

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA EQUIDAD: EJE CENTRAL DE ACTUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

José Manuel Morales¹
Carlos Tamame²

El “Estado Social y Democrático de Derecho” establecido en la Constitución Española está basado en los valores superiores de justicia e igualdad. La aplicación efectiva de estos valores nos orienta hacia políticas sociales, estructuradas en un sistema integral de protección social, eficientes en la medida que interpreten las normas en el marco del concepto sociopolítico de “Equidad”. La equidad como transposición del fundamento jurídico de justicia social ha sustentado el desarrollo tradicional del “Estado de Bienestar” de los países europeos junto con el de solidaridad intergeneracional. Los dos ámbitos del bienestar que han establecido claramente la equidad como principio básico de atención son el sanitario y el educativo. Tradicionalmente ambos ámbitos han desarrollado conceptualmente su atención a los ciudadanos teniendo en cuenta su estado de necesidad, mientras que los servicios sociales han mantenido acercamientos tímidos a la hora de centrar sus principios de intervención. El principio de intervención social con equidad nos permite un paradigma de asistencia social moderno basado en la atención integral de la ciudadanía a lo largo de sus ciclos vitales. Un sistema público de protección social universal no podría garantizar la igualdad de oportunidades sin políticas de atención social dirigidas a los ciudadanos con mayores necesidades sociales.

Palabras clave: Estado del Bienestar. Equidad. Protección Social. Intervención Social

¹ Doctor en Medicina. Especialista en Medicina Preventiva y Salud Pública. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Jefe de Área de Estudios y Formación en el ámbito de los servicios sociales y la inclusión social. Correo electrónico: morales.josemanuel@gmail.com

² Licenciado en Derecho. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Consejero Técnico jurídico en el ámbito de vivienda, urbanismo y suelo.

The "social and democratic state of law" established in the Spanish Constitution is based on the higher values of justice and equality. The effective application of these values guides us towards social policies, structured in a comprehensive system of social protection, and more efficient in interpreting the rules under the sociopolitical concept of "Equity". Equity as transposition of the legal basis of social justice has sustained the traditional development of the "welfare state" of the European countries together with the intergenerational solidarity. The two areas of welfare that have clearly established equity as a basic principle of attention are health and education. Conceptually both areas have traditionally developed their services to citizens taking into account their necessity, while social services have remained timid approaches when it comes to focus their intervention. The principle of social equity intervention allows us a paradigm of modern social assistance based on comprehensive care for citizens throughout their life cycles. A public system of universal social protection could not guarantee equal opportunities without social welfare policies targeted at citizens with greater social needs.

Key words: Welfare State. Equity. Social Protection. Social Intervention.

A modo de conclusión de los conceptos a debate en este artículo, se plantean las características de un sistema público de protección social universal

Principios de justicia social y solidaridad intergeneracional
Centrado en la equidad y la igualdad de oportunidades
Reconocimiento de derechos sociales
Provisión de prestaciones y servicios de atención social

INTRODUCCIÓN

La legitimidad del estado en su carácter democrático medida en base al resultado de una política social dirigida a la integración social.

Implicaciones de un Estado Social y Democrático de Derecho

El “Estado del Bienestar” suele entenderse como el resultado de la acomodación del Estado liberal a la sociedad industrial y postindustrial. Se acepta generalmente que ello conlleva un Estado que asume la responsabilidad del bienestar a través de la puesta en marcha y ejecución de una política social que, vista desde la vertiente de las realizaciones, se traduce necesariamente en un mayor o menor intervencionismo de los poderes públicos.

En un Estado de esta orientación, la política social se va distanciando paulatinamente desde un plano meramente sectorial y especializado de atención hacia la configuración y desarrollo de una completa política social, que se desagrega en todo un conjunto de políticas de atención social dirigidas a los ciudadanos con necesidades sociales. Correlativamente, para su efectividad, en el ámbito económico se ejerce una política estatal de dirección y programación del sistema económico, sin perjuicio del campo de actuación de la iniciativa privada. Así se logra que, desde la perspectiva política, a la legitimidad democrática propia del Estado liberal se sume, en esta concepción del Estado, la legitimidad que resulta de su papel de integración social.

Lejos de las concepciones simplistas que conciben las políticas de protección social como generadoras de gasto, se ha de enfatizar que las dirigidas a la integración social tienen un efecto directo beneficioso para las personas, al darles acceso a una situación de posicionamiento estable dentro de la sociedad, al que se

asocia un correlativo beneficio para el conjunto del sistema económico, con la incorporación de los así integrados. A ello, se suma también que las políticas de integración fungen en otras funcionalidades beneficiosas añadidas, tales como la de moderación o reconducción de los conflictos sociales y la de amortiguación del impacto adverso de las crisis económicas (Barba, 2011). Desde la Comisión Europea, y más aún tras la última crisis económica, se ha enfatizado que los sistemas europeos de bienestar no solo deben cumplir su función de protección de las personas, sino que para ser eficaces deben permitir una “estabilización automática de la economía” amortiguando el impacto de la crisis y sus posibles conflictos sociales, y que su eficiencia debe ser medida en su capacidad de inversión social aumentando el capital humano y social (Comisión Europea, 2013)

Desde el plano normativo, la consagración en Europa, tras la segunda guerra mundial, de un Estado social integrador tiene su antecedente constitucional en la Ley fundamental de Bonn de 1949. En el caso de España, la Constitución española de 1978, con inspiración en dicha norma fundamental alemana, define el Estado español como un Estado Social y Democrático de Derecho. De tal proclamación ha de destacarse la nota de su valor normativo. La doctrina del Tribunal Constitucional ha sentado reiteradamente su carácter vinculante y su trascendencia como referencia interpretativa del resto de normas. Como impone el rango propio de la Constitución, ese valor normativo lo es con la máxima jerarquía, esto es, con la supremacía formal y material característica de la norma fundamental del Estado.

