entre otras operaciones, figura la de sumar el gasto social privado, tanto aquél al que obligan los gobiernos, como el que se decide voluntariamente: planes privados de pensiones, seguros médicos, de accidentes, etc. Ellos sí han aplicado su metodología a sus cálculos, en toda una serie de trabajos que corren en paralelo a las estadísticas más conocidas de gasto social que publica su organización (Adema, Fron y Ladaique 2011).

³ Reglamento (CE) n° 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de abril de 2007 sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), art. 2°.

Se observará que quedan excluidas de esta definición las pensiones privadas o las pólizas de seguros que los individuos y hogares suscriben a iniciativa propia, así como los servicios mercantiles que contratan (pues entran en el capítulo de “transacciones económicas” y no en el de protección social), también todos los beneficios que ofrecen las empresas a sus empleados por medio de la provisión directa o del subsidio de diferentes prestaciones o servicios de bienestar social, bien que lo hagan por decisión libre, bien por mandato⁴. Quedan también, por supuesto, excluidas de la definición de protección social las transferencias de renta entre hogares o particulares y todas las formas de dar y recibir propias del apoyo informal, los cuidados entre los miembros de la casa, los “sistemas de protección social” que organizan los hijos adultos para sus padres mayores, todas las actuaciones del mundo no mercantil, etc.

El resultado es que esta definición de protección social vuelve a la familia irrelevante y hace que el mercado y el mundo no mercantil parezcan, en las mediciones oficiales, mucho más enjutos de lo que probablemente son. Ocurre lo mismo, en realidad, con el Estado, pues la definición no comprende algunas de sus modalidades de actuación, por ejemplo, las bonificaciones fiscales y el mandato a las empresas de que se hagan cargo de ciertos pagos o suscriban seguros o planes de pensiones a favor de sus empleados.

2. Los actores del régimen de bienestar

2.1. Los actores privados

2.1.1. El individuo y su hogar

Este es el primer actor. No es un receptor de prestaciones, un cliente o una víctima. El individuo trabaja, ahorra, elige, prevé, se forma, estudia, estrecha lazos, busca alianzas, atiende a su familia, se alimenta bien y sabe cuidarse, busca recursos, se mueve, pregunta, se acerca a aquél en cuya compañía uno aprende o mejora... o no,

⁴ A decir verdad, no queda del todo claro si la definición de protección social las considera o no. Atiéndase a este comentario de Alarcón Caracul: “Ahora bien, para que estas formas privadas de protección puedan merecer el calificativo de “social” no pueden consistir meramente en fórmulas de autoprotección mediante el ahorro privado de los propios beneficiarios, sino que tiene que haber –como exige la metodología SEEPROS [Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social]– alguna intervención de terceros; así, por ejemplo: las llamadas “mejoras voluntarias” de Seguridad Social a cargo de las empresas, las aportaciones empresariales a los fondos de pensiones de sus trabajadores, las desgravaciones fiscales a los fondos de pensiones individuales, etc. En definitiva, hay un tratamiento “colectivo” de esas formas de protección privadas que, por lo demás, comparten con la actividad prestacional de los entes públicos el vasto y complejo campo de la protección social. Clarificar sus recíprocas relaciones, sus respectivos principios de funcionamiento, sus sinergias y sus contradicciones constituirá, sin duda, uno de los retos de la nueva disciplina” (Alarcón 1996: 34).

más o menos, poco o mucho. El individuo, en definitiva, es un actor de su bienestar, algunos dirían que el principal. Y no lo es sólo porque alguien quiera que se convierta en un usuario de pleno derecho y de viva voz, y tampoco porque se decida apoderarle o se le facilite una participación en los procesos de decisión colectiva o en la decisión sobre su caso concreto como alumno, enfermo o desempleado (extremos, todos ellos, muy importantes). Es un actor porque una parte importante de lo que le sucede en la vida depende de sus elecciones. Que sepamos que la otra parte de su vida (también importante, incluso muy importante) depende de circunstancias externas y ajenas a su control, incluso de la suerte, no invalida el aserto anterior.

El individuo, decimos. Hablar así es parte de la tradición occidental, pero, aunque cada vez hay más personas que viven solas, la mayoría sigue haciéndolo en el seno de un hogar, entendiendo como tal el pequeño grupo de personas (normalmente con vínculos de familia) que comparten la misma vivienda, que mancomunan total o parcialmente sus ingresos y su riqueza, que consumen colectivamente ciertos tipos de bienes y servicios y que, aunque no es parte de la definición que dan los estadísticos, toman decisiones conjuntas.

Pensemos, por ejemplo, en un mayor dependiente, esto es, en una persona que necesita ayuda para las actividades corrientes de la vida diaria. ¿Por qué mirarlo como un no-actor, alguien anulado, una víctima? Puede hallarse más o menos incapacitado, pero no siempre lo estuvo: hizo sus previsiones, echó sus cálculos. Mientras mantiene su juicio, elige y determina su vida y es, en definitiva, un actor. No hay razón para las imágenes de desposesión (salvo en los casos graves) y tampoco para las de aislamiento, pues, si pensamos en las personas mayores, muchos viven con su cónyuge o pareja, y estos a veces conservan, mal que bien, una capacidad de cuidado o, por lo menos, de intermediación con el mundo exterior. Muchas personas dependientes, por otro lado, se pagan los cuidados que reciben; en caso de incapacidad judicial, sus tutores usan de sus haberes para conseguirles esta protección.

No todos pueden, por cierto, de modo que las intervenciones públicas se vuelven necesarias. No podemos dejar, no obstante, que el bosque nos impida ver los árboles, su constitución y su naturaleza; no podemos dejar de considerar la importancia de su buena conservación.

2.1.2. Los actores informales

Se les denomina de este modo porque la relación que establecen con la persona no es formal, esto es, porque no hay de por medio un contrato o una relación del tipo administrado-administrador; también porque los cuidados y los apoyos que estos actores brindan no están formalizados, es decir, no nacen de una teoría o práctica profesional y no se someten, en consecuencia, a los estándares, las formas y las normas de conducta de una profesión u ocupación. En cualquier caso, estos actores

no pertenecen a ninguna organización constituida legalmente (sin duda es redundante la expresión organización *formal*). Son, por el contrario, miembros de lo que los científicos sociales conocen como grupos primarios. Su mundo no es el de las organizaciones sino en el de las instituciones (en el sentido sociológico del término): la familia, la amistad, la vecindad, etc.

En todos estos casos existe una relación personal, con su historia y su idiosincrasia, y esta, que es más o menos libre, según casos, se halla sometida a las normas y expectativas legítimas que rigen el mundo social (que no suelen ser las mismas para un cónyuge que para un amigo o vecino).

La definición de actor informal no excluye que pueda haber algún tipo de gratificación, contraprestación o expectativa patrimonial de por medio (donaciones y herencias), pues nunca serían estos ni un salario ni un precio. Estamos en el mundo de los arreglos y acuerdos que históricamente han engrasado la máquina del amor, el altruismo, la beneficencia, la tradición, la obligación, el sentido del deber y la reciprocidad (aunque sin que ello suponga que estos no puedan funcionar sin aquel lubricante, pues, de hecho, lo hacen muy a menudo).

La familia es el más importante de estos actores informales⁵. Lo ha sido tradicionalmente y parece que, a pesar del peso creciente de los amigos en sociedades que tienden a la individuación, lo seguirá siendo en el futuro. Los amigos –recién nombrados– y los vecinos son también actores informales. En ocasiones, unos y otros, familia, amigos y vecinos, se hallan insertos en redes y comunidades que brindan un contexto y un significado especiales a sus actos, aun cuando no den un apoyo práctico importante. Las “provisiones”, apoyos, ayudas, consuelos, que ofrecen estos actores informales se denominan, de acuerdo con el término al uso en la psicología comunitaria, “apoyo social” (Gracia 2009).

Cabría plantearse qué ocurre cuando actores, que son informales de acuerdo con nuestra primera definición, pues no son profesionales y no mantienen una relación formal entre sí, introducen ciertas formas y normas explícitas en su proceder. Ocurre esto, por ejemplo, cuando el trueque y la reciprocidad que se da entre íntimos y conocidos son –digamos– “modernizados” y surgen experimentos sociales tales como los bancos del tiempo: un servicio a cambio de un servicio en relaciones que no son binarias (“yo te doy, tú me devuelves”), pues lo importante en ellas es que el balance entre lo dado y lo recibido (por quien sea, aunque el receptor no haya hecho nada especial por el dador y sí por otras personas) esté equilibrado. En estos casos, es obvio que puede no haber una relación personal previa (y del mismo modo

⁵ Las funciones de bienestar de la familia han sido reconocidas en numerosísimos textos, incluso cuando dudan de la justicia de los arreglos o de sus sostenibilidad. Destacaremos los siguientes: Pérez Díaz, Chuliá y Álvarez Miranda 1998; Durán 2010, 2006 y 2002; Meil 2011.

puede no crearse con posterioridad al intercambio). ¿Siguen siendo estos actores informales? En nuestra clasificación, esta es la categoría que mejor se corresponde con esta realidad; podríamos asistir, con el crecimiento de fenómenos de este tipo, que son formas híbridas, a la modernización del apoyo social.

