

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR EUROPEOS

Nelly Julia Castro-Vadillo
Universidad de Huelva
España

María Barroso-González
Universidad de Huelva
España

David Flores-Ruiz
Universidad de Huelva
España

Nelly Julia Castro-Vadillo
María Barroso-González
David Flores-Ruiz

La economía social en la descentralización de las políticas sociales: Experiencia de los estados del bienestar europeos

Resumen

Uno de los enfoques que surgen para hacer frente a la crisis del estado de bienestar en la década de los años 80, es el denominado Enfoque Pluralista del Estado de Bienestar, el cual plantea un reemplazamiento parcial de los servicios oficiales (estatales) existentes, dando lugar a un sistema mixto en el que el Estado sería menos dominante de lo que es actualmente. En este sentido, en la gestión de las políticas y servicios sociales adquieren un mayor protagonismo otros agentes, distintos del Estado, tales como: a) la Sociedad Civil, representada por instituciones como la Familia, b) el Mercado (empresas capitalistas y economía social de mercado) y c) el denominado Tercer Sector o voluntariado. A partir de un profundo análisis bibliográfico, se recogen las principales aportaciones que pueden hacer todas estas instituciones a la hora de hacer frente a los actuales problemas del estado de bienestar, así como a la descentralización de las políticas sociales, con especial atención a los aportes de la Economía Social.

Palabras clave: Economía Social, Política Social, Estado del bienestar, pluralismo del bienestar, descentralización.
Clasificación JEL: I30, I38, I39

Social economy in the decentralization of social policies: The experience of european welfare states

Abstract

One of the approaches to address the crisis of the Welfare State in the 1980s is the so-called Pluralist Approach, which proposes a partial replacement of existing official services, resulting in a mixed system in which the State would be less dominant. In this sense, other agents acquire a greater role in the management of social policies and services, such as: a) Civil Society, represented by institutions such as the Family, b) Market (capitalist firms and social market economy) and c) the so-called Third Sector. Based on a bibliographic analysis, we accordant the main contributions that these institutions can make to face the current problems of the Welfare State, as well as the decentralization of social policies, with special attention to the contributions of the Social Economy.

Keywords: Social Economy, Social Policy, Welfare State, welfare pluralism, decentralization
JEL Classification: I30, I38, I39

L'économie sociale dans la décentralisation des politiques sociales: l'expérience des États-providence européens

Résumé

L'une des approches qui a émergé pour faire face à la crise de l'État providence dans les années 80 est l'approche dite pluraliste de l'État providence. Cela soulève un remplacement partiel des services officiels existants. Cela donne lieu à un système mixte dans lequel l'État serait moins dominant qu'aujourd'hui. Dans la gestion des politiques sociales, d'autres agents que l'État acquièrent un rôle plus important, tels que: a) la société civile, représentée par des institutions telles que la famille, b) le marché (entreprises capitalistes et économie sociale de marché) et c) le appelé tiers secteur ou bénévolat. Sur la base d'une analyse bibliographique approfondie, sont rassemblées les principales contributions que toutes ces institutions peuvent apporter face aux problèmes actuels de l'État-providence, ainsi que la décentralisation des politiques sociales. en accordant une attention particulière aux contributions de l'économie sociale.

Mots-clés: Économie sociale, politique sociale, État providence, pluralisme de l'aide sociale, décentralisation
Nomenclature JEL: I30, I38, I39

Artículo de Investigación

La economía social en la descentralización de las políticas sociales: Experiencia de los estados del bienestar europeos

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Recepción de artículo: 07/04/2017
Concepto de evaluación: 22/05/2017
Aceptación de artículo: 20/06/2017

Nelly Julia Castro-Vadillo*
Universidad de Huelva, España

María Barroso-González
Universidad de Huelva, España

David Flores-Ruiz
Universidad de Huelva, España

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre el papel de los diferentes agentes, en general, y de la economía social, en particular, en la aplicación de las políticas sociales, tomando como referente la experiencia de los estados del bienestar europeos.

Para ello, a partir de un profundo análisis bibliográfico, se pone de manifiesto, en primer lugar, las diferentes razones por las que, a partir de la década de los ochenta, las políticas sociales, implementadas por los estados del bienestar europeos, comienzan a ser cuestionadas. De tal forma que, a partir de este período podríamos comenzar a hablar de la crisis del Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 2000; VVAA, 1996;...). Crisis que en la actualidad comienza a ser mucho más intensa como consecuencia de la grave crisis económico-financiera mundial, la cual se prolonga desde 2008, sobre todo en los países europeos. No obstante, previamente, se realiza una breve conceptualización del denominado estado de bienestar.