Tal concepción comporta, desde esa posición de supremacía, el establecimiento con tales caracteres del contenido y finalidad del Estado y de sus principios estructurales. Y más concretamente, en lo que aquí interesa:

Por contraste con el Estado liberal, los derechos no se contraen a una mera función negativa de preservación de un ámbito de actuación de los individuos sin interferencias procedentes de eventuales injerencias de los poderes públicos para el libre desarrollo de su personalidad y de sus opciones vitales.

Antes al contrario, más allá y sin perjuicio de esa función de preservación, ha de extender asimismo su funcionalidad a la garantía de un ámbito efectivo de autonomía personal, asegurando su consecución mediante prestaciones sociales o cualesquiera otra modalidad idónea. Tales elementos no sirven sólo al valor de la igualdad sino también al de la libertad, pues esta no es posible sin una autonomía plena del individuo, incluida la económica que haga posible el ejercicio integral de sus opciones electivas.

La articulación de mecanismos de protección y defensa de los intereses de los grupos de población en situaciones de vulnerabilidad.

Todo lo cual implica el establecimiento de un conjunto de derechos como marco y del desarrollo de las correlativas políticas públicas de protección, sociales y económicas, que hagan realidad el carácter social del modo de convivencia.

La virtualidad de la efectividad que ha de alcanzarse con este sistema viene determinada por la fórmula conscientemente compleja por la que se decide la Constitución: Estado Social y Democrático de Derecho. La unión de todos esos elementos integrantes en una única fórmula que precisa de todos ellos se constituye así en un conjunto coherente, todos cuyos elementos no deben contemplarse aisladamente sino en interacción recíproca. Todo lo cual comporta las siguientes consecuencias:

La superación de las eventuales contradicciones entre la titularidad meramente formal de los derechos públicos subjetivos y su ejercicio efectivo.

En este sentido, el compromiso constitucional es claro y de él han de extraerse las más amplias consecuencias. Señaladamente, el artículo 9 establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Asimismo implica, en lo que aquí interesa, que la situación social no ha de impedir o menoscabar el derecho reconocido.

La exigencia de realización por el Estado de la acción pública necesaria para la creación de las condiciones que permitan satisfacer las necesidades vitales que no resultan atendidas por la iniciativa privada, bien asumiendo la prestación directamente o bien organizada en grupos sociales, o a través de entidades de base asociativa o fundacional. En definitiva, la traducción en un Estado prestacional.

A este respecto, toda la riqueza, con independencia de su titularidad, está subordinada al interés general (art. 128.1 CE) y el capítulo III del título I de la Constitución determina el sistema prestacional constitucionalmente comprometido. Sólo así se alcanzará un estatus de ciudadanía integrador e inclusivo, que no se constriña a la titularidad y a la participación respecto de los derechos políticos y civiles, sino que se despliegue más allá hasta comprender el acceso al bienestar, con sus consiguientes mecanismos de garantía.

LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A PARTIR DEL CONCEPTO DE EQUIDAD

Los valores de justicia social e igualdad en el desarrollo efectivo del empoderamiento de la ciudadanía.

Un sistema de protección social más allá de la Seguridad

La perspectiva sociopolítica de desarrollo humano es entendida como la máxima expresión de oportunidades en todas las etapas del ciclo vital de las personas, junto con la libertad individual y social para alcanzar el máximo nivel posible de autonomía ciudadana.

La política social en un Estado Social y Democrático de Derecho se fundamenta en el concepto de "ciudadanía", es decir, en el reconocimiento de derechos de las personas que conforman la comunidad. Pero no limitados a los

tradicionales derechos políticos y civiles, sino a los demás que integran su caracterización como social, y que por ello incorpora y ha de promover como valores superiores la justicia y la igualdad.

La aplicación efectiva de los derechos políticos, civiles, económicos, culturales y sociales reconocidos por las sociedades democráticas se produce en la medida que las personas, además de ser titulares de derechos, participan activamente a nivel económico y social de los bienes de su comunidad. Solo esta participación activa e integral en dichos niveles (económico y social) propicia una esfera de autonomía del individuo para conducirse con libertad y dignidad y al margen de presiones e injerencias.

No debe garantizarse únicamente un ámbito íntimo de autonomía privada, al margen de intromisiones de los poderes públicos respecto del ejercicio de los derechos individuales y políticos; también se precisa que se asegure el sustrato de su autonomía social.

Para ello es esencial el papel de los poderes públicos como prestadores de servicios públicos, más aún en materia de política social, y en concreto en lo que este artículo señala de interés respecto a los servicios públicos de protección social, cuya finalidad es atender las situaciones de vulnerabilidad de las personas y capacitarlas para hacer frente a la adversidad acontecida a lo largo de su ciclo de vida, de modo que se cumpla eficazmente los valores de justicia e igualdad.