Debe advertirse que estamos hablando de actor informal y no necesariamente de proveedor informal, pues no presuponemos que este actor vaya a brindar personal y directamente un apoyo. Lo ha hecho a lo largo de la historia y ahí tenemos las narraciones de esposas, hijas y nueras abnegadas, y padres y madres sacrificados, entregados todos ellos al cuidado de los suyos. Pero el actor informal puede también pagar para que otro cuide (es también una solución tradicional), esto es, financiar los cuidados que se “compran” en el exterior. Dispondrá entonces de un abanico de posibilidades: desde la ayuda de un personal doméstico que se integra mucho en la vida familiar, hasta los servicios profesionalizados de una empresa con la que se mantienen relaciones formales que, por cordiales que sean, nunca son domésticas.

2.1.3. Los actores formales (privados)

Las definiciones aquí se quieren menos dilatadas, pues, efectuada la presentación anterior, se comprende bien, por puro contraste, qué es un actor formal.

Subsumimos en este apartado a las empresas (en sus diferentes modalidades) y a las entidades sin ánimo de lucro, muchas de las cuales (y esto tiende a ser pasado por alto) desempeñan, al igual que las empresas, actividades comerciales.

Nuestra distinción básica es, pues, la que separa los actores comerciales de los no comerciales. Los primeros se constituyen para producir o distribuir bienes y servicios y tienen ingresos por esta actividad que son la parte principal o única de su presupuesto. A menudo son nombrados como actores “de mercado”, pues operan con criterios de mercado y ofrecen la totalidad o una buena parte de sus bienes y servicios en el mercado (es decir, la comercializan), a cambio de un precio de mercado (esto es, económicamente significativo⁶). Su variedad es grande. Estos actores pue-

⁶ Son precios económicamente significativos los que influyen en forma importante en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y los compradores a adquirir. Un precio económicamente significativo, no obstante, no tiene que ser tan alto como para cubrir todos los costos de producción. En el otro extremo, un precio es económicamente no significativo si no es cuantitativamente importante ya sea desde el punto de vista de la oferta o de la demanda. Es posible que se cobren precios de este tipo para recaudar algunos ingresos o lograr una cierta reducción del exceso de demanda que puede surgir cuando se prestan servicios en forma totalmente gratuita, pero no tienen por objeto eliminar ese exceso de demanda. El precio sólo desalienta la demanda de las unidades con necesidades menos apremiantes, sin reducir apreciablemente el nivel total de la demanda. Véase el actual *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del Fondo Monetario Internacional, pág. 12, párrafo 2.32.

den integrar la economía formal o la informal (las empleadas del hogar que se hallen en situación irregular)⁷, desarrollar actividades financieras (una compañía de seguros o un banco) o no financieras (una empresa de servicios), ser grandes o pequeños, empresas de la economía social o no, lucrativos o no (en este último caso, por ejemplo, una fundación o asociación que vende sus bienes y servicios a un precio significativo⁸), etc.

Estos actores privados pueden ser no comerciales. Estamos entonces ante las *entidades sin ánimo de lucro* que *no* son de mercado y suministran a los hogares bienes y servicios gratuitos o a precios no significativos. Pueden, no obstante, realizar algunas ventas de producción de mercado como actividad secundaria.

Aunque no nos extendemos en estos actores, hay que advertir que todos ellos tienen, en materia de bienestar, un protagonismo que lejos está de ser irrelevante, si bien con las diferencias naturales según países y áreas de actuación.

2.1.4. Los empleadores

Este es un asunto diferente. Anteriormente hemos aludimos al gasto, bien imperativo, bien voluntario, que los empleadores realizan en beneficio de sus empleados. Ya Titmuss llamó la atención en 1958 sobre el *occupational welfare* (en un artículo sobre la división del bienestar incluido en Titmuss 1969). Es posible que la empresa y la administración pública (en su calidad de empleadores) estén llamadas a ser un actor importante y a ofrecer prestaciones, ayudas y subvenciones a sus empleados y familiares. Su protagonismo es importante en algunos países (piénsese en Japón o en Corea, también en Suiza o en los Países Bajos). Martin Rein es, junto a Titmuss y entre los autores clásicos de la política social, alguien que prestó atención a este actor (Rein y Wadensjö 199;, Rein y Turner 2001; Goodin y Rein 2001; Rein y Schmäl 2004).

Incluimos a los empleadores entre los actores privados. Adviértase, sin embargo, que esos empleadores pueden ser también públicos.

⁷ Adviértase que aquí la definición de “informal” es diferente a la usada anteriormente, y tiene más que ver con irregular, ilegal o sumergido.

⁸ Resulta evidente que mercado y lucro no son lo mismo. Las entidades sin ánimo de lucro (incluso cuando entran en operaciones comerciales) deben retener el excedente que generan por medio de sus actividades productivas para financiar actividades futuras destinadas a la realización de sus objetivos o distribuirlo entre unidades institucionales distintas a las unidades que las establecieron, controlan o financian (por ejemplo, para la ayuda de personas que no ejerzan ningún control sobre la organización).

2.2. Los actores públicos

El Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional que venimos utilizando, identifica dos unidades.

1. Las *unidades gubernamentales (o del gobierno)* son unidades institucionales⁹ cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno; tienen poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales dentro de un área determinada; asumen la responsabilidad de proveer bienes y servicios a la comunidad en su conjunto o a los hogares individualmente en términos no de mercado; efectúan pagos de transferencia para redistribuir el ingreso y la riqueza, y financian sus actividades, de manera directa o indirecta, principalmente mediante impuestos y otras transferencias obligatorias que reciben de otras unidades.
2. Un *fondo de seguridad social* es un tipo particular de unidad gubernamental que se ocupa de la operación de uno o más sistemas de seguridad social. Los fondos de seguridad social deben reunir los requisitos generales de toda unidad institucional, es decir, se deben organizar separadamente de las demás actividades de las unidades gubernamentales, han de mantener sus activos y pasivos separados de estas últimas y deben realizar transacciones financieras en nombre propio.

Nuestra legislación prefiere hablar de “sector público”¹⁰, que integra las siguientes unidades:

1. El sector Administraciones Públicas, que incluye los siguientes subsectores: la Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de la Seguridad Social.
2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior. (Muchas de estas entidades desempeñan actividades comerciales).

⁹ Una *unidad institucional* es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades (para esta definición y la exposición que sigue: Fondo Monetario Internacional 2001: 9 y 10).

¹⁰ Tomado de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cap. 1, art. 2°.

3. Las cuatro dimensiones del bienestar

La distinción analítica que presentamos en este apartado es básica y está muy extendida entre los estudiosos de la política social. “¿Quién paga? ¿Quién provee? ¿Quién decide? ¿Quién regula?”. Cuando conocemos las respuestas, podemos caracterizar la realidad de un país o de un programa o sector particular dentro de él¹¹.

3.1. La financiación

Esta es la primera de las dimensiones, muy importante, desde luego, aunque debe saberse que en el bienestar provisto no siempre hay un pago; no lo hay claramente en muchas de las realidades del apoyo social.

Conviene distinguir, desde el principio, financiación de ese otro concepto que es el coste o, planteado de otro modo, el coste económico de cualquier otro de los posibles costes, ya sean costes no económicos (coste moral o psicológico, relacional, de salud física o mental, etc.), ya sean costes de oportunidad. Estos son, desde luego, muy importantes en el caso del apoyo social.

¿Quién paga el bienestar? Acaso no haya pregunta más apremiante. Puede ser el Estado, desde luego, con fondos que recauda su administración tributaria (impuestos, por lo tanto) o con ingresos financieros. Puede ser también una caja de seguro, bien sea pública, semipública o privada, que se alimenta con cotizaciones que pagan obligatoria y regularmente los trabajadores y sus empleadores, los autónomos y otros, a unas tasas que fija el legislador (la Seguridad Social española sería nuestra gran caja pública de seguro; los seguros de enfermedad en algunos países de la Europa central constituyen ejemplos de cajas privadas de este tipo); también una caja de seguro privado cuando no se dan las condiciones antedichas, como los seguros médicos que conocemos en España o los seguros para la dependencia existentes en algunos mercados extranjeros. Puede ser una organización voluntaria, filantrópica, caritativa... puede ser, en definitiva, casi cualquiera de los actores que

¹¹ Cuando el propósito no es caracterizar una realidad, sino diseñar una reforma o un nuevo arreglo institucional, son otras las preguntas que convienen. “¿Quién *debe* pagar? ¿Quién *debe* proveer? ¿Quién *debe* decidir? ¿Quién *debe* regular?”. Cuando una sociedad está buscando una solución para un problema nuevo o se replantea seriamente modificar lo existente, son estas otras preguntas las que se hace. Son, como se ve, preguntas sobre lo bueno y lo deseable, que lo es por justo, por realista o por eficaz. Más allá de lo bueno, están, por otro lado, los juegos de intereses, las opciones de los electorados, la situación económica, las expectativas y las previsiones de futuro, la evolución de las mentalidades, etc. De este modo, nuevas preguntas se nos imponen: “¿Quién es probable que pague? ¿Quién es probable que provea? ¿Quién es probable que decida? ¿Quién es probable que regule?”. El futuro es un juego entre lo que hay, lo que es bueno, lo que se quiere y lo que es posible que haya.

hemos revisado anteriormente, excepto los netamente proveedores (actores de la economía informal y empresas no financieras).

Puedo serlo también, añadimos, el propio afectado o su familia, con dinero que sale de su bolsillo, cuando, sin obligación legal, el cliente decide que desea efectuar un gasto y elige entre las pocas o muchas opciones de que dispone.

