



RESEÑA

Watts, Beth y Fitzpatrick, Suzanne (2018). *Welfare Conditionality / La condicionalidad en el estado del bienestar*. New York: Routledge Taylor-Francis Groupe

Reseña realizada por Domingo Carbonero Muñoz

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.17.9>

Reseña:

Las profesoras Beth Waths y Suzanne Fitzpatrick (Heriot-Watt University en Edimburgo) desarrollan gran parte de este libro como resultado de un proceso de investigación en Reino Unido. Su lectura se inserta en un marco de austeridad en materia de política social y en un crecimiento de importantes medidas asistenciales. Sin embargo, los resultados obtenidos en este libro se amplían a otros escenarios del mundo anglosajón. Una consulta de los resultados del proyecto puede realizarse en el siguiente enlace: <http://www.welfareconditionality.ac.uk/about-our-research/>

La lectura de este libro profundiza en la idea condicionalidad y sus implicaciones en el sistema actual de prestaciones sociales. Este término se ha vinculado a las distintas vías de acceso a las prestaciones sociales y de otras formas de ayudas en materia de bienestar social. A consecuencia de las contraprestaciones, algunos de los aspectos más importantes se vinculan a las sanciones o a las demostraciones exigidas.

A mi juicio, la principal aportación de este trabajo de investigación consiste en la aplicación de un enfoque crítico en torno a la condicionalidad. De esta manera, su lectura alcanza el interés de distinto público involucrado tanto en el estudio de las políticas sociales, como en el diseño e intervención de éstas. Resumidamente, el libro se divide en 7 capítulos, abordando temáticas tales como sus bases sociales, su materialización en el diseño de las políticas, las técnicas más habituales, la población afectada, el impacto en los beneficiarios y los dilemas éticos.

El primero de los capítulos aborda la temática de estudio desde una argumentación sociológica, situando la condicionalidad entre la disyuntiva del control y del

conflicto social. En su lectura, las bases de la condicionalidad se sitúan entre el estatus requerido para obtener el acceso a una ayuda, la demostración de las necesidades que da acceso a estos beneficios y los cambios exigidos en la conducta. Principalmente, la finalidad se sitúa en un marco que persigue “*la normalización*” a través de mecanismos de control en las conductas. En esta argumentación se percibe un recorrido histórico en el que se aportan evidencias que nos retrotraen desde la beneficencia hasta el origen del Estado de Bienestar. En referencia a último aspecto, se dan cuenta de las contraprestaciones exigidas en el trabajo y la formación. Finalmente, la discusión en cuanto a la relevancia de la condicionalidad se actualiza hacia modelos de flexi seguridad en los que priman políticas de activación vinculadas a la incorporación al mercado de trabajo. Asimismo, las autoras sitúan el desarrollo de medidas de condicionalidad junto al llamado principio de “*Work First*”. A este respecto, el acceso a beneficios queda condicionado a la aceptación de medidas en las que se contemplan el desarrollo de empleos con inferior salario o la aceptación de empleos distintos a aquellos desarrollados con anterioridad o a la implementación de pruebas de trabajo.

El segundo de los capítulos ha de contemplarse teniendo en cuenta dos principios complementarios: la generosidad y la titularidad de los derechos. Bajo el principio de generosidad, se trata de indagar en la orientación universal o selectiva de las políticas sociales. La orientación hacia pequeños grupos de población se ha materializado mediante el empleo del término “*targeting*”, por el cual se atienden a grupos específicos de población en base a mayores requerimientos en cuanto al estatus requerido (nacionalidad, residencia o criterios demográficos) y a sus necesidades (ingresos más bajos, incapacidad para el trabajo o gravedad de los problemas de salud). Sin embargo, tanto en los sistemas de orientación universal y residual, se producen riesgos vinculados a la estigmatización, los costes administrativos o a los altos costes desincentivadores tales como el carácter selectivo de los programas y la elevada carga burocrática. Para ello, es necesario añadir otros criterios tales como la cantidad de los bienes ofrecidos, la duración y la calidad de éstos. De este modo, la cantidad de recursos nos sitúa ante la capacidad de desmercantilización y de protección de aquella población situada fuera del mercado de trabajo. Adicionalmente, la duración sirve para evaluar la continuidad de la ayuda en el tiempo, mientras que la calidad de los servicios incluye la protección ante los riesgos de estigmatización.