A todo lo dicho ha de agregarse el papel fundamental que ha de merecer la equidad como parámetro de realización de un sistema público de protección social universal. Por supuesto, se trata de garantizar la igualdad de oportunidades, como requerimiento mínimo de justicia, de los ciudadanos con mayores necesidades sociales. Ello requiere sin duda de políticas de atención social. Más por encima de ello, es necesario entronizar como centro de gravedad del sistema público, un macro-concepto que constituya la medida imprescindible del qué, el cómo, el cuánto

y para quienes se ha de actuar. Tal macro-concepto a nuestro entender ha de ser el de EQUIDAD.

Tradicionalmente, las diferentes concepciones de la equidad, desde la perspectiva del Derecho, la configuran como regla de ponderación en la interpretación o de aplicación de las normas, o bien como técnica que auspicia una flexibilidad que, al tener en cuenta las situaciones y circunstancias particulares, permite llegar a la solución más cercana a la justicia del caso concreto. De ello cabe concluir la prevención y limitación y, porque no decirlo, el alcance timorato, con que la misma viene diseñándose en los textos legales que, sin perjuicio de su finalidad bien intencionada, o sólo la proclaman como principio orientador o la limitan a regla de mera adecuación en la aplicación del derecho positivo.

Así, la equidad aparece en el Código Civil español como una regla de aplicación de las normas. En su artículo 3.2: “La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”. A destacar la trascendencia de este precepto, por su ubicación en el título preliminar, en el que establecen las reglas del conjunto del ordenamiento jurídico. En la lógica del título preliminar, con alcance pues para todo el ordenamiento jurídico, se ordena (“habrá de”) la ponderación en la aplicación de la norma, en el entendimiento de que el carácter de generalidad característico de las normas a los casos individuales pudiera conllevar una aplicación “injusta”, pero al propio tiempo delimita que “el aplicador por antonomasia”, los jueces, puedan basar sus decisiones exclusivamente en la equidad, salvo si la ley expresamente lo permite. Se trata de una precaución para que los jueces no puedan, desbordando su ámbito propio de aplicadores, sustituir al legislador, por la vía de considerar más equitativa una solución no contemplada en la norma, producto propio del legislativo.

Esta delimitación muestra a las claras los límites del entendimiento de la equidad en el sistema jurídico. Esta delimitación es especialmente limitativa en el caso de las políticas de protección social, en las que están en juego bienes de singular intensidad para la plena efectividad de los derechos de los ciudadanos. Como se evidencia en la propia configuración del Sistema Español de Seguridad Social en su artículo 2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) no se ha conseguido un avance desde la solidaridad hacia la equidad.

Artículo 2. Principios y fines de la Seguridad Social

1. El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.
2. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

El derecho de los españoles a la Seguridad Social,
artículo 41 CE: *Ley General de la Seguridad Social de 1994. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*

Ha sido la “Seguridad Social” la estructura básica del desarrollo de la protección social en Europa y, en consecuencia, la base de nuestro actual sistema de bienestar social. La trayectoria del desarrollo normativo marcado por las sucesivas leyes de seguridad social en los diferentes países de nuestro entorno europeo, han mostrado tres principios unívocos del alcance de la protección social: el aseguramiento en su origen; la solidaridad en su desarrollo, esto es, sistemas contributivos de tipo corte bismarkiano, hasta la equidad en su objeto de intervención ante las contingencias, de universalidad de la cobertura y de cohesión social de corte beveridgiano (Van Parijs, 2012).

Frente a esta realidad limitada de la equidad, es preciso un “diseño total y universal” de la equidad como parámetro de medida que, tanto ex ante en el diseño

de las normas y de las políticas, como ex post en la realización de las políticas transformadoras de las situaciones de desigualdad a las que hacen frente, permitiendo, como instrumento de medida que ha de ser, el análisis, valoración y evaluación, incluida la estadística, de la situación de partida a su implantación y de los efectos alcanzados. Su relevancia ha de llevar a que tal diseño sea de obligatoria incorporación como evaluación de impacto normativo, al modo habitual de esta técnica en otros ámbitos, y de obligada cumplimentación al medir los objetivos y resultados.

El objetivo último será que los ciudadanos no queden relegados a titulares meramente formales de sus derechos, sino que sean ciudadanos plenos, esto es capaces de ejercerlos con efectividad. Como antes se dijo, sin una autonomía plena del individuo, incluida la económica, no es posible ejercer derecho alguno. Se tendrá sí la titularidad, pero con riesgo grave de quedar titulizada en sentido propio, esto es de convertirse de activos en valores negociables en cualquier mercado. Si la necesidad decide los asuntos de la esfera social y personal de los ciudadanos, sin opciones electivas reales y efectivas, la sociedad no solo estará marcada por la desigualdad, será también una sociedad sin personas libres. La información diaria nos ofrece ejemplos notorios de todo ello, no es preciso concretar ejemplos.

Recientemente el término “empoderamiento”, ha encontrado un sitio en el lenguaje; según las posiciones levanta aceptación o suspicacia. No importa tanto el término como la idea; en suma se trata de que las personas, elemento capital de una sociedad, logren su plena autonomía sin verse limitados o condicionados en el ejercicio de los derechos que les otorga su condición de ciudadanos. Si para ello han de poseer aquello que, aún proclamado como derecho del que son titulares, no llegaron a alcanzar, será necesario que lo logren como condición inexcusable para poder ejercer de manera real y efectiva el resto de sus derechos. Ello, sin duda, significará que están dotados de poder.