Los hogares tienen ingresos que proceden de varias fuentes, incluida la Administración pública (en forma de prestaciones y ayudas). El mercado genera rentas en forma de salarios, gratificaciones, beneficios empresariales, intereses, dividendos, etc. Parte de esa renta es ahorrada y con el ahorro pueden comprarse activos que generan, con regularidad, nueva renta o que pueden ser más tarde enajenados (incluso pueden servir de base, como en el caso de la vivienda, para acuerdos con entidades financieras). Cuando las rentas de un hogar familiar son insuficientes, cabe la posibilidad de que la familia haga las aportaciones necesarias. Estos arreglos no son infrecuentes en muchos países y, entre ellos España, en particular en apoyo a los padres mayores.

3.1.1. Financiación pública *versus* financiación privada

La financiación es pública o es privada. Esta es la clasificación habitual.

Existe financiación pública, (1) cuando la financiación lo es por la vía de los impuestos o de los ingresos financieros del Estado, (2) cuando lo es por medio de cotizaciones, siempre y cuando se den dos circunstancias: (2.1) el pago de estas cotizaciones es obligatorio, (2.2) su cuantía, los requisitos de acceso a las prestaciones que generan y la naturaleza de las mismas son determinados por los poderes públicos. La financiación que no reúna estos requisitos será, en principio, privada.

El primer supuesto no ofrece dudas: pocas cosas hay más públicas que los tributos y la deuda pública. El segundo, sin embargo, requiere desarrollo. Nos presenta la realidad de muchos esquemas de protección social basados en el seguro. Se observará que se presentan en él dos condiciones: la obligación legal y la fijación pública de cuotas y condiciones. Cuando se cumplen ambas, importa poco que la caja del seguro sea privada y que sea ella misma, y no una oficina tributaria o un fondo público, quien recaude esas contribuciones. Como ya hemos comentado, basta repasar buena parte de los seguros de enfermedad europeos para comprobar que esto es así. ¿Qué ocurre, sin embargo, cuando se da sólo una parte y nos encontramos con que hay una obligación legal de seguro frente a ciertas contingencias, pero se deja en manos de las cajas –no sin regulación y control, como es natural– la determinación de las cuotas, de las prestaciones o de ambas? Comprobamos que la definición de público y privado, en lo que a financiación se refiere, es menos automática de lo que tendemos a presuponer.

Esos casos difíciles o mixtos, híbridos, como se les quiera denominar, son dignos de atención. No son –téngase en cuenta– casos teóricos, pues sistemas de este tipo

existen en Australia, Suiza y los Países Bajos, para las pensiones de jubilación (Rein y Turner 2001), ni son casos que hayan dejado de ser atractivos (todo lo contrario, su actualidad es máxima).

Por otro lado, entendemos bien que no hay financiación pública cuando es el individuo o su familia quien paga con dinero que "saca del bolsillo". ¿Qué ocurre, sin embargo, cuando una parte del dinero de que se dispone, procede de una prestación o subvención o se tiene porque, gracias a una deducción fiscal, se han pagado menos impuestos? La financiación seguirá siendo privada en el caso de una prestación inespecífica (jubilación, desempleo, incapacidad) y pública en el de una prestación específica (señalada para un uso), o en el caso de una subvención o un beneficio fiscal destinados a promocionar una conducta o acto; semipública, en todo caso, si no cubre la totalidad del gasto.

3.1.2. Financiación individual *versus* financiación colectiva

Este es otro sistema de clasificación. En la financiación colectiva hay mutualidad de riesgos y puede haber –aunque no es parte de la definición– solidaridad a favor de los grupos con más necesidades o de las rentas más bajas. "Unos por otros", los sanos por los enfermos, los que no tienen niños por los que sí, los empleados por los desempleados, los jóvenes activos por los jubilados... en esto consiste la mutualidad. "Unos a favor de otros"... esto ocurre a veces, en el Estado y, en menor medida, en algunas iniciativas privadas solidarias. Es un *plus* a la mutualidad. A conciencia se decide que los que menos tienen van a ser más apoyados. En cualquier caso, el modo de funcionar con un esquema colectivo es el mismo. Uno paga, en forma de impuestos o de cotizaciones al Estado, o en forma de primas y cuotas a los seguros privados. Se asocia, por voluntad o a la fuerza, con otros que hacen justamente lo mismo: pagar para protegerse de un riesgo y compartir ese riesgo con otros. Estos "otros" son, según casos, bien cotitulares (de la seguridad social o de una compañía), bien compatriotas en un país cuyo Estado arregla colectivamente una parte de la vida social y personal de sus ciudadanos.

Son soluciones colectivas, pues, aquellas en las que la financiación procede de cualquiera de estas tres fuentes: los seguros privados (al menos los que no son una forma de ahorro disfrazada), con las primas de sus suscriptores; el Estado, con los impuestos; las cajas de los seguros, con las cotizaciones o cuotas de los asegurados y de sus empleadores (cuando los hay).

La financiación individual es sencilla de explicar: (1) se paga (en dinero) por lo que se recibe (en bienes y servicios) o (2) se recibe (en dinero) por lo que se aportó (en dinero, mediante pagos regulares u ocasionales). Soluciones individuales son tanto las que produce el ahorro privado (con el que un hogar financia sus necesidades de bienestar), como las que resultarían de una pensión de jubilación de las llamadas de

“capitalización”, tanto si son privadas como si lo son de la seguridad social (son, en definitiva, una forma de ahorro a largo plazo sometido a ciertas restricciones de disposición). Con ese dinero, que –insistimos– no es ni más ni menos de lo que a uno le corresponde, se pueden pagar los servicios necesarios. La solución, en ambos casos, es individual: no hay mutualidad, no hay solidaridad. Tan individual es, que los activos ahorrados (si no son gastados) y las pensiones generadas (si el titular fallece antes de hora) son transmitidos en herencia.

Queda claro que “colectivo” y “público” son dos nociones diferentes: una solución puede ser colectiva y privada. Queda claro, de igual modo, que “individual” y “privado” son dos nociones que tampoco deben ser confundidas: una solución puede ser individual y pública. El cuadro que sigue pretende hacer visible esta diferencia elemental.

Cuadro 1

Financiación (ejemplos)	Privada	Pública
Individual	Ahorro; activos inmobiliarios y financieros. Pensiones privadas .	Pensiones públicas (sistema de capitalización).
Colectiva	Seguro privado de salud.	Pensiones públicas (sistema de reparto). Cualquier prestación pública universal (p. e. en sanidad o educación). Cualquier prestación pública asistencial o selectiva (p. e. en servicios sociales).

Fuente: *Elaboración propia*

3.2. La provisión

Con independencia de quién paga –cuando hay pago– hemos de saber quién provee¹², cuestión que es sólo relevante para el caso de los servicios¹³.

¹² Algunos hacendistas hacen una distinción entre provisión y producción. La *provisión* se define de acuerdo con quién asume la responsabilidad directa de los servicios frente al usuario; la *producción*, a la vista de la titularidad del agente que produce el bien o servicio (Albi, González-Páramo y López 1997: cap. 6).

¹³ Asunto diferente es el de la colaboración en la gestión de una prestación económica. Estamos, en ese caso, ante situaciones bien conocidas como la de la colaboración, en España, de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la gestión de algunas prestaciones de la Seguridad Social.

Pongamos un caso. La seguridad social, sanidad o un departamento de bienestar social están obligados a una prestación de servicios. Ellos pagarán, eso es evidente (la financiación será, pues, pública). ¿Serán también los provisosores? Puede que hayan decidido que, en lo que a un determinado servicios se refiere, es mejor contratarlo fuera. Es una opción: prestan pero no proveen. En fin, que prestación y provisión no van automáticamente unidas: son, sencillamente, dos dimensiones diferentes, claras y distintas.

De nuevo, podemos decir lo mismo. De los actores reseñados anteriormente, cualquiera puede ser provisor. Pensemos en algún sector o programa, por ejemplo, los cuidados a las personas dependientes. La familia ha sido tradicionalmente –a qué decir– la gran provisor y lo ha sido hasta fechas recientes. Sabemos de la larga tradición provisor del Estado y de muchas de las cajas de seguro, al menos cuando son públicas (como nuestra Seguridad Social). Sabemos también que algunas cajas de seguros y compañías de seguros privados deciden ser ellas las que proveen el servicio, con instalaciones que son de su propiedad o que controlan, y con personal bajo salario o bajo cualquier otro régimen que les vincula a la entidad. Es más inusual, porque suelen preferir la contratación externa o el dar simplemente el dinero “y ya está”; pero sucede. No podemos olvidar, por otra parte, que incluso en los países con menor desarrollo de la oferta privada, nunca ha dejado de haber oferta empresarial (residencias, centros de día, atenciones geriátricas y gerontológicas, etc), por insuficiente y cara que pueda parecer. Tampoco que las familias siempre se las apañaron para encontrar a alguien de más o menos confianza que cuidara, mejor que peor, a sus dependientes. En fin, la nómina de provisosores en potencia es extensa.

La clasificación al uso vuelve a ser la de público-privado: la provisión estará bien en manos públicas, bien en manos privadas.

3.3. *La decisión*

Hay una respuesta rápida: el legislador, en el Estado, mirando por el bien y los intereses de los ciudadanos; los gerentes y los consejos de administración, en el mercado, buscando atraer y contentar a los clientes; la familia, en su propio mundo, con atención especial a las necesidades y singularidades de cada uno de sus miembros; cada sujeto, cuando paga un servicio con dinero que “saca de su bolsillo”.

Esta respuesta, aunque idílica y normativa, contiene verdad suficiente como para cerrar esta dimensión. Nuestro esfuerzo, no obstante, va dirigido a que nuestro marco analítico incorpore la consideración de cuál es el margen de elección que se deja al beneficiario o receptor del bienestar.