Posteriormente, nos detenemos en el análisis de uno de los enfoques que surgen para hacer frente a esta crisis del Estado de Bienestar, el denominado *Enfoque Pluralista del Estado de Bienestar*, el cual plantea un *reemplazamiento parcial de los servicios oficiales existentes, dando lugar a un sistema mixto en el que el Estado sería menos dominante de lo que es actualmente* (Jonhson, 1990)¹. En este sentido, en la gestión del estado de bienestar, adquieren un mayor protagonismo otros agentes, distintos del Estado, tales como, la Sociedad Civil, la cual está

* Autor para correspondencia

Correos electrónicos: nelly.castro@dege.uhu.es*, barroso@uhu.es, david.flores@dege.uhu.es

¹ Como señala Jonhson (1990), se parte de la crítica al Estado en una doble vertiente: las prestaciones son inadecuadas o de pobre calidad y el Estado se encuentra demasiado centralizado y burocratizado.

representada por instituciones como la Familia, el Mercado (empresas capitalistas y economía social) y el denominado Tercer Sector (Rodríguez Cabrero, 1996; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2006 y, Marbán, 2007).

Por ello, en el tercer epígrafe, pretendemos destacar las aportaciones que pueden hacer diferentes instituciones, tales como la Familia, el Mercado, y la Economía Social, a los problemas actuales del Estado de Bienestar, así como a la aplicación de las políticas sociales desde los territorios. Se finaliza el artículo elaborando un último epígrafe en el que se profundiza en el papel que puede ejercer la Economía Social, en todas sus formas, en esa reestructuración del estado de bienestar. Un papel que ha sido escasamente estudiado. Por último, se recogen las principales conclusiones de los temas tratados en la misma.

2. ESTADO DE BIENESTAR: GÉNESIS, CONCEPTO Y MODELOS EN EUROPA

2.1. Origen y concepto

No existe acuerdo entre la doctrina al señalar los orígenes del estado de bienestar, pero la mayoría de los autores coinciden en fechar su origen en el momento en el que se pone en marcha un repertorio básico de políticas sociales, considerándolo como un modelo político de intervención del estado en la economía (Bilbao, 1990 en González, 2009). Así, para Batista (2002), las políticas sociales tuvieron su origen sobre la base de la cuestión social, siendo considerada, por dicha autora, como un elemento sobre el que se fundan las políticas sociales.

Este naciente estado de bienestar se venía aplicando ya desde el S. XIX y principios del S. XX, como consecuencia de las desigualdades y pobreza que comenzaba a generar las

políticas liberales implementadas desde la Revolución Industrial. Sin embargo, tras la II Guerra Mundial surge el contexto más adecuado para asentarse y generalizarse, como consecuencia del establecimiento de unas políticas expansivas, con grandes inversiones encaminadas a crear empleo y establecer las infraestructuras físicas y sociales, basadas en políticas redistributivas, que estimulaban la demanda. Todo ello, facilitado e impulsado por el Plan Marshall; así como también por la aceptación de las teorías económicas de Keynes.

La década de los 60 y 70 fue de gran trascendencia en el mundo laboral, ya que en dicho período se aprueban las directrices para una importante protección al trabajador, así como una fuerte regulación del mercado de trabajo y la afirmación plena de la ciudadanía social. De tal manera, que dicho período permitió extender, en los países occidentales, unas políticas para la provisión social pública, basada en un crecimiento económico sostenido. No en vano, al período de 1945-1975 se le conoce como la "Época del Oro" del capitalismo del bienestar, el cual se basó en la *asunción del pleno empleo masculino y en el rol complementario desarrollado por la familia y, en particular, por el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares* (Moreno, 2004).

Respecto a lo que a su definición respecta, se suele incurrir en error conceptual en el estudio del estado de bienestar. Algunos tratadistas se refieren al estado de bienestar, otros a regímenes de bienestar, y otros, hablan de políticas sociales, como si se tratara del mismo tema. Sin embargo, estamos ante conceptos diferentes, ya que puede haber política social sin estados de bienestar, pero no al revés. La política social ha estado presente en tanto ha habido acción política colectiva para afrontar los riesgos sociales (Mishra, 1993 y Esping-Andersen, 2000). Sin

embargo, sería un error usar el término de política social de forma común con el estado de bienestar, ya que la política social es un concepto genérico, mientras que el estado de bienestar subyace a las características de la historia de la posguerra, así como a una connotación política-institucional que no podemos olvidar (Mishra, 1993).

Existe una amplia gama de definiciones sobre el término de estado de bienestar, con un vasto grado de heterogeneidad entre ellas. Una de las conceptualizaciones que podemos utilizar para referirnos al estado de bienestar es la de Picó (1996), el cual considera que *el Estado de Bienestar es un tipo específico de sociedad –capitalista– en la que el Estado interviene en el proceso económico de producción, reproducción y distribución de bienes y servicios para reasignar (redistribuir) las oportunidades de vida entre los individuos y las clases sociales.*

El distinto énfasis en las variables económica, cultural e institucional han definido modelos interpretativos diferentes y, por tanto, la propia definición de Estado de Bienestar o Estado Providencia. Gough (1982) señala que, en general, el estado de bienestar era la consecuencia de las necesidades de la modernización capitalista y de las presiones y demandas de la clase obrera.

