

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ENCRUCIJADA: POLÍTICAS SOCIALES Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

Francisco José Calderón Vázquez

Podemos entender por Política Social el conjunto de acciones y posicionamientos adoptados por el Estado como primera institución pública y colectiva, en materia de acción e intervención social, integrando, como concepto complejo tres dimensiones básicas: a) Dimensión Axiológica de la Política Social: Ideas, imágenes, valores, conductas y creencias que sostienen, fundamentan y provocan los estados sociales de opinión que conducen hacia los aspectos intangibles y tangibles de la política; b) Dimensión Intangible de la Política Social: Principios, directrices, fines y objetivos y conceptos que inspiran dichas intervenciones; y c) Dimensión Tangible: Conjunto de programas, medidas de intervención públicas y recursos orientadas hacia el plano social.

El acceso a la ciudadanía social se activa a partir de los derechos sociales, que en términos socioeconómicos actúan una redistribución de la riqueza, fuera del ámbito de los mercados de trabajo y capital. De ahí, que siguiendo a Polanyi (1944), los derechos sociales al sustraer del mercado a los individuos, a la fuerza de trabajo, emancipándolos de las reglas del mercado, desmercantilizan a los mismos. Siguiendo esta lógica, la idea esencial que alienta en las construcciones teóricas de Polanyi (1957,1985) y Titmuss (1981) radica en una concepción instrumental de la política social como medio para que los individuos no dependan del salario como única vía de satisfacción de necesidades.

A efectos económicos, la introducción de derechos sociales tiene como consecuencia principal que el individuo pueda vivir independientemente del mercado de trabajo (Carey-Belanger, 1998) o, en otras palabras, sea liberado de las fuerzas del mercado de trabajo y de su potencial tiranía. Para Esping-Andersen (1990) la activación de derechos sociales posibilita que la reproducción social pueda llevarse a cabo fuera y con independencia de las vicisitudes del mercado de trabajo.

En la construcción teórica de la ciudadanía y del estado social, el principio de la desmercantilización (De-commodification) aparece como piedra angular de dichas teorías, desempeñando un rol central. Por mercantilización, siguiendo a

Esping Andersen (1990), puede entenderse la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia; por lo que la desmercantilización podría explicarse de la siguiente manera: dado que en las economías de mercado la situación de los individuos, y sus posibilidades de supervivencia y reproducción social, depende de su relación con el mercado, cuya posición es cada vez más dominante a medida que avanza el progreso económico y las economías de subsistencia pierden terreno, resulta fundamental sustraer a los individuos de dicha dependencia, de manera que puedan emanciparse del mercado en determinados momentos de su vida.

La idea de la desmercantilización implica la cobertura de las necesidades vitales del individuo externamente al mercado laboral, por lo que se hace necesario la definición un marco jurídico promotor de la desmercantilización que atribuya los derechos sociales pertinentes.

El criterio desmercantilizador ha sido empleado como indicador de asignación de derechos sociales por Esping-Andersen (1993), es decir cuanto más alto sea el nivel de Desmercantilización, mayor será el disfrute de los mismos por la ciudadanía. Para Moreno (2001) el nivel de desmercantilización de un sistema asistencial dependería de las siguientes variables: a) las restricciones existentes que limiten el acceso de los trabajadores a los derechos sociales, establecidas institucionalmente; b) las condiciones de elegibilidad existentes; c) la relación existente entre salarios y prestaciones, y d) la existencia positiva de un subsidio social para todos los ciudadanos.

En su clasificación, Esping-Andersen (1993) sigue en parte la tipología desarrollada originalmente por Titmuss (1969) y sistematizada posteriormente por Mishra (1992). Dicha tipología presenta dos categorías fundamentales: de una parte el estado de bienestar residual, y el estado de bienestar institucional. El primero se caracteriza por el estado embrionario en el que se encuentran los servicios y beneficios sociales, donde el estado actúa como última frontera, sólo en el caso de que las estructuras de la familia y el mercado sean insuficientes. En el modelo residual el rol de las organizaciones privadas y los grupos de ayuda mutua es muy significativo. Siguiendo a Carey-Belanger (1998) los perfiles centrales de este modelo son la mínima responsabilidad

estatal en el compromiso de protección, lo limitado de los servicios establecidos, lo minoritario de la población cubierta y el bajo nivel de las prestaciones existentes. Igualmente resulta evidente la baja proporción de PNB destinado a gasto social. La tendencia al dualismo social es evidente en este tipo de modelo puesto que los beneficiarios suelen ser los pobres.

En el modelo institucional, el sistema de bienestar aparece como parte integrante de la sociedad moderna, y como la lógica respuesta a las crecientes necesidades de protección social. Siguiendo esta filosofía, las prestaciones son numerosas y de gran nivel, la mayoría de la población está cubierta en tanto que ciudadanos y la proporción de PNB asignada es muy significativa. La tendencia dominante es favorecer la universalidad de las prestaciones.