Para los autores de este artículo, el parámetro de la equidad sintoniza la igualdad, en su concepción de justicia social, con la libertad. Una no es posible sin

la otra. La participación de las personas en la riqueza de una sociedad es activa en la medida que ésta se estructura bajo el marco de la “justicia social, solidaridad y la equidad”. Aun considerando que hay interpretaciones ideológicas al concepto de “justicia social” y al de solidaridad, las sociedades caracterizadas por un Estado de Bienestar tienen un consenso social del reconocimiento de derechos sociales de sus ciudadanos y el acceso equitativo de éstos al conjunto de bienes y servicios disponibles en una comunidad. Todos los países han ido asumiendo, según las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas, la justicia social como el principio fundamental de las sociedades para eliminar las diferentes barreras que actúan como determinantes de la desigualdad social y, por ello, el principio fundamental para la convivencia pacífica y próspera de las sociedades de acuerdo con la celebración el 20 de febrero como el Día Mundial de la Justicia Social³.

Por ejemplo, difícilmente nuestras sociedades podrían ideológicamente justificar como justo que las generaciones de nuestros hijos tuvieran diferentes oportunidades en su desarrollo según su posición social. Es desde aquí, es decir, desde la aplicación efectiva del consenso de la “igualdad de oportunidades” dónde iniciamos nuestra exposición de los principios normativos de justicia/equidad, con el fin de proyectarlos a los principios políticos y sociales de una comunidad de personas.

La equidad más allá de la territorial y relacionada con las desigualdades injustas y evitables en relación al género, sociales y culturales es el principio básico de acción de las políticas públicas de atención social. La ciudadanía inclusiva parte del derecho de participación de las personas en todas las esferas de la sociedad, desde la perspectiva del derecho de las personas a una políticas públicas dirigidas a la equidad efectiva en la medida que promueve el acceso justo (principio de justicia social y solidaridad intergeneracional) a los recursos de su comunidad según su estado de necesidad.

³ Para más información: <https://www.un.org/es/observances/social-justice-day>

Es, sobre todo, en los sistemas públicos de un estado descentralizado en sus competencias a nivel territorial como en España, donde los planificadores políticos enfocan la cohesión social desde dos perspectivas diferentes de equidad:

i) la equidad horizontal, es decir, la igualdad efectiva entre los ciudadanos en el acceso a los servicios y la protección de la salud, con independencia de su comunidad de residencia. Para los planificadores, la equidad horizontal es aplicada al hablar de equidad territorial indicando la igualdad de asignación de recursos ante ciudadanos con iguales necesidades en el conjunto de los territorios de una nación. Es decir, igual asignación de recursos y servicios para igual estado de necesidad.

ii) la equidad vertical, reduciendo las diferencias atribuibles a los distintos niveles de renta en la prestación de servicios en todo el territorio nacional. En este caso, la asignación de recursos es diferente según los niveles de necesidad también diferentes. Es decir, mayor acceso de recursos y servicios ante mayores niveles de necesidad.

Si centramos la vigilancia de la equidad en la asignación de recursos a nivel territorial, y en concreto en el sistema nacional de salud, el análisis conjunto de los resultados mostrados en España por la encuesta nacional de salud y la distribución impositiva en la financiación de nuestro sistema descentralizado de las competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, ha mostrado una relación muy moderada entre las desigualdades de salud y los ingresos de los hogares en los diferentes territorios, mientras que la garantía de la equidad vertical en cada una de ellas está muy condicionado a un conjunto de políticas sociales activas dirigidas a la población y provenientes de ámbitos sociales diferentes al sanitario, como son las políticas educativas y laborales (Costa-Font y Gil, 2008). Por tanto, sin abandonar el interés ni la naturaleza de la vigilancia de la “equidad horizontal” de acuerdo con nuestro sistema garantista en la igualdad del conjunto de los ciudadanos en el acceso de los recursos independientemente del territorio, es decir, de la residencia de las personas, en cambio cuando determinamos la equidad como

principio de actuación en la desigualdad social centramos nuestra atención en el concepto individual de la “equidad vertical”.

Desde la planificación de las políticas públicas hablamos generalmente de equidad en salud y en educación considerando las necesidades de los ciudadanos en nuestro Estado de Bienestar, pero no enfatizamos con la suficiente familiaridad el concepto de equidad de las políticas sociales desde el punto de vista macroeconómico y meso-económico (estrategias tecnológicas y de inversión). En los últimos años, diversas publicaciones sobre desarrollo económico manifiestan la equidad como factor del desarrollo de las sociedades y su complementariedad con el crecimiento basado en el capital humano y social (Ocampo, 1998; Stiglitz et al, 2008).

LA EQUIDAD Y EL SISTEMA PÚBLICO UNIVERSAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La cohesión social bajo el modelo social de políticas públicas de protección social.
La construcción social del Estado de Bienestar: hacia un modelo social europeo.

Son evidentes las relaciones entre la promoción de la protección social y del desarrollo económico para la cohesión social de las sociedades. El Estado del Bienestar Social se ha desarrollado bajo el supuesto que una mayor cohesión social y calidad de vida de sus ciudadanos permite un crecimiento económico mayor que en aquellas sociedades con mayores desigualdades sociales, mayor riesgo de conflictos sociales y un menor capital humano del conjunto de la población (Rodríguez-Cabrero, 2011).