En relación con la titularidad de los derechos, las autoras tratan de diferenciar entre las aplicaciones vinculadas a la titularidad efectiva en Derechos y a la posibilidad de discrecionalidad en su dispensación. El principio de titularidad efectiva vincula las obligaciones de los poderes públicos respecto de los usuarios y reclamantes de las ayudas de bienestar. Principalmente, el ejercicio de derechos se sitúa en la premisa en la cual los solicitantes conocen las condiciones de acceso y los criterios que la ley establece. Sin embargo, la revisión efectuada en cuanto a los principios de titularidad efectiva se encuentra condicionada tanto por los bajos presupuestos, como por la baja extensión de estas medidas. Por el contrario, el principio de elegi-

bilidad no es un sinónimo de la titularidad. De esta manera, se establece la posibilidad de recibir ayuda en base a decisiones discrecionales. En el desarrollo del capítulo 3, las autoras sitúan la importancia de la labor judicial para corregir la discrecionalidad, y orientar las medidas hacia los derechos.

El tercer capítulo aborda 4 técnicas habituales desarrolladas bajo la condicionalidad: exigencia de comportamientos requeridos, control y verificación, sanciones e incentivos. En primer lugar, la condicionalidad en las prestaciones se vincula tanto al cambio en los comportamientos como al papel que estos ejercen en la relación de ayuda. Por un lado, la lectura focaliza en el énfasis de las políticas actuales hacia los comportamientos inapropiados relativos al incumplimiento de los objetivos marcados en la incorporación al mercado de trabajo y la formación. Su énfasis en el aspecto anterior focaliza en la importancia de las políticas de inclusión de dirigir la ayuda a aquellos que son capaces de lograr una incorporación al mercado de trabajo. Asimismo, se proponen conductas propositivas ligadas a la salud o al cuidado de los menores. Por otro lado, la relación de ayuda efectuada en grandes casos viene precedida de los comportamientos de los reclamantes, produciéndose negativas en casos vinculados al consumo de drogas o de comportamientos disruptivos. A este respecto, se focaliza en hacer más flexibles los requerimientos y adaptarlos a las necesidades y demandas personales. En segundo lugar, los procesos de control y verificación tienen como finalidad la comprobación de los cambios esperados. La lectura del capítulo identifica como puntos más difíciles la incorporación de métodos coercitivos en la comprobación de los cambios, la dificultad de medir algunos de los cambios esperados o la propuesta de requerimientos que no pueden controlarse durante el proceso de ayuda. A este respecto, los procesos de control y de verificación de los cambios ocupan gran parte de las tareas profesionales, siendo a menudo muy costosos tanto en tiempo como en los recursos empleados por parte de las entidades.

En tercer lugar, el apartado de sanciones da cuenta de la pérdida o fallo de un bien a consecuencia del incumplimiento en la conducta. Principalmente, se destaca el carácter punitivo desde el cual se han abordado las sanciones, asemejándose al sistema judicial. Sin embargo, en la lectura se focaliza en las consecuencias no deseadas o previstas que a menudo tiene el desempeño de las sanciones. La última de las técnicas descritas hace referencia a los incentivos o recompensas por el cumplimiento de las conductas esperadas. Una cuestión relevante hace referencia a la forma en la que se presentan los incentivos, pudiendo presentarse como una recompensa a los cambios esperados, por el contrario, un cambio motivado por la amenaza de las sanciones impuestas. Asimismo, en la lectura se lanzan distintos interrogantes sobre la eficacia en los cambios de conducta.