¿Quién decide sobre los servicios? ¿Quién los proveerá, de qué manera, en qué cantidad, con qué control por parte de la persona interesada o de su familia? La

libertad de elección no lo es todo, desde luego, pero es algo que el ciudadano de las sociedades del bienestar valora, tanto con respecto al Estado como con respecto a las empresas, también en relación con la propia familia. Los mercados han consolidado esa práctica en otras esferas de la vida, la crítica de las burocracias impersonales y del poder de los profesionales no ha sido fútil y la aspiración moderna a una vida con menos constricciones no tiene retroceso. “¿Quién decide?” ha pasado a ser una pregunta que no puede ser rehusada. ¿Ellos o yo? ¿Los burócratas, los médicos, los trabajadores sociales, trabajen para el Estado o para el mercado, todos esos que creen saber lo que me conviene, o yo? ¿Mi familia o yo? La era en que las decisiones se tomaban arriba y la gente, incompetente y agradecida, obedecía, parece haber llegado a su fin. La relegación de los deseos e intereses propios a favor de una familia que “sabía lo que es mejor”, y que, a cambio de mucho sacrificio y cariño, pedía el silencio y la conformidad de las personas cuidadas o ayudadas, puede que no se sostenga en lo sucesivo. Ocurre que, en una sociedad de individuos, aspiran estos, tarde o temprano, al control sobre sus vidas. Emergen, para bien y para mal, tanto el individuo que, celoso de su autonomía, rehúye los controles de su familia, como el consumidor soberano y exigente, tanto frente al Estado como frente a la empresa, incluso frente a la entidad no lucrativa con la que se relaciona.

El poder de decisión dependerá, claro está, del espacio que deje quien financia o provee y de la existencia de alternativas reales de provisión. Si la prestación (bien pública bien privada) es esta, y “la coges o la dejas”, el margen es pequeño, se diría que nulo. Sucede lo mismo cuando uno no puede escoger a su nuera, porque es la que es, o cuando la familia, a costa de renunciadas y privaciones, paga aquello que considera, ella, que es lo mejor. El mundo social se presenta, de este modo, constreñido, lleno de impedimentos y de obligaciones, escaso, como lo ha sido desde los tiempos inmemoriales. Pero tampoco hay elección si no hay alternativas, como cuando hay un solo periódico o un solo doctor en el pueblo. Seguramente el espacio de la elección deberá estar poblado de las especies más variadas, provisorios de uno y otro tipo, soluciones varias que se ofrecen y que compiten entre sí, con ofertas para todos los gustos y también –en una sociedad comercial, es algo que está ahí– para todas las posibilidades.

Quien quisiera clasificar los países, los programas o los sectores debería utilizar la categoría “locus de control” (lugar en el que se toman las decisiones) y considerar que este puede estar en uno mismo (locus de control interno) o fuera (locus de control externo), sin olvido de todas las realidades intermedias.

3.4. *La regulación*

La regulación, en el sentido al menos en que se usa aquí, es necesariamente pública; sólo las autoridades públicas pueden ejercerla.

Normalmente nos hemos de encontrar con dos definiciones de regulación:

1. "Se entiende por regulación aquella forma de gestión pública dirigida a conseguir los fines del regulador (el Estado) mediante la modificación del entorno en el que se desenvuelve un agente económico que posee autonomía de decisión: empresas privadas, organismos públicos, consumidores, entidades no lucrativas, etc. La regulación opera mediante la fijación legal de objetivos, estándares o restricciones que los agentes afectados –ajenos a la jerarquía estatal– deben satisfacer o respetar, sin perjuicio de la autonomía de sus decisiones, tanto para alcanzar los objetivos regulatorios como respecto de las demás dimensiones de su actividad" (Albi, González-Páramo y López 1997: 49).
2. La regulación alude a "un control prolongado y localizado, ejercitado por una agencia pública, sobre una actividad a la cual una comunidad atribuye relevancia social" (P. Salanick, cit. por Muñoz Machado 2004: 1.173). El énfasis aquí recae en el carácter continuo del seguimiento de una actividad (y menos, por ejemplo, en la producción de normas), esto es, en el análisis constante de las situaciones y la creación incesante de soluciones, y en la proximidad a la actividad regulada. Tal control exige la utilización de poderes de diverso signo: algunos tienen carácter normativo y se traducen en reglamentaciones; otros, sin embargo, consisten en la supervisión del ejercicio de la actividad; otros en la ordenación del funcionamiento del mercado; pueden concurrir también el poder de resolución de controversias y el poder sancionador.

4. Los modelos de regímenes de bienestar

Con las variables que hemos señalado (actores y dimensiones) nos salen mil combinaciones posibles. Reduciremos ahora las soluciones a tres: familia, Estado y mercado (que es ahorro y seguro privado) y crearemos, a partir de ellas, modelos o tipos ideales.

Al proceder de este modo, recuperamos la terminología corriente en el medio y conectamos con las categorías al uso. Recordemos a Richard M. Titmuss y su sencilla y quizá desfasada clasificación entre países que se acogen al modelo residual, al basado en el logro personal-resultado laboral o al modelo institucional redistributivo (Titmuss 1981). Las soluciones de familia y mercado están encerradas en su modelo residual (hay Estado, desde luego, pero menor); la solución Estado se correspondería con sus otros dos modelos: el contributivo y el institucional (idealmente, para gente como Titmuss, este último era la cumbre de la solución "Estado"). Debe quedar claro que modelo y solución son, al menos en sentido estricto, diferentes: el modelo de la familia es aquél en el que la familia es la solución predominante o hegemónica, el modelo del mercado aquél en el que imperan las soluciones de mercado (ahorro y seguros) y el modelo del Estado aquél otro en el que la hege-

monía la tiene este. Téngase claro que predominio, imperio y hegemonía no significan monopolio.

Cuadro 2

PROVISIÓN	FINANCIACIÓN	<i>Soluciones privadas</i>	<i>Soluciones públicas</i>
		<i>Soluciones individuales</i>	Mercado: el ahorro
<i>Soluciones microlectivas</i>	La familia	La familia "a sueldo" del Estado (un sinsentido)	
<i>Soluciones colectivas</i>	Mercado: el seguro	El Estado	

Fuente: *Elaboración propia*

4.1. Y sin embargo, el mundo es más complejo

El Estado financia y provee todas las prestaciones, lo regula y ordena todo con mentalidad de regimiento, deja poco margen a la decisión individual o a la elección entre soluciones... es una opción. Es el individuo quien financia el bienestar que necesita o prevé necesitar, es él quien decide hasta el último extremo en todo aquello que afecta a su vida (desde cuánto ahorrar para el futuro a si desea o no una póliza médica que le cubra la cirugía estética en casos de accidente), quien, a la vista de la oferta, elige el producto o la compañía que más calidad, mejor precio o más confianza le aseguran... es otra opción. Es la familia quien se ocupa de todo, apoya a los adolescentes con problemas, acoge a los cuñados desempleados, cuida a los nietos y, cuando alguno de sus hogares no puede, paga en su nombre ya la guardería, ya el médico... también es una solución.

En política social se habla mucho de Estado, mercado y familia y se supone –con más o menos acierto– que es uno u otro de esos tres actores quien lleva, según países y modelos, la voz cantante, si no todo el protagonismo. En el reparto, al resto de los actores siempre les toca papeles menores, siempre en dependencia de las primeras figuras.

Y sin embargo, el mundo es más complicado. Los modelos que hemos esbozado son, como se comprueba a primera vista, muy cerrados. Hay más combinaciones, y siempre pecamos, en nuestras descripciones, de parcialidad. ¡Cuántas veces no habremos leído que el Estado de bienestar español es residual y familiarista! Quienes esto escribían seguramente querían decir que, en ausencia de una cobertura universal de las pensiones (algo que sólo se dio hace años en Escandinavia) o de una cobertura contributiva muy amplia de las prestaciones de desempleo, las prestaciones asistenciales adquirirían protagonismo (aunque nadie se preocupaba de comprobar si era mayor o menor que en el resto de países). Esto, bien entendido, no es residualidad. Con lo de familiarismo, querrían decir que en nuestro país las personas mayores, los enfermos, los incapacitados y los niños eran cuidados preferentemente en el seno de la familia, con el recurso a personal doméstico y con la ayuda, en ocasiones, de prestaciones de la seguridad social (por ejemplo, la de gran incapacidad). Esto es familiarismo, pero en este campo concreto (y no en otros), y algo a matizar, por cierto, tras los últimos desarrollos normativos.

Algo parecido ocurre con los Estados Unidos, el país del mercado y del dinero, de la frontera y de una desconfianza congénita hacia el Estado. Si quien afirma que allí no hay Estado conoce la Seguridad Social norteamericana y su sistema educativo, que consume una parte no despreciable de la riqueza nacional, está autorizado a la expresión equívoca. En caso contrario, estaremos ante una afirmación exagerada en exceso. No hay en este país, ciertamente, un sistema público de salud, tan sólo un aparato público muy asistencial y selectivo; los norteamericanos son dejados al albur de los seguros. Tomemos, no obstante, el modelo de “mercado”; la idea de que el mercado lo domina todo, con prevención. Quizá aquí deberíamos visitar algún hipotético tiempo pasado o leer alguna novela de ciencia-ficción para encontrar una hegemonía rotunda e irrestricta del mercado. No nos olvidemos de que, aun en el peor de los casos, estamos hablando de naciones que tienen un gasto público por encima del 35% de su riqueza.