El modelo social de nuestro “Estado de Bienestar Europeo” tuvo un punto de inflexión fundamental en el año 2000, con el compromiso comunitario de la Estrategia de Lisboa (Comisión Europea, 2000), constituyéndose un mecanismo coordinado entre todos los Estados Miembro (EEMM) de racionalización de los diferentes sistemas de protección social respecto a los ámbitos socio-sanitarios, los sistemas públicos de empleo, la integración social y la modernización de los sistemas de pensiones (Lancker, 2001; Comisión Europea, 2002). Dicho

mecanismo coordinado, y establecido en origen respecto a las políticas nacionales de empleo desde 1997, se ha denominado Método Abierto de Coordinación (MAC). El inicio de la Estrategia de Lisboa y el establecimiento coordinado de los principios fundamentales del MAC (“La coordinación abierta de políticas presupone el establecimiento de directrices políticas, puntos de referencia, objetivos concretos y un sistema de seguimiento para evaluar el progreso por medio de una revisión por grupos paritarios”) planteaba como reto fundamental de la UE el ser una economía basada en el conocimiento, con mayor capacidad de competitividad y de cohesión social. El inicio de esta Agenda Social Europea pretende, en palabras del Consejo, la “consolidación y modernización del modelo social europeo” (Comisión Europea, 2001).

La Agenda Social Europea desarrollada desde hace más de una década en la Unión Europea (UE) se ha apoyado en tres ejes fundamentales: el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Dichos ejes fueron modificados en el 2005, en lo que se ha denominado la Estrategia de Lisboa renovada para el periodo 2005 al 2010 (Comisión Europea, 2005), remarcando la necesidad de que el crecimiento y el empleo fueran una máxima prioridad política, junto con la aplicación de los criterios establecidos para una “gobernanza” europea, pero sin olvidar que la consecución de estos objetivos a nivel de las políticas macroeconómicas deben aprovechar los actuales potenciales de la UE respecto no solo al crecimiento, sino también al estado actual de cohesión social, dado el conjunto de las políticas públicas de bienestar que caracterizan al modelo social europeo.

La integración de las directrices estratégicas de crecimiento y el empleo dentro de cada una de las políticas macroeconómicas nacionales constituyen lo que pasaron a denominarse los Programas Nacionales de Reforma (desarrollo trienal desde 2005 a 2010 con 24 directrices integradas para el crecimiento y el empleo), y vienen motivadas con la aplicación de las recomendaciones elaboradas por lo que se conoce como Informe Kok (2004).

Las **Directrices Integradas 2020** para el diseño de los programas nacionales de reforma se presentaron en 2 grandes bloques:

A. 1. - Recomendación del Consejo sobre directrices generales para la política económica de los Estados miembros y de la Unión – Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020. De las que se producen las directrices 1 a 6.

A. 2. - Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros – Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020. De las que se desprenden las directrices 7 a 10.

Comisión Europea, 2010

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028>

En 2015, un nuevo proceso de revisión de las Directrices Integradas fue conducido a partir de la gobernanza europea denominada Semestre Europeo (Comisión Europea, 2015). La supervisión de la Estrategia Europea 2020 se integra en el periodo denominado “Semestre Europeo”, periodo que se inicia con la Encuesta Anual sobre el Crecimiento para el ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y fiscales. Los EEMM presentan, junto con el Programa de Estabilidad y Convergencia, sus Programas Nacionales de Reforma para su evaluación en Abril, y así la emisión de recomendaciones específicas por países desde el Consejo de la UE en Junio. Recomendaciones a los países que giran hacia la modernización del mercado laboral, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad medio ambiental y energética, sin dejar de presionar sobre la racionalización de los sistemas de protección social europeos

Los pilares tradicionales del Estado del Bienestar (salud, educación, pensiones y cuidados de larga duración) se han estructurado como servicios públicos de atención social centrado en y para las personas. Para ello, las administraciones deben velar por la calidad de dichos servicios y cómo consiguen no solo resultados de bienestar en la atención de dichas personas, sino también un impacto en la calidad de vida de la población diana de dichos servicios. Para ello, y

tomando como ejemplo la actual agenda social de la UE, un sistema de protección social suficiente se constituye en un “amortiguador automático” de situaciones de crisis económica en la medida que el sistema de bienestar social atiende con equidad y calidad a la población más vulnerable (Comisión Europea, 2008, 2009), más aún si a los cuatro pilares del bienestar añadimos el ámbito del derecho a la vivienda y el empleo. Una vertiente interesante en el sistema de bienestar europeo lo constituye el reciente aprobado “Pilar Europeo de Derechos Sociales” (Unión Europea, 2017) que en sus principios pretende un modelo de protección social ajustado las necesidades individuales y sociales (empleo, ingreso mínimo, servicios sociales, vivienda, otras).

Actualmente, la construcción social del Estado de Bienestar ha caracterizado al Sistema de Protección Social por la diferenciación de sectores de necesidades estructurales de nuestro modelo de sociedad, de modo que se han delimitado segmentos de esas necesidades según las presiones existentes por colectivos afectados:

- La presión de la enfermedad que sigue marcando un concepto sectorial de especialidad médica frente al modelo integral de salud,
- La presión del envejecimiento sobre la modernización del sistema de pensiones frente a un modelo de cotizaciones sociales para hacer frente a una renta básica,
- La necesidad estructural de gestión del conocimiento y de las competencias sociales de acuerdo con las necesidades del mercado laboral que presionan sobre la profesionalización de la educación y su atención hacia el éxito escolar frente a los modelos socioeducativos con equidad,
- La atención a la dependencia y los cuidados de larga duración frente a un sistema público de servicios sociales que se constituya como cuarto pilar del bienestar.