En este sentido se manifiesta Rodríguez (1996) al reconocer que *el Estado de Bienestar connota un conjunto de respuestas de policy al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas.*

Por tanto, el estado de bienestar ha de poseer y estar dotado de unos mecanismos elementales básicos de protección hacia su ciudadanía contra ciertos riesgos que les pueden sobrevenir a lo largo de su vida como son la vejez, la enfermedad, el paro, la pobreza, etc. Y, a la vez, este catálogo de políticas estructuradas son las que quedan recogidas dentro del término de protección social.

Entre las definiciones sobre el estado de bienestar que hacen referencia a la teoría keynesiana estaría la realizada por Muñoz Bustillo (1993) al señalar que: *el Estado de bienestar se entiende como aquel conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos);* lo que representa un determinado comportamiento del sector público a fin de atender las necesidades sociales y el crecimiento económico, en aras de mantener la economía de mercado.

Desde nuestro punto de vista, podemos decir que el Estado de Bienestar es una fórmula de consenso para superar la conflictividad social. Es necesario conocer sus orígenes para poder captar la importancia histórica que supone la conexión entre ciudadanía y derechos sociales, que plasman el status de ciudadanía más allá de la retórica. No es aceptable hablar del estado de bienestar donde solo existen derechos civiles y políticos de los ciudadanos, así como tampoco donde se dan altos niveles de servicios públicos universales sin derechos democráticos. El estado de bienestar no debería identificarse con la sola idea de asistencia social o de protección contra la pobreza o la marginación.

2.2. Tipologías y modelos de Estados de Bienestar en Europa

El estado de bienestar constituye un modelo ideal de provisión universal de protección mediante servicios sociales articulados a través de políticas sociales. Una clasificación más detallada de estas mutuas relaciones y de las implicaciones que se derivan de la vinculación entre estado de bienestar e ideologías se recogen en diferentes clasificaciones realizadas por Titmuss (1981); Esping-Andersen (1999 y 2000); Ochando (1999); Ferrera (1995), en Sarasa y Moreno; Leibfried, 1992 y Castell y Mitchell, 1993, en Martínez (2007); Palme (1998); Pampillón (2008), entre otros, adoptados en países como Alemania, Suecia, Gran Bretaña, España, e incluso Estados Unidos.

Titmuss, hizo la primera contribución a la modelización del bienestar, teniendo en cuenta un principio organizativo y analizando las consecuencias para sus ciudadanos, distingue tres modelos diferentes: el modelo residual de bienestar, el modelo de logro personal-cumplimiento laboral y el modelo institucional redistributivo (Titmuss, 1981).

La tipología que divide entre estado de bienestar institucionales y estado de bienestar residuales, radica en la perspectiva de que los estados de bienestar institucionales tienden a fijar compromisos más directos con la desmercantilización. Por ello, en los estados de bienestar residuales, el estado tiene la responsabilidad sólo cuando falla la familia o el mercado, es decir, tiende a limitar sus obligaciones a los grupos sociales marginales y necesitados, mientras que en los estados de bienestar institucionales, las políticas se dirigen a toda la población y suelen ofrecer un compromiso más institucionalizado —y estatalizado— de la protección social.

Por su parte, Esping-Andersen sugiere tres tipos clásicos de estado de bienestar, respondiendo a diferentes grados de desmercantilización (Esping-Andersen, 1993)²:

Cuadro 1. Clasificación de los modelos de los Estados de Bienestar

| Liberal | Socialdemócrata | Corporativista |
|--|--|---|
| Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, | Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Islandia. | Alemania, Francia, Italia, Austria, Holanda, Bélgica. |

Fuente: Esping-Andersen (1993).

Posteriormente, a la hora de estudiar las variaciones internacionales tanto a nivel de los derechos sociales reconocidos como en la estratificación de bienestar, y la separación entre mercado y estado, Esping-Andersen (2000:115) vuelve a diferenciar tres regímenes del estado de bienestar: un *régimen liberal* (en el que el estado estimula el mercado de manera pasiva –garantizando un mínimo a la población–, así, las personas con más recursos acudirán al mercado para completar su protección); un *régimen conservador* (se dio importancia a la conservación de las diferencias de status, por lo tanto los derechos fueron vinculados a la clase y al status social) y un *régimen socialista* (se destaca, la fusión entre el bienestar social y el trabajo, es decir se minimiza los problemas sociales y se maximizan los ingresos por salarios).