Viajemos ahora a Escandinavia, la noche del individuo, el imperio del Estado, según sus críticos, que mantienen sus afirmaciones después de que el modelo haya entrado en crisis y haya sufrido remodelaciones importantes. A la sombra del Estado –se afirma– se marchitan las otras especies. Y sin embargo, hay familia, las parejas se reproducen, los abuelos tienen nietos y algunos quieren participar de su crianza, la gente ahorra, hay bancos, compañías de seguros, empleadas del hogar, economía sumergida; los buenos amigos cuidan de sus amigos y algunos se consagran a la amistad; las asociaciones hacen su trabajo; las confesiones religiosas (aun con

las iglesias vacías) mantienen su protagonismo; destacan sus asociados, muy activos, muy motivados; el mundo sigue; hay personas que rechazan la prestación pública porque desean cuidar a los suyos o porque desean ser cuidados por los suyos. Especies varias, pues, incluso en Escandinavia. (Aunque se dirá, y no sin razón, que todo depende en definitiva de su peso y significado *relativos*, como también ha de suceder con la familia o el mercado).

Mirar y no ver constituye una experiencia cotidiana. Hay que ver que aunque la etiqueta diga "familia"; hay más; que cuando se nombra al mercado, quedan detrás otros que no son mercado; que el Estado nunca acaba de desalojar de la sala a los otros actores (hasta el momento, y hablamos de países con democracias liberales).

Resulta además muy conveniente, entre otras muchas, cumplir con la precaución que sigue: lo que sirve para un área, puede ser inútil para otra. Resulta de este modo que en España queda asegurada una fuerte presencia del Estado en casi todas las áreas, excepto en los cuidados a los dependientes¹⁴, tengan estos la edad que tengan, o en el campo de la enfermedad mental. Aquí la familia lo es (lo ha sido al menos) casi todo, porque tampoco hay una oferta mercantil o no lucrativa amplia y variada. Resulta además que este Estado se presenta con distintas caras según a quien mire, y así tenemos en España una seguridad social contributiva, una sanidad y una educación universales (o casi, en el primer caso) y unos servicios sociales más bien residuales y asistenciales. La parquedad se vuelve inaceptable; en asuntos como estos debería ser evitada.

4.2. *La irrupción del pluralismo normativo*

El pluralismo de bienestar¹⁵ nos aleccionó al respecto. ¡Era tan sencillo! Todos esos otros actores estaban ahí, siempre lo habían estado. No eran residuos, ni "supervivencias feudales". Están ahí, ahí mismo, delante de nosotros. Esa era la parte descriptiva de todos aquellos a quienes gustaba presentarse como pluralistas o decían trabajar desde la economía mixta del bienestar. Hasta aquí no había propuesta: los sociógrafos dicen sólo lo que hay. Muchos de ellos, no obstante, sí postulaban un cambio. Su deseo de pluralidad, sus otras convicciones, su realismo, les llevaban a sugerir la conveniencia de que las fuentes no estatales cobraran mayor protagonismo. Es este el pluralismo que recomienda, aprueba o simplemente comprende que

¹⁴ Incluso a pesar de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

¹⁵ Aunque esta propuesta tiene ilustres predecesores (claramente William H. Beveridge), puede hablarse con propiedad de pluralismo de bienestar a partir de los años 1980, y quizá a partir de la publicación en 1978 del informe Wolfenden sobre el futuro de las organizaciones voluntarias (Committee on Voluntary Organisations 1978).

nuestras naciones reduzcan la presencia del Estado. Sus proponentes son liberales, son conservadores o son radicales.

Aquí comenzaban las diferencias. El liberal tiende al mercado y la sociedad civil, el conservador a la familia y las instituciones sociales tradicionales, el radical ansía una contraparte social donde se ejerza la democracia de verdad y donde se impugnen los valores dominantes. Estoy comprometido ahora, sin embargo, con otra distinción, la que hacemos cuando separamos a los intervencionistas de los no intervencionistas, a los más intervencionistas, de los que lo son menos.

Lo que importa es saber que una parte de este pluralismo espera que el Estado haga su papel. Será este nuevo, indirecto, por actor intermedio; usará de instrumentos fiscales, de la orden, de la propaganda. No es el papel acostumbrado, pero es un papel. Cuando es extenso y el actor que lo interpreta (el Estado) tiene presencia y carácter, estamos autorizados a hablar de una especie de "política social por otros medios".

4.3. *Los modelos contemporáneos*

El cuadro 2 necesita actualización, que es la que sigue. Se verá que los planteamientos del pluralismo de bienestar quedan recogidos en la columna central y que en ella se deslindan dos áreas. No podemos evitar las simplificaciones y más cuando acudimos a la representación visual. Con ello se ha querido reconocer la existencia de dos versiones del pluralismo, una más intervencionista que la otra. Dar nombre a cada una de ellas es siempre difícil. Se entiende bien la alusión a un Estado que activa, capacita o anima. Avivar, excitar, mover o acelerar, infundir vigor, dar calor y vida, hacer a alguien apto... por suerte, aún nos sirve el lenguaje ordinario. Cuando el Estado es menos enérgico, siente que no hay razón para el activismo o asume que no debe empeñarse en insuflar tanta vida a un cuerpo que, a fin de cuentas, no está muerto ni tampoco demasiado enfermo, nos encontramos con otra variante, de difícil bautizo. "Estado colaborador" es una expresión posible, mejor, desde luego, que otras como la de "Estado cómplice", secuaz, sicario de las poderosas fuerzas de lo privado.

Cuadro 3

	Soluciones privadas	Soluciones mixtas <i>(según cuáles sean, se acercan más a un polo o al otro)</i>		Soluciones públicas
Soluciones individuales	El ahorro	←	→	El Estado como gestor de capitales privados
Soluciones microlectivas	La familia	El Estado colaborador	Estado activador	La familia a sueldo del Estado (<i>nonsense</i>)
Soluciones colectivas	El seguro			El Estado
		La política social por otros medios		

Fuente: *Elaboración propia.*

5. Las políticas públicas

Es el tiempo de clasificar las políticas públicas de que dispone un Estado.

Dado nuestro marco, se entiende que el campo de la intervención de las políticas públicas es el régimen de bienestar y no la protección social y, en consecuencia, que la misión de estas no es tejer una malla tupida de protección social, sino diseñar un buen régimen de bienestar (que es algo más que tejer aquella malla). Admitamos que los términos no son los más adecuados, pues “diseñar” tiene resonancias demasiado racionalistas y “régimen” alude a una realidad no mecánica que no parece querer dejarse diseñar; en política siempre presuponemos más coherencia e integración de la que realmente puede llegar a haber. Con todo, la idea sigue en pie.

Esta parte está dedicada a presentar las políticas públicas que tienen que ver con esta misión. Se le presentan al lector los que podemos denominar “los dos brazos del gobierno”: el que produce protección social y el que apoya a los actores privados. La idea subyacente es que el mejor gobierno es ambidextro y puede usar

ambas manos, incluso al mismo tiempo y, como logro máximo, al unísono (conjuntamente y en armonía).

Los gobiernos, desde luego, hacen más que prestar directamente o apoyar a terceros. Nos fijaremos en sus funciones de coordinación y cooperación, tanto cuando tratan de coordinar sus propios poderes y organizaciones y les animan u obligan a que colaboren o cooperen entre sí, como cuando dirigen su mirada al exterior, miran de coordinar todo el conjunto de recursos existentes, tanto públicos como privados, y buscan la colaboración o cooperación con los actores privados. De este modo, nos estaríamos manejando con un cuerpo con cuatro brazos (véase el cuadro de doble entrada que presentamos más adelante).

5.1. *Clasificación de las políticas públicas*

En el cuadro que sigue presento las opciones que considero relevantes en materia de bienestar. Las “políticas dirigidas hacia el interior” tienen como objeto el Estado, esto es, el gobierno, la Administración pública y los demás poderes públicos, y buscan bien (A) la creación, ampliación o mejora de las prestaciones públicas (casilla 1), bien (B). la colaboración y cooperación llamada “interadministrativa” y la coordinación de todos sus recursos, programas e iniciativas (casilla 3).

Las “políticas volcadas al exterior” se dirigen hacia el resto de los actores relacionados con el bienestar, y persiguen (A) su “fomento” (casilla 2), y (B) que se coordinen entre sí y con los recursos, programas e iniciativas públicas, así como que colaboren y cooperen¹⁶ entre sí y con los poderes públicos (casilla 4). La expresión “fomento” viene utilizada a modo de vocablo-síntesis o vocablo-paraguas (en el cuadro cumple esta misma función la expresión “asignación de recursos”, entendidos estos en un sentido amplio; con ella también tomamos la parte por el todo). Nos referimos a un Estado que (o al Estado cuando): (1) regula el bienestar y constriñe e impone límites, que son prohibiciones, deberes y obligaciones para los actores del mismo, (2) fomenta, apoya, facilita e incentiva las soluciones privadas, (3) persuade y educa a favor de la responsabilidad personal, el cuidado de los próximos, la iniciativa privada, el civismo y la solidaridad, (4) previene la aparición de los problemas que producirán situaciones necesitadas de atención, y (5) preserva las instituciones, las prácticas y las experiencias en cuyo interior, por ejemplo, la gente cuida y aprende el significado y la importancia de cuidar o aquellas formas sociales y culturales que previenen la exclusión social o atemperan la dureza de la misma.