Es el conjunto de demandas sectoriales de una necesidad, junto con las presiones estructurales sobre el empleo y la vivienda, lo que todavía dificulta la consolidación del desarrollo de un sistema público de protección social universal, centrado en las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital, y orientado a mejorar su calidad de vida (Esping-Andersen, 2007)

El Estado de Bienestar sufre de presiones económicas y demográficas, pero existe un acuerdo compartido en los países desarrollados de que la Administración Pública tiene la responsabilidad de los cuidados de sus ciudadanos para alcanzar su mayor calidad de vida (Morales-González, 2004). El concepto multidimensional de la calidad de vida tiene como paradigma el modelo de desarrollo humano según diferentes microsistemas ecológicos (Bronfenbrenner, 1979), en la medida que las personas a lo largo de su ciclo de vida se desarrollan en la interacción activa y recíproca con sus entornos inmediatos denominados como micro y mesosistemas (individual, familiar, educativo, ocupacional y comunitario) y en el contexto que estos entornos se sitúan y se relacionan constituyendo exosistemas y macrosistemas (económico, laboral, cultural, social, y político).

La consideración sociopolítica del desarrollo humano se refleja desde la existencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1966, e hizo explícito en la publicación del primer informe de desarrollo humano en 1990 (PNUD, 1990). Este primer Informe ha orientado los mensajes principales en el siguiente paradigma: “La verdadera riqueza de una nación está en su gente”. Al corroborar esta afirmación con un cúmulo de datos empíricos y una nueva forma de concebir y medir el desarrollo, el Informe ha tenido un profundo impacto en las políticas de desarrollo en todo el mundo⁴.

Se modela el desarrollo humano como un proceso dinámico centrado en las personas para la satisfacción de sus necesidades a través de instrumentos de

⁴ Ver indicadores en:
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/search.html?q=indicadores+desarrollo+humano&tagid=>

participación, de modo que la capacidad libre, es decir “autonomía”, de participación en los diferentes escenarios o sistemas ecológicos canaliza en las sociedades sistemas sociales de “Bienestar”. La capacidad de las personas para alcanzar la suficiente autonomía para su máximo nivel de “bien-estar” depende sustancialmente del grado de acceso que tenga al conjunto de bienes y servicios que ofrece su comunidad (PNUD, 1990). Este primer informe evidenció que hay una inter-relación entre crecimiento y desarrollo humano en la medida que se producen políticas públicas universales (lo que el informe denomina “mesopolíticas” gubernamentales) dirigidos a objetivos específico de acceso a servicios de salud (incluidas las políticas de alimentación y de inversión en infraestructura de saneamiento), educación, de ingresos (pensiones) y protección de la vulnerabilidad. Este concepto actualizado de vulnerabilidad partiendo de la consideración actual de atención social integral (PNUD, 2014) cuenta con el aval del propio título del último informe de desarrollo humano.

La sociología del bienestar (es decir, la percepción que los ciudadanos tienen sobre su estado de bienestar individual) indican las relaciones directas entre el grado de bienestar y las condiciones económicas y sociales que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Una reciente encuesta europea sobre la satisfacción de la vida muestran importantes asociaciones con variables subjetivas individuales, pero sobre todo con las características socioeconómicas que las personas pasan a lo largo de su ciclo vital (Eurostat, 2015)

Además, el modelo social del Estado de Bienestar asume que un sistema de protección social alejado de las políticas públicas y absorbidas por el mercado, es decir, sistemas de capitalización de los ciudadanos (de su educación, de su salud, de su pensión y cuidados ante situaciones de dependencia) en el sector de la empresa privada (pongamos como ejemplo el sistema liberal americano) implicaría siempre que habría parte de la población excluida por el sistema privado en la medida que los gastos que generen sean mayores que el capital invertido por éste, y que por un proceso de selección adversa, el sector público tendría no solo un

sistema asistencialista de beneficencia sino que también una atención a las contingencias que generan mayores costes (Gimeno, 2007).

Desde organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud) se está implantando la “Iniciativa del Piso de Protección Social” para garantizar un nivel básico de protección social que establezca, en lo que se ha denominado “suelo de protección social o piso social”, una vida decente a las personas (OIT, 2008). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha declarado en su informe de Trabajo Decente, la importancia de las cotizaciones sociales para la estructuración de un suelo de protección social (“social protection floor”) entendido como el conjunto de medidas y programas políticos para reducir la pobreza y la vulnerabilidad de la población, orientados a proteger a los miembros más débiles de la sociedad frente a las convulsiones y los riesgos al sustento económico (OIT, 2010), de modo que Naciones Unidas aboga hacia la promoción mundial de un sistema estructurado de protección social universal (Resolución de Naciones Unidas, 2010), más allá de la protección que los sistemas de seguridad social permiten a los sistemas de capitalización por parte de los trabajadores y los empleadores.

Plantearnos la reducción de desigualdades sociales de una población significa que, de acuerdo con el cumplimiento de los principios de universalidad e igualdad de oportunidades, el acceso a los bienes y servicios que caracteriza a un Estado de Bienestar tiene que cumplir una proporcionalidad con el estado de necesidad de cada uno de sus ciudadanos. Es decir, la organización de políticas sociales que permitan a todos sus ciudadanos un igual acceso a los servicios ante un igual estado de necesidad, de modo que se garantice un mayor acceso a los servicios disponibles a las personas con mayor necesidad de atención.