Por su parte, el capítulo 4 profundiza en diferentes grupos de población sujetos a criterios de condicionalidad. La primera parte del capítulo se dedica a la población desempleada y al cumplimiento de sus obligaciones como parte de un contrato de

bienestar a cambio de una ayuda. En su lectura, la condicionalidad en las políticas públicas persigue erradicar la llamada “cultura de la dependencia”, y perseguir el paradigma de la “activación”, mediante el cual se endurecen los requisitos en las ayudas del mercado de trabajo. En su desarrollo, los apartados de condicionalidad se tratan de ejemplificar a partir de población prioritaria en los programas de activación hacia el empleo. En concreto, los casos analizados hacen referencia a la población joven participante en programas de empleo y a la población con problemas de salud y de discapacidad. En su lectura, se recogen los requerimientos específicos, el incremento de los condicionantes para la obtención de beneficios y las particulares en las vías sancionadoras a las que estos grupos de población han de hacer frente para obtener beneficios en las prestaciones sociales.

Por otro lado, se han ido considerando la atención a familias de bajos ingresos y con menores a cargo. Los principales cambios para tener en cuenta se han relacionado con el cumplimiento de las obligaciones familiares y la flexibilización de otros objetivos, tales como son la incorporación al mercado de trabajo. Sin embargo, los cambios detectados en las reformas hacen referencia a un progresivo endurecimiento en cuanto a los requisitos y a la focalización hacia las familias con muy bajos ingresos. Por un lado, se produce la disminución de la edad de los menores, para que pueda contemplarse esta flexibilidad. Por otro lado, se focaliza hacia el perfil de familias con muy bajos ingresos, dándose cada vez más prioridad a la protección del menor.

Por último, se contemplan las intervenciones con personas sin hogar. Principalmente, en dichas intervenciones subyace un fuerte componente de condicionalidad en las acciones, mostrándose como contraprestación el cambio en las conductas y en los estilos de vida. En la revisión, las autoras enfatizan el endurecimiento de medidas vinculadas al incumplimiento de compromisos. Asimismo, se señala la tendencia en cuanto al diseño de equipamiento antipersonas sin hogar entre las que destaca el diseño del mobiliario público y la limitación de las actividades de esta población en los espacios públicos, tales como dormir en la calle o el desempeño de actividades en espacios públicos. Sin embargo, si se señala el surgimiento de modelos más asertivos en el trabajo de campo y en materia de alojamiento. En esta última cuestión se reseña el llamado “Housing First”, dirigido a romper con la condicionalidad en el acceso al alojamiento. Tradicionalmente, el acceso o derecho al alojamiento, el acceso a un alojamiento digno se producía mediante exigentes contraprestaciones vinculadas al cambio de comportamiento.

El capítulo 5 aborda el impacto en las contraprestaciones sociales. En un primer apartado cuestiona sus fundamentos, en tanto que se sustentan en medidas que persiguen un estímulo directo y en evaluaciones racionales en cuanto a sus costes y beneficios. A este respecto, la lectura del capítulo se señalan elementos que se escapan de estos comportamientos. Algunos de los más relevantes hacen referencia a la toma de una decisión con la finalidad de evitar las pérdidas más que de pensar

en las ganancias futuras. Otros ejemplos expuestos hacen referencia a la toma de decisiones fundamentadas en la inercia, la dificultad de posicionarse en situaciones estresantes o la posibilidad de contemplar conductas que se sustenten en comportamientos no racionales o irracional en las conductas.

En un segundo apartado, se cuestiona la efectividad de las técnicas aplicadas. Por lo general, no se contemplan evaluaciones sistemáticas sobre estos aspectos o se realizan de manera contradictoria. Asimismo, las principales críticas en torno a la efectividad se sustentan en la falta de consideración de aquellas consecuencias inintencionadas o indirectas, y en otros casos, resultados indeseables como consecuencia de los impactos de la condicionalidad y de las sanciones impuestas. Algunos de los ejemplos más relevantes hacen referencia al corto impacto de estas medidas o la falta de comprensión en torno a las normas. El tercer apartado trata en torno a los efectos no intencionados e indirectos en las intervenciones. Por un lado, se hace referencia a los efectos que los condicionantes y las sanciones tienen en cuanto a aspectos físicos, problemáticas de salud mental, situaciones estresantes o de bienestar emocional. Por otro lado, los efectos no intencionados e indirectos pueden materializarse en conductas indeseables. A este respecto, algunos de los aspectos más destacados hacen referencia a los problemas de violencia, maltrato infantil, delincuencia u hostilidad en los procesos de acompañamiento.