¹⁶ En principio, la cooperación es la relación que se produce entre dos organizaciones cuando actúan conjuntamente, para la resolución de un problema común, mientras que la colaboración surgiría cuando una organización ayuda a otra en el ejercicio de las competencias de esta última (Ortega 1996: 250).

Cuadro 4

	Hacia el interior <i>La política de bienestar tradicional</i>	Hacia el exterior <i>La política de bienestar por otros medios</i>
Asignación de recursos	Política de la protección social 1	Política de fomento de los actores privados 2
Colaboración, cooperación y coordinación	Política de refuerzo de las relaciones interadministrativas 3	Política de la gobernanza y de los esquemas conjuntos público-privados 4

Fuente: *Elaboración propia.*

La política de la gobernanza y de los esquemas conjuntos (casilla 4) requiere una breve explicación, en particular la primera alusión.

El término gobernanza se utiliza al hablar de los procesos de toma de decisión en relación a asuntos de carácter colectivo. La gobernanza, a diferencia de otras aproximaciones que defienden que la toma de decisión que concierne a lo público puede efectuarse unilateralmente y mediante el control jerárquico, parte de otro estilo de gobierno. Nos remite a aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establece las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión, con especial insistencia en los poderes públicos, por un lado, y las entidades privadas por otro: "la gobernanza se refiere al proceso mediante el cual [estas] ejercen poder y autoridad e influencia y participan en el diseño de políticas y en la toma de decisiones en asuntos de la vida pública y el desarrollo económico y social. Gobernanza es una noción más amplia que gobierno. La gobernanza implica una interacción entre las instituciones formales y la sociedad civil" (International Institute of Administrative Sciences 1996: 6).

5.2. *La política de fomento de los actores privados*

"Políticas de fomento de los actores privados" es una frase práctica y que se entiende bien. Conviene ahora, en un apartado más analítico, buscar algo más de precisión, pues, como se verá, estamos nombrando el todo por la parte.

Un actor puede actuar o hacer que otros lo hagan, para lo que tendrá que mover su voluntad, cambiar su conducta, alterar el modo como proceden. El Estado como

actor cuenta, más que ningún otro, con los recursos del poder político para ello (más que ningún otro porque posee en grado sumo la fuerza, la influencia y la *auctoritas*). Entiéndase por poder no tanto “la capacidad de imponer límites y privaciones a la capacidad de decisión de los demás, obligándoles a conductas no queridas por ellos” (Vallés 2000: 33), cuanto, en un sentido más amplio, la capacidad que tiene un actor de conseguir que otro actor siga sus directrices o cumpla con cualesquiera otras normas que apoya, no sólo por medio de la obligación (pues cuenta también con la remuneración y la persuasión) y no sólo hacia conductas no queridas por ese actor (bien puede ser el caso de conductas que sí son queridas pero que se ven dificultadas por las circunstancias). Para ello cuenta con diferentes instrumentos, opciones o herramientas (de todos esos modos han sido llamados).

Los ejemplos de conductas deseadas (por unos o por otros) en el campo del bienestar son múltiples: que los padres separados y divorciados paguen sus pensiones alimenticias, cosa que disminuiría en algo la pobreza infantil; que los matrimonios y las parejas aprendan a enfrentarse a las dificultades de la vida y a gestionar sus conflictos, expectativas y emociones de manera que sean más fuertes y duraderos y ofrezcan a los hijos pequeños un marco de vida menos turbulento o desestructurado; que la gente ahorre y prevea; que se haga voluntaria o socia de una entidad no lucrativa; que el tercer sector se torne más activo e innovador; que las empresas y las familias adineradas practiquen la filantropía; que los empleadores destinen una parte de sus beneficios a ventajas sociales para sus empleados o a financiar programas de acción social o desarrollo local en su entorno; que las personas se cuiden más y miren por prevenir ciertos males; que los familiares atienden a sus allegados; que las personas sientan simpatía hacia los extraños y cultiven una solidaridad que vaya más allá del círculo de los próximos; que la oferta mercantil sea más variada y barata; etc.

5.2.1. Políticas de la oferta contra políticas de la demanda

Una parte de lo que hace el Estado es intervenir para hacer posible una transacción económica. En economía se acostumbra a hablar de política de la oferta y política de la demanda, según hacia donde se dirijan los esfuerzos y en qué se haga hincapié. La primera de estas políticas hace posible la oferta (esto es, que los productores concurren con sus productos, lo que en buena medida significa que decidan invertir en el sector del bienestar y no en otros) o, cuando menos, la facilita o la mejora (en precio, calidad y variedad). Para ello reduce o elimina los obstáculos y las rigideces con que se encuentra su aparición o desarrollo, bien se hallen estos en el derecho privado (constitución de sociedades, oferta de productos financieros, regularización de extranjeros), bien en mercados tales como el de trabajo (rigideces frente a la economía informal o el trabajo a tiempo parcial) o el financiero (créditos escasos o caros), bien en la fiscalidad (impuestos elevados), bien en la formación (escasez de personal cualificado). La política de la demanda dota de capacidad de pago a

los hogares (subvenciones, becas, beneficios fiscales, fomento del ahorro) y les anima al recurso a ciertas soluciones (las de mercado) que antes eran desconocidas o que estaban estigmatizadas. Obviamente pueden implementarse medidas orientadas a ambos lados, bien al mismo tiempo (aunque con diferentes énfasis), bien consecutivamente, pues “todo suma”.

Podríamos llamar también política de la oferta a todo lo que hace el Estado para que la familia y el mundo no mercantil (en conjunto, claro está, y no todas y cada una de sus unidades) mantengan lo que un economista llamaría “su producción de bienestar” o la incrementen, pues al fin y al cabo la política de la oferta hace hincapié en “las medidas que influyen en la oferta agregada o en la productividad potencial”.

5.2.2. Políticas de ordenación y políticas de fomento

Los juristas del derecho administrativo parten (aunque la enmienden) de una vieja clasificación que publicó Jordana de Pozas en 1949, que es la que distingue entre actividad administrativa de *policía* (o actividad dirigida al mantenimiento del orden público mediante la limitación de las actividades privadas), actividad administrativa de servicio público (o actividad de satisfacción de una necesidad pública por los órganos de la propia Administración) y, finalmente, actividad administrativa de fomento (o acción de promoción de actividades privadas que satisfacen necesidades públicas o son de utilidad general, sin utilizar medios de policía ni de servicio público).

Esta clasificación puede ser “reconvertida” para las políticas públicas (que, obviamente, son más que una suma de actividades administrativas), de modo que se genere una tripartición de las políticas públicas en políticas de policía (o mejor, de ordenación, término más contemporáneo), políticas públicas de servicio público (o de prestación) y políticas públicas de fomento. En este apartado consideramos la primera y la tercera. Abundemos en los conceptos de ordenación y de fomento.

A. Ordenación

Los nombres que ha recibido esta actividad son varios, todos a partir de la necesidad de modernizar el antiguo nombre de “policía” y evitar confusiones semánticas: coacción (Garrido Falla 1989), ordenación, intervención y limitación de la actividad de los particulares (Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega 1996), limitación en la libertad y derechos de los particulares (Parada 1993), ordenación de las actividades privadas (Santamaría Pastor 2002), actividades de ordenación y control (Sánchez Morón 2010), etc. Se nos ocurre que podrían ser nombradas como actividades constrictoras (el vocablo “constricción” tiene la ventaja de remitirnos tanto a la obligación como a la prohibición).

El propósito de dichas actividades es procurar el buen orden de la colectividad y asegurar que la conducta de cualesquiera sujetos se desarrolle de manera conforme a los intereses generales, o, al menos, que se realice sin causar lesión a los mismos. Sus principales técnicas son: (i) la ordenación normativa, (ii) el control preventivo del ejercicio de derechos o actividades (principalmente, la autorización) y (iii) la limitación a través de órdenes, mandatos y prohibiciones (Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega 1996).

B. Fomento

En la literatura de los juristas de la administración el "fomento" es una de las actividades de la Administración. El nombre lo acuña Jordana de Pozas en su afamado artículo de 1949, aunque convive con otras denominaciones, como "promoción, estímulo y orientación" (Santamaría 2002: 344).

Las características materiales de esta actividad se deducen de la evolución histórica: "Desde los tiempos en que el Estado comienza a considerar como un objetivo primordial el bienestar de los súbditos y el incremento de su riqueza, se pone de manifiesto que diversas actividades que llevan a cabo los sujetos privados presentan un grado de coincidencia natural con los objetivos de interés general que persigue institucionalmente la Administración: son actividades cuya realización es deseable desde el punto de vista del Estado, pero que este, por razones muy diversas, no puede emprender por sí solo. Por ello, frente a dichas actividades no cabe otra actitud que estimular a dichos sujetos a desarrollarlas y, en su caso, orientarlas de manera que se optimice el beneficio colectivo que generan y se eviten eventuales desviaciones en su ejecución" (Santamaría 2002: 344).

Los beneficios o ayudas que se utilizan para tal fin pueden ser clasificados del siguiente modo: (1) beneficios o estímulos honoríficos, (2) beneficios o estímulos económicos (primas; subvenciones a fondo perdido o no; exenciones, bonificaciones o desgravaciones fiscales; exenciones o bonificaciones de otras contribuciones de Derecho público, como las cotizaciones a la Seguridad Social; facilidades para el acceso al crédito oficial o, incluso, al privado, etc.) y (3) beneficios jurídicos (beneficio de la expropiación forzosa; beneficio de implantación en una clase de suelo en la que, como regla general, esta no es posible; preferencia para determinadas concesiones de dominio público, etc.).