Existen evidencias científicas en el ámbito de la salud y la educación sobre las mayores dificultades que las personas con más necesidades de asistencia sufren en el acceso a los servicios correspondientes de atención. Este hecho puede ser extendido al conjunto del sistema de protección en la medida que los grupos de

población más vulnerable es también más vulnerable a una menor accesibilidad de los servicios y prestaciones disponibles. La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (2008), insta a todas las políticas nacionales al establecimiento de medidas integrales e intersectoriales de protección social que promuevan el acceso a los bienes y servicios esenciales para la salud y el bienestar de sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las políticas económicas de redistribución de la riqueza y de acceso a bienes y servicios disponibles de salud, educación, empleo, vivienda, y servicios sociales están dirigidas a mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población en lo que en los países desarrollados se ha denominado Estado de Bienestar. A ello, no solo las instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, sino también las organizaciones empresariales en su responsabilidad social corporativa, así como la sociedad civil marcan la dirección de la política social de un país. Por otra parte, los fuertes vínculos entre la salud, la exclusión social, la educación y las capacidades laborales nos muestra la importancia de las políticas públicas como privadas para incidir en la reducción del conjunto de las desigualdades sociales. Las metas de la equidad, así como del bienestar, implican a todos los sistemas de atención y las estrategias de planificación política deberían estar basadas en políticas sociales globales a nivel macroeconómico, meso-económico y microeconómico.

Ahora bien, los diseños de cualquier política pública (incluso de aquellas administraciones que consideran que el estado debe tener el carácter intervencionista más mínimo) parten de una construcción social sobre el abordaje de las necesidades y demandas sociales. Muestra de ello sería el diseño de las políticas públicas de protección de los trabajadores desde un sistema de seguridad social, cuyo enfoque se dirige a actuar ante situaciones contingentes de adversidad (enfermedad, desempleo, accidentabilidad, vejez y muerte), y que actualmente se enfrenta a unas necesidades sociales cambiantes, que le fuerzan a dirigir su atención social hacia los procesos vitales de las personas a lo largo de su ciclo vital,

y que por ello empiezan a poner su acento en la biografía personal y familiar, mostrando una construcción social más integral hacia los modelos de desarrollo humano. Por ello, desde el concepto de seguridad social respecto a la clase social (concepto de arriba-abajo) de los grupos humanos hacia el actual concepto de protección social de prevención y atención de la vulnerabilidad (concepto de dentro-fuera).

Semejante cambio de diseños de las políticas públicas de activación social se ha producido en Europa desde una posición de activación dirigida a la empleabilidad y el mercado de trabajo hacia un enfoque de participación social que pone el acento en el concepto de “ciudadanía inclusiva” (capacidades y habilidades del individuo para potenciar su “ocupabilidad” desde la sociedad de mercado), y siempre en el marco de la “ciudadanía social” (empoderamiento del individuo a partir del “capital social” que se potencia desde la sociedad civil) .

La desigualdad social es el principal factor asociado con la ausencia de igualdad de oportunidades. Más aún, un sistema público de protección social universal no podría garantizar la igualdad de oportunidades sin políticas de atención social dirigidas a los ciudadanos con mayores necesidades sociales. Cuando la Organización de Naciones Unidas aboga hacia la promoción mundial de un sistema estructurado de protección social universal (Resolución de Naciones Unidas, 2010), más allá de la protección que los sistemas de seguridad social permiten a los sistemas de capitalización por parte de los trabajadores y los empleadores, nos está indicando la importancia del principio de la equidad para orientar las políticas sociales en general, y los sistemas de protección social en particular.

A semejanza de las diferencias que se plantean entre la equidad en salud o en nivel educativo y la equidad en la atención sanitaria y en los servicios educativos, respectivamente, deberíamos plantear que a pesar de las dificultades en la eliminación de las desigualdades sociales, más aún cuando sus factores fundamentales radican en viejos y nuevos problemas estructurales de nuestras sociedades, sí podemos centrar nuestra atención en la equidad en la protección

social para favorecer una mayor intervención social en aquellos grupos poblacionales con mayores necesidades sociales, y con ello prevenir e intervenir en los procesos de exclusión social. Esto, en ningún caso, supone abandonar políticas sociales tendentes a reducir las desigualdades sociales, incluso aquellas de origen estructural, ni tampoco debemos interpretar que los servicios de atención social estén solamente dirigidos a la población con menores niveles socioeconómicos bajo el concepto ya desechado de “beneficencia”. En consonancia con el ámbito de la salud para conseguir equidad en salud y equidad en la atención sanitaria, o con el concepto de equidad en el sistema educativo, la atención social debe dirigir sus estrategias en política social focalizando su atención en todos los grupos de población, pero orientando la asignación de recursos de acuerdo con los diferentes niveles de estado de necesidad. En salud se ha determinado la complementariedad del trabajo específico en la población más vulnerable con problemas de accesibilidad a los servicios sanitarios, con la disminución de la brecha de las situaciones sociales y la actuación en todos los niveles socioeconómicos.

En conclusión, plantearnos la reducción de desigualdades sociales de una población significa que, de acuerdo con el cumplimiento de los principios de universalidad e igualdad de oportunidades, el acceso a los bienes y servicios que caracteriza a un Estado de Bienestar tiene que cumplir una proporcionalidad con el estado de necesidad de cada uno de sus ciudadanos. Es decir, la organización de políticas sociales que permitan a todos sus ciudadanos un igual acceso a los servicios ante un igual estado de necesidad, de modo que se garantice un mayor acceso a los servicios disponibles a las personas con mayor necesidad de atención. Por tanto, un sistema de protección social suficiente para los ciudadanos se caracteriza por ser universal, centrado en la igualdad de oportunidades y la equidad, con una legislación garante de los derechos sociales y la provisión de servicios de calidad.