El apartado número 4 se hace referencia al impacto que tienen las contraprestaciones sociales en términos materiales e inmateriales. Por un lado, se imponen mecanismos de control y de verificación que suponen un esfuerzo en infraestructura y tiempo. Lejos de lo que podría suponerse, existe un volumen de tiempo dedicado a la constatación y búsqueda de recursos. Por otro lado, existen costes menos tangibles que serán retomados en el capítulo número 6 del libro. Entre ellos, destacan los juicios personales o la intromisión respecto de la vida personal de los solicitantes de ayuda. Finalmente, el apartado número 5 sitúa las posibles vías sobre las que se produce la contraprestación: fuerza, coacción, negociación e influencia. En base a estas 4 alternativas, se materializan distintos mecanismos formales e informales que tratan de moldear los comportamientos de los beneficiarios. Principalmente, en el transcurso de este apartado se trata de responder a si estos cambios de comportamiento son la consecuencia de una política deseada, o, por el contrario, se deben a decisiones deliberadas y asumidas por parte de los beneficiarios.

El capítulo 6 trata de reflexionar en torno a las preguntas morales y a los dilemas éticos que implica la condicionalidad en las prestaciones sociales. Principalmente, las autoras plantean la pertinencia ética que el uso de los incentivos tiene en las políticas públicas, incluyendo distintos modelos de análisis: derechos, utilitarismo, contractualismo, comunitarismo, paternalismo y justicia social.

En primer lugar, el planteamiento de los Derechos de Ciudadanía se plantea en términos de universalidad, respondiendo a los principios de no alienable, no nego-

cialable y su incorporación en el marco de los Derechos Naturales. De este modo, los Derechos se formulan más en clave de fines que de medios. La lectura del apartado da cuenta de su impacto en la legislación internacional y en los principios inspiradores de las normativas. Sin embargo, se hace referencia a su ausencia en los instrumentos más concretos de protección. Por último, el planteamiento de este argumento sitúa al menos tres aspectos: 1) La incondicionalidad en la respuesta a aspectos básicos tales como la alimentación, la carencia de ingresos o la ausencia de alojamiento; 2) el origen natural de los derechos, o, por el contrario, su alineación en cuanto a derechos socialmente construidos; 3) las limitaciones en cuanto a su concreción más práctica.

En segundo lugar, la cuestión del utilitarismo hace referencia a la maximización de la utilidad o del bienestar en la configuración de las políticas públicas. En este sentido, al final del apartado plantea la necesidad de intervenir en torno a la condicionalidad en las prestaciones, en la medida que se obtengan evidencias que demuestren la ausencia de utilidad en los grupos vulnerables. A este respecto, el concepto de utilidad se vincula con la efectividad de las prestaciones desarrollada en el capítulo 5. Sin embargo, como aspectos más críticos al enfoque utilitarista se tienen en consideración los siguientes interrogantes: 1) La dificultad de reducir los valores y objetivos deseados a una misma escala; 2) la elección de la prosperidad material sobre la redistribución como medida de maximización de bienestar; 3) ¿en qué medida la condicionalidad en las prestaciones tiene un efecto en la maximización del bienestar?

En tercer lugar, los modelos contractualista y mutualista tratan en torno a las obligaciones de las personas y su contribución, a cambio de la recepción de ayuda. Principalmente, los compromisos hacen referencia a la demostración en la búsqueda de trabajo, la *"no dependencia"* a los ingresos y la demostración de un comportamiento aceptable. En base a este intercambio, se trata de demostrar la existencia de bienes sociales para población *"merecedora"* y *"no merecedora"* de la ayuda ofrecida. A este respecto, la lectura del texto plantea al menos 3 interrogantes: 1) el planteamiento de contraprestaciones o deudas, cuando se plantean cuestiones en situación de extrema necesidad; 2) la ausencia de *"mínimos cívicos"* –eliminación de la pobreza, desigualdad de oportunidades en la infancia o discriminación, que permitan realmente cumplir al conjunto de la sociedad en unas condiciones de reciprocidad; 3) las obligaciones contractuales planteadas exclusivamente en términos productivos o de contribución en ingresos.