Estos incentivos se corresponden con los estímulos psicológicos que mueven la actuación humana: el honor o la vanidad, el provecho y el derecho. Estos medios tienen una eficacia que varía a compás de los valores culturales. Se pueden encontrar en la doctrina comentarios acerca de "la escasa operatividad de los estímulos honoríficos frente a los económicos", "la creciente importancia de estos" (Parada 1993: 407) y "la escasa preferencia" de las acciones basadas en el principio del honor, que

son vistas incluso con “una cierta animosidad” (Santamaría 2002: 51). Algunos estudiosos de la política social se resisten, sin embargo, a la asimilación del sujeto a un mero calculador de utilidades o un “pícaro”: para ellos esto sencillamente no es así. Estos autores se oponen a que se diseñen las políticas sociales exclusivamente desde este presupuesto antropológico (Le Grand 1998).

Sea o no cierto este “descrédito del honor”; lo cierto es que la atención se dirige con frecuencia a los medios económicos (pues los medios jurídicos, la tercera pata del conjunto, “se hallan en estado de completa obsolescencia”; Santamaría 2002: 353). De estos se ensalza (y critica) su potencia “ordenadora”. El siguiente comentario, centrado en la actividad económica, tiene sin duda una validez más amplia: “[estas medidas constituyen un] auténtico cauce a través del que los poderes públicos orientan y corrigen el sistema de mercado en una determinada dirección. Junto a ello, hay que recordar que simultáneamente habilitan a la Administración para ordenar, dirigir y controlar esa actividad económica por lo que se refiere a su acomodación a los objetivos a alcanzar, quedando los beneficiados por esta actividad condicionados por el logro de estos fines y obligados a realizar precisamente las actuaciones que justificaron su otorgamiento” (Martín Retortillo, cit. por Parejo 1993: 409).

Estas políticas de fomento tienen, desde luego, sus críticos. En este asunto, como tan a menudo, nos encontramos con las conocidas tesis de la futilidad (no van a producirse efectos de consideración) y del riesgo (se ha hablado mucho de la *monetarización* y colonización de las relaciones informales). También se ha argumentado que, más que medidas de fomento, estamos ante técnicas mediante las cuales la Administración, pura y simplemente, disminuye el coste de la atención pública.

5.2.3. Políticas coercitivas, remunerativas y normativas

La que sigue es una clasificación inspirada en el sociólogo de las organizaciones Amitai Etzioni (cit. por Vedung 2003), quien habló de tres clases de poderes: coercitivo (utiliza los medios materiales), remunerativo (los medios materiales) y normativo (los medios simbólicos).

- El poder coercitivo descansa en la aplicación o la amenaza de aplicación de sanciones físicas tales como infringir dolor, deformidad o muerte; la generación de frustración por medio de la restricción del movimiento o por medio del control por la fuerza de necesidades tales como la comida, el sexo o la comodidad.
- El poder remunerativo se fundamenta en el control que se tiene sobre los recursos y las recompensas a través de la asignación de salarios y remuneraciones, comisiones y contribuciones, beneficios sociales de la empresa, servicios y bienes.
- El poder normativo descansa en la asignación y manipulación de los premios y privaciones simbólicos mediante el empleo de líderes, la manipulación de

los medios de comunicación, la distribución de estima y de símbolos de prestigio, la administración de rituales y la influencia sobre cómo se distribuye la “aceptación” y la “respuesta positiva”. (Términos como poder persuasivo, manipulador o sugestivo eran más elocuentes, pero el autor los evitó debido a su connotación negativa).

En un trabajo posterior habla Etzioni de medios coercitivos (menciona la policía y las cárceles), medios “utilitarios” (los incentivos económicos a través del gasto público o de subsidios) y medios normativos (apelación a valores, educación moral). Queda claro cuál es su opción. Para este autor, el orden de las buenas sociedades comunitarias se funda particularmente en los medios normativos: ni coerción ni cálculo utilitario, lo que se necesita, por encima de ellos, es educación, liderazgo, consenso, presión de los pares, exhibición de modelos, exhortación y, sobre todo, las voces morales de la comunidad (Etzioni 1999: 33).

Sobre esta base, Evert Vedung (2003) presentó su tipología de instrumentos de las políticas públicas, que hacía una distinción entre regulaciones (“palos”), medios económicos (“zanahorias”) e información (“sermones”). Las formas de la información eran: la televisión, la radio y las películas, los periódicos, los materiales impresos (libros, folletos, prospectos, desplegados), las etiquetas, los pósters (todos ellos modos de transmisión mediada); el asesoramiento directo y personal, la educación en el aula o a distancia, los talleres, los congresos, las manifestaciones, el ejemplo dado por el gobierno, las exposiciones, la investigación y la publicidad (todos ellos medios de transmisión interpersonal).

5.2.4. Políticas de prevención y preservación

Hemos presentado casi al completo las categorías de políticas de fomento de los actores privados que esbozamos en el punto 5.1. Lo hemos hecho al hablar de la política de ordenación: el Estado que (o al Estado cuando) regula el bienestar y constriñe e impone límites, que son prohibiciones, deberes y obligaciones para los actores del mismo; al hablar de política de fomento en sentido estricto: cuando aquel fomenta, apoya, facilita e incentiva las soluciones privadas; al hablar finalmente de políticas normativas: el Estado cuando persuade y educa a favor de la responsabilidad personal, el cuidado de los próximos, la iniciativa privada, el civismo y la solidaridad.

Nos queda mencionar las dos últimas posibilidades (aunque dos, les damos un trato, como se verá, indiferenciado), aquellas que tienen que ver con lo que hace o puede hacer un Estado para (4) prevenir la aparición de los problemas que producirán situaciones necesitadas de atención, y (5) preservar las instituciones, las prácticas y las experiencias en cuyo interior, por ejemplo, la gente cuida y aprende el significado y la importancia de cuidar o aquellas formas sociales y culturales que previenen la exclusión social o atemperan la dureza de la misma.

Estas políticas tienen que ver con la prevención de ciertos males y enfermedades y con la protección preventiva (la preservación) de bienes de especial valor. Si suponemos que ciertas instituciones (la familia, la vecindad, la amistad) y prácticas (la solidaridad, el cuidado, la ayuda mutua) deben ser preservadas, con independencia de que se lleve una u otra política de la prestación, todo lo que se haga a favor de esas instituciones y prácticas caería bajo la rúbrica de estas políticas. Todo, deberíamos matizar, lo que no sea el palo, la zanahoria o el sermón.

Estoy siendo, lo admito, más inconcreto. Deberán entrar aquí las actividades de salud pública (aunque muchas de ellas operan a través del palo, la zanahoria o el sermón), el desarrollo local o comunitario, la planificación urbanística que preserva plazas y lugares de encuentro, las políticas de gestión del tiempo (calendarios y horarios laborales y de apertura de comercios), las de conciliación de la vida laboral y familiar, etc.

La jurista norteamericana Mary Glendon presentó hace años una posibilidad, al menos para la familia. "Otra forma de concebir el fortalecimiento de la familia –escribió– consistiría en adoptar un enfoque de carácter más ecológico: en preguntarse si el Estado puede ser capaz de ayudar indirectamente a la familia y a sus integrantes por la vía de contribuir a la vitalidad de las comunidades en pequeña escala que la circundan" (Glendon 1999: 200).

Ella pensaba que el discurso jurídico no reconocía suficientemente el hecho de que los miembros de un grupo familiar pueden requerir, al igual que precisan de ciertos derechos, de un entorno nutritivo, o que la familia en sí puede requerir de ciertas comunidades circundantes para funcionar bien. Al desdeñar sistemáticamente –aunque en su mayor parte sin quererlo– los "reducidos pelotones" (los *little platoons* de Burke) de los que la familia y los individuos han extraído siempre el sustento emocional y material, los sistemas jurídicos modernos estaban contribuyendo quizás, en algún grado, a su propia atrofia. Le preocupaba que, en la búsqueda de otros fines sociales en áreas como las de las prestaciones sociales, la renovación urbana y la política industrial, no se considerase su impacto en la familia, en los vecindarios, en las Iglesias y en otras asociaciones. Al proceder de este modo, concluía nuestra autora, "los gobiernos han erosionado con frecuencia las condiciones en las que florecen tales asociaciones" (Glendon 1999: 200)¹⁷.

¹⁷ En esa misma página añadió este comentario: "Esta suerte de indiferencia legal ante asuntos de vital importancia para mucha gente común y corriente es atribuible en parte a las preocupaciones específicas de los tecnócratas que predominan en los actuales gobiernos, partidos políticos, corporaciones, medios de comunicación masiva y otras organizaciones en gran escala que operan a considerable distancia de donde discurre la existencia del ciudadano medio. Para los miembros de esta 'nueva clase', los lazos con las personas y con los lugares, las creencias religiosas o el apego a la tradición son, con suma frecuencia, irrelevantes o incluso contraproducentes. Personas de gran movilidad geográfica, y cuyo

6. Conclusión

La noción de régimen de bienestar nos dirigió hacia los actores privados del bienestar; las dimensiones y categorías que ofrecimos nos ayudaron a pensar en modelos y opciones políticas; todo ello nos llevó a la "política social por otros medios". Le dimos una oportunidad, estudiamos de qué manera procedería esta, con qué medios contaría. No todos los lectores desearán ir tan lejos, aunque algunos de ellos quizá intuyan que es una opción que estamos obligados a considerar. Este artículo confía en promover y facilitar la discusión sobre estos asuntos y sobre esta opción.