BIBLIOGRAFÍAS

BARBA, Carlos

2011 “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina”. Colección CLACSO-CROP; Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120328120445/4.revision_barba.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)

BRONFENBRENNER, Urie

1979 “The ecology of human development”. Harvard University Press; Cambridge, USA (existe edición en castellano en La ecología del desarrollo humano, 1987. Paidós; Barcelona, España).

CÓDIGO CIVIL Y LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA

2015 “Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado”. Recuperado de https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=034_Codigo_Civil_y_legislacion_complementaria&modo=1 (consultado el 15 de septiembre de 2020)

COMISIÓN EUROPEA

2000 “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Agenda de política social”. COM (2000) 379 final; Bruselas, Bélgica.

2001 “Agenda Social Europea”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (30.5.2001); Bruselas, Bélgica

2002 “Social Protection in Europe 2001”. European Communities; Luxembourg. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/73760/1/2001.pdf> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

2005 “Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo. Directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013”. COM (2005) 0299, SEC(2005) 904; Bruselas, Bélgica Recuperado de <http://eur->

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0299:ES:HTML (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2008 “Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral” Diario Oficial L 307 de 18.11.2008. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:ES:PDF> (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2009 “Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses”. European Communities; Luxembourg. Recuperado de http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2010a “EUROPA 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM(2010) 2020 final; Bruselas, Bélgica
- 2010b “Recomendación 2010/410/UE del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión” Diario Oficial L 191 de 23.07.2010.
- 2010c “Propuesta de Decisión sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020” COM (2010) 193 final.
- 2013 “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020”. COM (2013) 83 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0083> (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2015 “Recomendación del Consejo relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”. COM/2015/099 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0099:FIN> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

COSTA-FONT, Joan & GIL, Joan.

2008 "Exploring the Pathways of Inequality in Health, Access and Financing in Decentralised Spain". Documento de Trabajo de FEDEA 13; Madrid, España.

EUROSTAT

2015 "Quality of life in Europe - facts and views - overall life satisfaction". Luxembourg. Recuperado de https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_in_Europe_-_facts_and_views&oldid=237684 (consultado el 15 de septiembre de 2020)

ESPING-ANDERSEN, Gosta

2007 "Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI". En: *Colección EkonomiGerizan XIV. El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales (89-111)*. Federación de Cajas Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, España

GIMENO, José-Adelantado

2007 "Estado de Bienestar: evolución y perspectivas". En: *Colección EkonomiGerizan XIV. El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales (31-45)*. Federación de Cajas Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, España.

KOK, Wim

2004 "Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and Employment". Report from the High Level Group. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg. Recuperado de http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)

Van LANCKER, Anne

2001 “La Agenda Social Europea: la ambición social de Europa”. *Foro de Seguridad Social*, (5), P.p. 23-28. Madrid, España. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/58199> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1994 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

MORALES-GONZÁLEZ, José-Manuel.

2004 “El sistema de protección social al anciano en España”. En: Aspectos familiares y sociales del paciente con demencia. Bermejo-Pareja F, ed. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, España. P.p. 11-25

NACIONES UNIDAS

2010 “Resolución de la 48ª Sesión de la Comisión de Desarrollo Social y 24 período extraordinario de la Asamblea General para la Promoción en Integración Social”. Recuperado de <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2010/res-2010-12.pdf>. Para ver informe <https://undocs.org/es/E/CN.5/2010/2> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

OCAMPO José-Antonio

1998 “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”. *Revista de la CEPAL* num 66, P.p. 7-28. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/28170278_Mas_alla_del_Consenso_de_Washington/fulltext/0289e0a50cf2fd9a99beedb8/Mas-alla-del-Consenso-de-Washington.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)

OIT [ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO]

- 2008 “Programa mundial de trabajo decente”. Recuperado de <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm> (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2010 “Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera, económica y global, y su impacto en el trabajo del sistema de NNUU”. Recuperado de <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=17072>. (consultado el 15 de septiembre de 2020)

OMS [ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD]

- 2008 “La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud”. Recuperado de http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/es/ (consultado el 15 de septiembre de 2020)

PNUD

- 1990 “Informe de Desarrollo Humano”. Tercer Mundo Editores. Bogotá; Colombia. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2014 “Reducing Vulnerabilities and Building Resilience”. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/2014-report> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

RODRIGUEZ-CABRERO, Gregorio

- 2011 “Servicios sociales y cohesión social”. Consejo Económico y Social de España. Madrid; España.

STIGLITZ, Joseph & SEN, Amartya & FITOUSSI, Jean-Paul

- 2008 “Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”. París; Francia. Recuperado de

<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload112.pdf>. (consultado el 15 de septiembre de 2020)

UNIÓN EUROPEA

2017 “Pilar de Derechos Sociales”. Bruselas, Bélgica. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es (consultado el 15 de septiembre de 2020)

VAN PARIJS, Phillippe

2012 “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del estado de bienestar y de su superación”. Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales: Ediciones Escuela nacional sindical. Medellín; Colombia. Recuperado de <https://docplayer.es/12557800-Mas-alla-de-la-solidaridad-los-fundamentos-eticos-del-estado-de-bienestar-y-de-su-superacion.html> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

Recibido: Julio de 2020

Aceptado: Septiembre de 2020