

UNIVERSALIDAD DE LAS PRESTACIONES CONTRA ESPECIALIZACION DE LAS POLITICAS DE BIENESTAR

El incremento insostenible del gasto público y la necesidad de adoptar medidas para su contención han reavivado el debate sobre los beneficiarios del gasto social y sobre la conveniencia de regular el acceso a los servicios sociales.

El autor del artículo afirma que, en efecto, ciertas prestaciones universales pueden llegar a ser aprovechadas, mayoritariamente incluso, por sectores de rentas medias y altas. Pero frente a los que propugnan una discriminación que especialice las políticas sociales hacia la población más directamente afectada por las carencias, el autor aboga por mantener la universalidad del Estado Social, hace hincapié en la necesaria mejora de su eficacia, y defiende un concepto de la igualdad basado más en la ciudadanía social efectiva, que en una justicia distributiva de carácter meramente cuantitativo.

La prestación por parte del Estado de toda una serie de servicios sociales de carácter universal, disponibles en consecuencia para todos los ciudadanos en razón de su ciudadanía, constituye quizá el elemento central del llamado Estado del Bienestar. Dichos servicios universales y los específicamente dirigidos a los grupos o estratos de población más desfavorecidos, junto con el compromiso del

pleno empleo, constituyen los pilares básicos de la intervención pública con respecto al bienestar social, es decir, la consolidación del paradigma Keynes-Beveridge, establecido al finalizar la segunda guerra mundial.

Los fundamentos de dicho paradigma han sido tradicionalmente criticados desde orientaciones opuestas y equidistantes del mapa político-ideológico. Desde el liberalismo, el Estado del Bienestar es criticado en cuanto que interfiere en el libre funcionamiento del sistema económico y de los distintos agentes que lo integran. En el plano individual, porque resulta desincentivador y favorece o premia la negligencia y la falta de previsión. En el extremo opuesto, ideólogos de la izquierda radical han considerado tradicionalmente las políticas sociales desarrolladas desde el también denominado Estado Social, como medidas tendentes a paliar algunas de las desgraciadas consecuencias inherentes al sistema productivo con el fin último de preservarlo.

Evidentemente, estos dos puntos de vista extremos no han desaparecido. Pero, sin duda alguna, el liberalismo, en su formulación más genuina, ha ganado terreno frente a la crítica radical procedente de la izquierda. La simple actualización léxica de los comentarios de Malthus

a la Ley de los Pobres bastaría para que sus juicios dejaran de parecerse anacrónicos; hasta tal punto son habituales en nuestros días los discursos críticos de la protección social y las loas al libre juego del mercado.

Lo que ocurre de nuevo, sobre todo a partir de la gran crisis de los 70, es el desarrollo de corrientes críticas reformadoras que, con el objetivo más o menos común de preservar el modelo, preconizan la adopción de medidas de adecuación. El principal motivo que justifica la reforma lo constituye el incesante incremento del gasto que, en la media de los países comunitarios ha alcanzado, teniendo en cuenta el conjunto de la protección social, el 26% del PIB. Este incremento del gasto justificaría por sí solo la contención del mismo y, como consecuencia, la modificación de las políticas sociales.

La fórmula más directa de contener el gasto consiste sin duda en reducir el volumen de las prestaciones, y/o limitar el acceso a las mismas. También la exigencia de contraprestaciones o, en su caso, el incremento de las mismas, constituyen fórmulas que se preconizan y aplican como medio para disminuir el gasto social neto y, en definitiva, para contribuir al sostenimiento del sistema de bienestar.

Sin embargo, las puras necesidades financieras no son siempre el argumento principal ni, desde luego, el exclusivo para defender las reformas de tipo económico a las que hemos aludido. Es frecuente la crítica del Estado del Bienestar desde posiciones supuestamente progresistas y, por decirlo de alguna forma, «desde dentro», es decir, desde posturas favorables al mismo. Dicha crítica se justificaría en razón de la falta de eficacia del sistema a la hora de perseguir sus propios objetivos e, incluso, porque llega a traicionarlos o a pervertirlos.

Vamos a dejar de lado la cuestión, totalmente pertinente por otro lado, referente a la posibilidad de mejorar el nivel de eficiencia técnica y económica del modelo, y a plantear el debate sobre la eficacia, materia evidentemente previa y revestida de mayor gravedad. En efecto, grave es que la obtención de determinados resultados previstos nos salga cara, pero mucho más que, por el mismo precio, no consigamos lo que nos habíamos propuesto.

La crítica de la ineficacia del modelo social que configura el denominado Estado del Bienestar dista mucho de ser nueva. En 1982, Julián Le Grand, en su

libro «The Strategy of Equality», afirmaba que casi todo el gasto público realizado en servicios sociales beneficiaba a los ricos en mayor medida que a los pobres, lo que cabía interpretarse como «el fracaso del Estado del Bienestar en la consecución de una sociedad más igualitaria».