Se dirá que el artículo va más allá del mero ofrecimiento de un marco analítico, pues se alinea con el pluralismo de bienestar normativo y con todos aquellos que, desde frentes diferentes, llevan años reclamando una vuelta a la sociedad civil. En buena medida, así es.

Aunque en apariencia dibuja una estrategia liberal-comunitaria, parecida a la que defiende en España Víctor Pérez Díaz, sin duda ofrece los elementos para pensar en alguna otra estrategia alternativa. En cualquier caso, ha de ser una estrategia, claro está, que implique una voluntad de reforma sustancial de los esquemas heredados y un deseo de dar un mayor espacio a las soluciones privadas (o a las soluciones híbridas, asunto que no hemos podido tratar).

Esta voluntad, no obstante, no implica el olvido de la parte prestacional del "negocio". No se olvide que, en algún momento del texto, sentenciamos que el mejor Estado es aquel que es ambidextro y se desempeña bien con las dos manos, la directa y la indirecta, buscando la armonía y el equilibrio de sus intervenciones. La máquina distributiva, a buen seguro, precisará de reformas, pero seguirá funcionando.

Adviértase que al generar nuestras soluciones para las situaciones de riesgo (las clásicas contingencias que en todos los países han acabado por ser atendidas por los sistemas de Seguridad Social) y al optar por privilegiar la tríada de Estado-mercado-familia (con orillamiento del mundo voluntario o del tercer sector), las soluciones quedaban reducidas a esquemas bien conocidos: el ahorro, la solidaridad familiar, el seguro privado, el Estado...

Si en la última parte, cuando hemos presentado la política social por otros medios, no hubiéramos abierto nuestro interés, apenas habríamos visto de qué estábamos hablando. El interés por la misma podía haberse difuminado.

prestigio, poder y gratificación personal proceden de su trabajo, son las que hoy ejercen mayor influencia en las sociedades modernas y, a menudo, "adoptan, libres de cualquier atadura, medidas que socavan la estabilidad geográfica y debilitan a frágiles comunidades de cuyo apoyo concreto y emocional dependen otros sectores" (Glendon 1999: 200).

Conviene dejar claro que la novedad de la propuesta pasa por el refuerzo del ahorro, la solidaridad familiar y el seguro privado, pero también por el apoyo a las acciones del tercer sector, y, más allá de todo ello, por el cambio de actitudes y de conductas de los sujetos del bienestar (tanto de los activos como de los pasivos) y por un cuidado del entorno en donde prosperan las prácticas y las instituciones que aportan bienestar a las personas.

Agradecimientos. Este artículo se ha beneficiado en mucho de los comentarios de uno de los dos evaluadores anónimos, el más crítico de ellos. No es una convención que se siga en España, de modo que mi afirmación es algo más que cortés.

Referencias bibliográficas

Adema, Willem, Pauline Fron y Maxime Ladaique. 2011. "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 124, OECD Publishing. Consulta 15 de febrero de 2012 (<http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>).

Alarcón Caracuel, Manuel Ramón. 1996. "Hacia el Derecho de Protección Social". Pp. 11-34 en *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*, editado por Julia López López. Madrid: Marcial Pons; Barcelona: Associació Catalana de Iuslaboralistas.

Albi Ibáñez, Emilio, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas. 1997. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.

Committee on Voluntary Organisations. 1978. *The future of voluntary organisations: report of the Wolfenden Committee*. London: Croom Helm.

Durán Heras, M^a Ángeles. 2006. *El trabajo no remunerado de la economía global*. Madrid: Fundación BBVA; Instituto de Economía y Geografía, CSIC.

Durán, M^a Ángeles. 2002. *Los costes invisibles de la enfermedad*. Madrid: Fundación BBVA.

Durán, M^a Ángeles. 2010. *Tiempo de vida y tiempo de trabajo*. Madrid: Fundación BBVA.

Esping-Andersen, Gösta. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Etzioni, Amitai. 1999. *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Garrido Falla, Fernando. 1989. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

Glendon, Mary Glendon. 1999. "Derecho y familia". *Estudios Públicos* 76: 137-209.

Goodin, Robert E. y Martin Rein. 2001. "Regimes on Pillars: Alternative Welfare State Logics and Dynamics". *Public Administration* 79(4): 769-801.

Gracia Fuster, Enrique. 2009. *El apoyo social en la intervención comunitaria*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Hirschman, Albert O. 1991. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

International Institute of Administrative Sciences (IIAS). 1996. *A draft composite definition by the IIAS Working Group*. Brussels. 14 June.

Le Grand, Julian. 1998. "¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social". *Desarrollo económico* 38: 723-741.

Meil, Gerardo. 2011. *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona: Fundación "la Caixa".

Muñoz Machado, Santiago. 2004. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo I. Madrid: Civitas.

Ortega Álvarez, Luis. 1996. "Teoría de la organización administrativa". En Luciano Parejo Alfonso et al., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1. 4ª ed. Barcelona: Ariel.

Parada, Ramón. 1993. *Derecho Administrativo I. Parte general*. 5ª ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas.

Parejo Alfonso, Luciano, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez. 1996. *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1. 4ª ed. Barcelona: Ariel.

Pérez Díaz, Víctor. 2000. "Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria". Pp. 745-759 en *Las estructuras del bienestar en Europa*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara. Madrid: Escuela Libre Editorial; Cívitas.

Pérez-Díaz, Víctor. 2007. "La estrategia liberal-comunitaria y el sistema de bienestar". *Economía, Gestión, Desarrollo* 5: 295-311.

Pérez Díaz, Víctor, Elisa Chuliá y Berta Álvarez Miranda. 1998. *Familia y sistema de bienestar: la experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid: Fundación Argentaria; Visor.

Rein, Martin y Eskil Wadensjo, eds. 1997. *Enterprise and the welfare state*. London: Edward Elgar Press.

Rein, Martin y John Turner. 2001. "Public-Private Interactions: Mandatory Pensions in Australia, the Netherlands and Switzerland". *Review of Population and Social Policy* 10: 107-153.

Rein, Martin y Winfried Schmäl, eds. 2004. *Rethinking the Welfare State: the Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.

Rodríguez Cabrero, Gregorio y Julia Montserrat Codorníu. 2002. *Modelos de atención sociosanitaria. Una aproximación a los costes de la dependencia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sánchez Morón, Miguel. 2010. *Derecho Administrativo. Parte General*. 6ª ed. Madrid: Tecnos.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. 2002. *Principios de Derecho Administrativo*, vol II. 3ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Titmuss, Richard M. 1969. *Essays on the Welfare State*. London: Unwin University Books.

Titmuss, Richard M. 1981. *Política social*. Barcelona: Ariel.

Vallés, Josep M. 2000. *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Vedung, Evert. 2003. "Policy Instruments: Typologies and Theories." Cap. 1 en Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick (EE UU) y London: Transaction Publishers.



ARTICULOS/ARTICLES

- Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico / Welfare regimes and social policy by other means: an analytical framework
Rafael Aliena Págs 9-42
- Economic development, family wealth and settlement of the personal life and work / Desarrollo económico, riqueza familiar y conciliación de la vida personal y laboral
María Crespo Garrido Págs 43-61
- Decentralisation and social welfare policy in Spain's autonomic state / El proceso de descentralización en el estado autonómico español y la política del bienestar social
Elena García-Cuevas Roque Págs 63-84
- Familias homoparentales y trabajo doméstico: Implicaciones para la disciplina del Trabajo Social / Homoparental families and domestic work: Implications for the field of Social Work
Marta Ceballos Fernández Págs 85-104
- Realidad organizacional y teletrabajo / Organizational reality and teleworking
Miguel Ángel Mañas Rodríguez, Estefanía Muñoz Alba y Vicente Pecino Medina Págs 105-122
- Sistemas de la democracia sustentable / Sustainable Democracy Systems
Cruz García Lirios, María Montero y López-Lena, José Marcos Bustos Aguayo,
Javier Carreón Guillén y Jorge Hernández Valdés Págs 123-156
- Estado del bienestar, salud y carrera profesional: la carrera profesional como herramienta para mejorar las prestaciones y servicios en entorno de crisis / Welfare state, health and development career: the development career as a performance and services improvement tool in a crisis environment
Raquel M. Pérez-García Págs 157-182

RESEÑAS/REVIEWS

- Josefa Fombuena Valero. EL TRABAJO SOCIAL Y SUS INSTRUMENTOS. Elementos para una interpretación a piacere / Instruments for Social Work. Elements for a piacere performance (por Lucas Puig Navarro) Págs 183-186
- Michel Wieviorka. Una sociología para el siglo XXI / Neufleçons de sociologie (por Antonio Álvarez Benavides) Págs 187-190
- Sonia Calaza López. "Garantías constitucionales del proceso judicial español" / "Constitutional rights of the judicial Spanish process" (por Antonio Fernández de Buján) Págs 191-193
- Julio Casal. La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía / Young people and transition to adulthood: Economic crisis and late emancipation. Colección Estudios Sociales (por Almudena Moreno Mínguez, Antonio López Peláez y Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo) Págs 195-197
- Inmaculada Vivas Tesón. Más allá de la capacidad de entender y querer. Un análisis de la figura italiana de la administración de apoyo y una propuesta de reforma del sistema tutivo español / Beyond the capacity to understand and wish. An analysis of the Italian institution of support administration and a proposal for reform of the Spanish protection system (por Ángeles Martín Rodríguez) Págs 199-200