En cuarto lugar, el modelo paternalista se deriva de un *"aparente"* mejor conocimiento de las necesidades por parte del sistema encargado de proporcionar la correspondiente ayuda. A este respecto, las principales problemáticas se derivan de la falta de autonomía de los beneficiarios sobre sus propias decisiones o la priorización del corto plazo. Por último, el modelo de justicia social da relevancia enfatizando en menor medida los requisitos de condicionalidad. Por el contrario, se prioriza

el estudio de las necesidades y la autonomía en el ejercicio de derechos. En base al concepto de capacidades de A. Sen, se articulan principios plurales que a menudo resultan contradictorios. Entre ellos, los aspectos más destacados hacen referencia a la jerarquización de las necesidades, al carácter universal o relativo de éstas o la diferenciación entre medios y fines. Adicionalmente, la lectura del apartado se hace referencia al menos a 4 aspectos: 1) la importancia de redistribuir de acuerdo con las necesidades; 2) visión crítica a los conceptos de privación y pobreza relativa; 3) la postulación de principios estándares o comunes al conjunto de la sociedad; 4) evidencias de necesidades que deben de ser reconocidas para articular una adecuada redistribución.

ARTICULOS/ARTICLES

Los determinantes del desclasamiento social educativo. Un análisis sobre la cohorte de treintañeros con título superior en España / The Determinants of Social Educational Downclassing. An Analysis of the Thirty-Year-Old Cohort in Spain Victoria Bogino-Larrambeberé	Págs 9-33
La formación en derechos humanos en el Trabajo Social. Evolución, propuestas y retos / Human Rights Education in Social Work. Development, recommendations, and challenges Carla Cubillos-Vega	Págs 35-58
La crisis de los Refugiados en Grecia: El desarrollo del racismo. Respuestas antirracistas e implicaciones para el Trabajo Social / Refugee crisis in Greece: The development of racism, anti-racist responses and implications for social work Sofia Dedotsi, Vasilios Ioakimidis y Dimitra-Dora Teloni	Págs 59-69
El acoso escolar en educación secundaria: prevalencia y abordaje a través de un estudio de caso / Bullying in secondary education: prevalence and approach through a case study Isabel Martínez Sánchez, Elisa Isabel Gómez Vallejo y Rosa Goig Martínez	Págs 71-91
Las percepciones de las personas usuarias sobre la intervención social del trabajo social / The perceptions of users about the social intervention of social work María Asunción Lillo Beneyto	Págs 93-110
The social positioning of immigrants and the social order problem / El posicionamiento social de los inmigrantes y el problema del orden social Ana María López-Narbona	Págs 111-134
Servicio de intervención familiar. De la normativa a la implementación: el caso de Aragón / Family Intervention Service. From the regulation to the implementation: the case of Aragón Elisa Esteban Carbonell, Nuria Del Olmo Vicén y Carlos Gómez Bahillo	Págs 135-150

RESEÑAS/REVIEWS

Blanchard Giménez, M. (Coord.) (2014) Transformando la sociedad desde las aulas. Metodología de aprendizaje por proyectos para la innovación educativa en el Salvador / Transforming society from the classroom. Project learning methodology for educational innovation in El Salvador (por M.ª Ángeles Hernández Prados)	Págs 151-152
Watts, Beth y Fitzpatrick, Suzanne (2018) Welfare Conditionality / La condicionalidad en el estado del bienestar (por Domingo Carbonero Muñoz)	Págs 153-159
Cortina, Adela (2017). Aporofobia, el rechazo al pobre / Aporophobia, the rejection of the poor (por Leonel Del Prado)	Págs 161-164
Paris A. Cabello-Tijerina & Reyna L. Vázquez Gutiérrez. Cultura y Educación para la paz. Una perspectiva transversal / Culture and Education for Peace. A transversal perspective (por Diego F. Yanten Cabrera)	Págs 165-169