Recientemente, *Sociology*, la revista de la Asociación Británica de Sociología, se ha hecho eco de un interesante debate entre el referido Le Grand y Martin Powell, especialista en Política Social de la Universidad de Hertfordshire. Se lamenta Powell en un artículo titulado «The Strategy of Equality Revisited», de que partidarios del welferismo como Le Grand se sumen al bando crítico de sus enemigos con argumentos muy similares a los que ya en su día utilizaran representantes de la denominada nueva derecha, entre otros el prestigioso premio Nobel Milton Friedman. Además de lamentarse, responde a Le Grand abriendo dos líneas en su argumentación: por un lado, señala la posibilidad de formular conclusiones menos pesimistas respecto al carácter igualitario del Servicio Nacional de Sanidad (NSH), en base a datos empíricos posteriores al análisis de Le Grand. En segundo lugar, cuestiona en qué medida el Estado del Bienestar tiene como objetivo lograr la forma de igualdad que postulan sus críticos.

Refirámonos brevemente al primero de los aspectos, para pasar cuanto antes al segundo, que es el que realmente nos interesa. Independientemente de lo que ocurra en el NSH británico, es indudable que, en alguna fase del desarrollo de los servicios sociales, incluidos los de salud y los de educación, puede darse, y de hecho se da, un mayor grado de utilización de los mismos por parte de ciudadanos de rentas medias y altas. Es algo que carece de toda duda si nos atenemos a determinados servicios específicos, como puede ser, por ejemplo, dentro del campo de la educación, la enseñanza universitaria, cuyo acceso viene fuertemente condicionado por factores económicos familiares previos al ingreso.

También puede ser interesante para ilustrar algún argumento que utilizaremos luego, traer a colación el grado de utilización de los servicios de salud públicos en función de la categoría socio-profesional, en un ámbito, el de la obstetricia, del que se disponen datos de hace un par de décadas.

Muy esquemáticamente, cabe decir que los servicios públicos de obstetricia eran utilizados por mujeres de clase trabajadora que no se podían permitir otros

lujos, y por las más ilustradas de la clase media, que valoraban la calidad técnica de las grandes maternidades públicas, en particular la existencia de adecuados servicios de neonatología, sobre la calidad hotelera y otros contenidos más superfluos y más fáciles de encontrar en la red privada.

Evitaban la red pública en la que, sin embargo, la mortalidad y morbilidad perinatales eran inferiores a los de la red privada, buscando las comodidades y otros alicientes accesorios de ésta, las mujeres de clase alta y las que, sin serlo, podían permitirse el lujo —muy caro a veces a largo plazo— de pertenecer a mutuas privadas, explotadoras de servicios de maternidad infradotados, que demasiadas veces debían expedir a los neonatos sin otro acondicionamiento que la envoltura en *papel albal*, en busca de una siempre tardía atención pediátrica.

Es más que posible que, por razones de muy diverso tipo, destaquemos simplemente el nivel de información de las clases más favorecidas para hacer el mejor uso de los mejores servicios, el gasto público requerido por estos, e incluso quizá, por extensión, el gasto social en su conjunto, lejos de equilibrar las rentas, acentúen sus diferencias. Sin embargo, Powell se pregunta, y no es ocioso que nosotros hagamos lo mismo, si verdaderamente el objetivo principal del gasto social consiste en reducir la desigualdad, tal y como habitualmente se entiende el concepto.

Según Tawney, prestigioso economista del desarrollo y defensor del Estado del Bienestar, el reequilibrio de la renta debe realizarse por vía impositiva, y los recursos excedentarios así obtenidos han de servir para hacer posibles, a todos los ciudadanos, —independientemente de su renta, ocupación, o posición social— unas condiciones de vida que, en ausencia de las medidas de política social, sólo estarían al alcance de los ricos.

La esencia de esta definición que, por decirlo de alguna forma, es cualitativa más que cuantitativa, no se tiene en cuenta cuando se habla de favorecer la igualdad o de disminuir las desigualdades. Es interesante al respecto la advertencia de Powell cuando dice que el concepto de igualdad de Tawney no se alcanzaría si, por ejemplo, un dictador todopoderoso fuera eventualmente capaz de equilibrar la riqueza existente en una sociedad. Ello es debido a que Tawney ofrece una visión, dice Powell, más algebraica que aritmética de la igualdad, cualitativa y

cuantitativa hemos dicho antes, planteada desde una óptica ético-social. Se trata de la igualdad de respeto, el objetivo último de las relaciones sociales, antes que de una justicia distributiva de carácter eminentemente cuantitativo.