Esping-Andersen (1993) elabora su clasificación combinando las tipologías anteriores, añadiendo el criterio de movilidad social de clase como componente dinámico del análisis. A partir de este análisis, se identifican tres modelos de estado social: Régimen Liberal, Régimen Corporativo y Régimen Socialdemócrata.

El Régimen liberal, de muy bajo nivel de desmercantilización, es el típico de los países anglosajones caracterizado por una asistencia social residual y dualista orientada a casos extremos, que actúa solo cuando el mercado o la familia no pueden resolver el problema, se trata de un régimen de mínimos que fomenta un evidente dualismo social.

El Régimen Corporativo es propio de los países centroeuropeos, el goce de los derechos sociales aparece vinculado al status social, laboral y ocupacional. Los cotizantes son los titulares reales de los derechos sociales. El Régimen Socialdemócrata es típico de los países escandinavos anclado en torno al universalismo, de muy alto nivel de desmercantilización, necesita del pleno empleo para poder funcionar puesto que la financiación de las prestaciones sociales proviene de una fiscalidad progresiva. Se trata de un modelo erga omnes: todos contribuyen, todos se benefician, todos dependen.

Para la elaboración de su clasificación Esping-Andersen define tres categorías de análisis: a) la relación estado/mercado; b) la estratificación social; c) la desmercantilización. La primera de las categorías hace alusión al nivel de satisfacción de las necesidades humanas por las políticas sociales en primer término, y por el mercado y el sector privado en segundo. Claramente si las políticas sociales no pueden dar satisfacción el rol preponderante corresponderá al mercado, de ahí que en el régimen liberal la relación se decante por el mercado y en el socialdemócrata por las políticas públicas.

El criterio de la estratificación se refiere al modo como las políticas sociales (y en definitiva, el estado) influyen en la organización y estratificación de las relaciones sociales, así dependiendo del tipo de régimen las políticas pueden promover la solidaridad y la igualdad mientras que otras pueden reforzar las diferencias en términos de clase, status social o división profesional. Así, el régimen liberal promueve el dualismo social entre las clases favorecidas que disfruta de servicios sociales (salud, jubilación, etc.) vía adquisición en el mercado, mientras que las clases desfavorecidas acceden a la “asistencia social”.

Por el contrario, el modelo socialdemócrata tiende a favorecer la solidaridad al incorporar al conjunto de ciudadanos en programas comunes, reduciendo las disparidades económicas mediante la redistribución de los flujos de renta. Por último el modelo corporativista, bajo una apariencia de igualdad, tiende a profundizar las diferencias en términos de status entre los grupos sociales, al establecer programas sociales distintos, accediéndose a los mismos en función del status profesional de pertenencia y en consecuencia al estrato de población de referencia (funcionarios, militares, obreros, etc.).

Las tesis de Esping-Andersen van a afrontar una serie de críticas, de entre las cuales posiblemente sea la crítica desde el enfoque de género. Desde esta perspectiva, siguiendo a Lewis J, (1992) en materia de provisión de servicios sociales no se va a considerar a la familia como tal suministrador de servicios sociales. Por tanto el trabajo doméstico o familiar (de la mujer), trabajo no remunerado, se ignora, debiendo ser reconocido. Se desconoce o se ignora la segmentación sexual del trabajo, ya sea a nivel de Estado, ya a nivel de

mercado. Igualmente no resulta reconocida la segmentación sexual al interior de la familia.

Por lo que se refiere al criterio de estratificación, no se tiene en cuenta la dimensión sexual de la misma, dado que el status de asalariado al ser mayoritariamente masculino hace que sean los hombres los que se beneficien directamente de derechos sociales, mientras que las mujeres lo hacen indirectamente, derivado de su rol en la unidad familiar, ya sea esposa, madre, etcétera. Asimismo la función de desmercantilización afecta desigualmente a hombres y mujeres, puesto que la participación en el mercado laboral, es distinta en función del sexo.

Por ello, O'Connor (1993) considera necesaria una óptica integrada que incluya el modo en que el Estado va a reconocer el trabajo femenino no remunerado, y va sustraer de la esfera domestica al trabajo femenino en el hogar. Asimismo O'Connor considera necesaria la reducción de la dependencia de la mujer respecto de las administraciones públicas y de la familia, introduciendo la dimensión de la autonomía personal o individual.

Autores como Sainsbury (1994), Orloff (1993), Lewis (1993) plantean dentro de la corriente del análisis de género, el denominado "gendering" del Estado del bienestar, es decir la sexualización o feminización del mismo. Diferenciando dos modelos de política social en función del grado de independencia que se confiera a la mujer: el modelo individual y el modelo del male breadwinner, el cabeza de familia proveedor, cuyas características podemos constatar en el cuadro adjunto.

Siguiendo a Carey-Belanger (1998) es decisivo, en aras de una profundización y un mejor conocimiento de la realidad, situar el énfasis en las relaciones de género y de clase, de la contraposición trabajo mercantil remunerado y trabajo domestico no remunerado. Parece evidente que la ciudadanía incorpora también categorías sexuales, y cualquier análisis debería partir de dicha realidad.