Para autores como Marshall, la importancia del Estado del Bienestar radica en el logro que supone la ciudadanía social, y la eliminación de las distinciones entre clases, materializada en la progresiva divergencia entre renta real y renta monetaria. Tal y como señala Crosland, «si el estado provee de escuelas y hospitales, maestros y médicos, en una escala generosa y de una gran calidad, comparables con las que se pueden obtener de forma privada, entonces, el resultado que se puede obtener no redundará en una mayor calidad de los ingresos reales, pero sí en una mayor calidad de la vida social». En este sentido, la igualdad social no es sinónimo de igualdad distributiva, sino que requiere principalmente la creación de estándares de salud pública, educación, y vivienda tan importantes, que posibiliten la inexistencia de diferencia cualitativa alguna entre la provisión pública y la privada.

No cabe duda que, desde el punto de vista de la renta, se lograría una mayor eficacia redistributiva impidiendo que las clases altas y medias se beneficiasen de las políticas sociales, es decir, seleccionando el acceso a las prestaciones y servicios o, lo que es lo mismo, renunciando a la universalidad de los mismos. Sin embargo, la pérdida de eficacia a ese nivel, constituye una contrapartida necesaria si se quieren asegurar otra serie de objetivos como el de la integración social.

En este sentido, la revolución de Lord Beveridge está más relacionada, conceptualmente, con el respeto y la dignidad de las personas que con la lucha por la igualdad material. La universalidad era en sí misma un fin y constituía además el camino para lograr otras formas de igualdad.

Muchos políticos, y también algunos expertos, preconizan de un modo u otro el retorno a las políticas sociales de los años 30, que se caracterizaban por ser esencialmente selectivas, y la revisión de las que nacieron en los años 40, impulsadas por objetivos universalistas. Se aducen, además, razones de equidad y de justicia social para justificar el cambio de orientación.

No estaría de más que, metidos en el cambio, tratásemos de recordar los motivos por los que, en el camino contrario, se justificó el paso, allí donde se dio, de las

políticas selectivas a las universalistas. El desarrollo de servicios públicos destinados a la generalidad de los ciudadanos, sin distinción de clase, constituye una de las bases esenciales de un sistema democrático. La democracia en el ámbito educativo, por poner un ejemplo, no es, como piensan muchos, que cada asociación de padres, grupo étnico, religioso o lingüístico, tenga derecho y ayuda del Estado para crear su escuela, sino que se promueva el desarrollo de una escuela pública única, respetuosa con todas las lenguas, etnias y religiones, y en la que tengan cabida todos los niños y niñas, sin distinción de clase ni de cultura.

De lo anterior se deduce, como algo obvio, que para que un servicio pueda alcanzar sus aspiraciones universalistas, debe ser de buena calidad. Sólo cuando los servicios públicos alcanzan un buen nivel de calidad son utilizados por el conjunto de la población, incluidos los miembros de clases altas y medias. Lo contrario también puede ser cierto: la universalidad de un servicio constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar su calidad.

Un servicio de mala calidad, independientemente de que posea o no un espíritu universalista, tenderá a especializarse, de hecho, en la atención de los pobres. Eso les pasaba a las escuelas y a las maternidades públicas de antaño. La maternidad universitaria que describe Céline en *Semmelweis*, contribuiría posiblemente mucho mejor que nuestros Materno-Infantiles públicos a la redistribución de la riqueza. Eso sí, las parturientas pobres que constituían su clientela, trataban de disimular su estado y dar a luz en cualquier esquina, sabedoras de que hacerlo en la maternidad equivalía a una muerte prácticamente segura como consecuencia de la fiebre puerperal.

Todavía hoy, a pesar del nivel de calidad alcanzado por nuestros servicios sociales, la pasada especialización en la atención de la pobreza, constituye uno de los principales elementos disuasivos de cara a su demanda, e incide quizá de manera muy especial, retrayendo a los más pobres, a aquellos a quienes, en la terminología más clásica, se les denominaba vergonzantes.

Una forma más blanda de regular el acceso a los recursos públicos sin renunciar a la universalidad o, más exactamente, evitando la especificidad, consiste en exigir la contribución económica del usuario haciéndola proporcional a sus ingresos. No vamos a discutir aquí el procedimiento desde un punto de vista filosófico. Diremos simplemente que tiene flancos débiles y que en el límite al que suelen pretender llegar los administradores, que no es otro que repercutir el coste real en el precio, constituye de hecho un procedimiento de exclusión de las clases medias, o de especialización en la pobreza. En efecto, pocas veces un servicio, con las garantías de lo público, puede ser competitivo en el ámbito de la salud y de los servicios sociales, o, lo que es lo mismo, resultar atractivo para las personas que se ven obligadas a cubrir el coste real de su atención.

Es algo de lo que pueden dar fe muchos servicios municipales y, de forma más evidente, los de atención domiciliaria. La cuestión está en saber si el volumen de reducción del gasto social que comportará esa vía, y la mejor redistribución de bienes que será su consecuencia, compensarán los muy probables desequilibrios que puedan derivarse, a corto plazo, en niveles más trascendentales.

RAMON SAIZARBITORIA
IÑAKI HERAS