En años más recientes han surgido nuevas aportaciones que se han esforzado en analizar una nueva categoría de estado de bienestar, el correspondiente a la Europa del Sur, denominado mediterráneo, y que comprende a Grecia, Italia, España, y

² Es decir, cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando uno puede ganarse la vida sin depender del mercado. Esping-Andersen entiende la desmercantilización, como una de las posibilidades de subsistencia que los estados de bienestar permiten a los ciudadanos como un asunto de derecho social.

Portugal. Se trata de un modelo semejante, en lo general, al conservador, pero con rasgos particulares producto de sus condiciones históricamente tardías (años 70-80).

Stephan Leibfried (1992), en Martínez (2007), analiza el régimen de los países latinos o estados de bienestar primitivos, caracterizados básicamente por un desarrollo débil de bienestar. Por su parte, Ferrera (1995) y Abrahamson, (1995), ambos en Sarasa y Moreno (1995), evidencian la dificultad de integrar a estos países en los clásicos sistemas de protección social, ya sea dentro del modelo universalista, basado en el ciudadano (en países del norte de Europa), como dentro del modelo profesional, basado en los seguros sociales (en países continentales europeos).

En este sentido, estos países del sur de Europa pueden ser calificados como una *via media*, y opción *intermedia*, entre los regímenes *bismarckianos*, de mantenimiento de rentas ocupacionales, y los *beveridgeanos*,

de cobertura universalista (Moreno, 1999). Y, pese a que los cuatro países que integran este régimen no han tenido los mismos orígenes, ni tampoco se han desarrollado en el mismo grado, poseen una serie de características similares que hacen que se les denomine como un modelo latino, mediterráneo, meridional o del Sur de Europa.

No en vano, conforme indica Ferrera (1995: 104), estos países han conocido *una industrialización tardía, la persistencia de muchas áreas atrasadas y de marcados dualismos económicos, lo extremadamente abigarrado de sus estructuras ocupacionales, largos períodos de autoritarismo, la fuerza de la Iglesia católica y de las instituciones corporativas tradicionales, el bajo estatismo y elevado partidismo, el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas.*

Para finalizar este análisis de los modelos o tipologías de estados de bienestar, a continuación, en el siguiente cuadro, a modo comparativo, se recoge las principales

Cuadro 2. Características de los modelos de Estados de bienestar

| RAZONES | LIBERAL | CONSERVADOR | NÓRDICO | MEDITERRÁNEO |
|---------------------------|---|--|---|------------------------------------|
| Aparición | S. XIX | S. XIX (finales) | S. XX | S. XX (década 70) |
| Ejemplos modales | EEUU, Canadá y Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda. | Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Holanda y Luxemburgo. | Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia. | Italia, España, Grecia y Portugal. |
| Pobreza | Problema del individuo | Problema del individuo | Problema social | Problema del individuo |
| Destinatarios | Pobres | Trabajadores | Universal | Trabajadores/pobres |
| Papel Estado | Mínimo (Titmuss)-Marginal (Esping) | Residual (Titmuss) - Subsidiario (Esping) | Sustitutivo (Titmuss). Central (Esping) | Subsidiario |
| Papel Mercado | Central | Marginal | Marginal | Marginal |
| Papel Familia | Marginal | Central | Marginal | Central |
| Política empleo | Activa | Activa | Activa (flexible) | Pasiva |
| Grado desmercantilización | Mínimo | Alto (para el cabeza de familia) | Máximo | Alto |
| Modo Solidaridad | Individual | Parentesco Corporativimismo Estatismo | Universal | Parentesco Corporativimismo |
| Lugar de solidaridad | Mercado | Familia | Estado | Familia |
| Ideología política | Liberal | Conservadora | Socialdemócrata | Católico |

Fuente: elaboración propia.

características que definen a cada uno de los modelos de estados de bienestar.

En definitiva, el estado de bienestar, supo dar respuesta a la crisis de la demanda que se produjo en 1929 (crisis económico-financiera internacional), en la medida que proveía al estado de una serie de herramientas para realizar intervenciones en el ámbito económico con el fin de hacer frente a situaciones de crisis o fallos del mercado, a la vez que se creaba un sistema de protección que asegurara y cubriera algunas necesidades socioeconómicas de la ciudadanía, así como una cierta igualdad de oportunidades. Sin embargo, tal y como se recoge posteriormente, en la década de los 70, dicho modelo de estado de bienestar entró en crisis económica.

2.3. Crisis y reestructuración del Estado de Bienestar

El estado de bienestar no pudo dar respuesta a la crisis de oferta generada por la subida de los precios de las materias primas, en general, y del petróleo, en particular, en la década de los 70. A partir de aquí, las sucesivas crisis del sistema de economía capitalista ponen de manifiesto que este modelo de estado de bienestar keynesiano tenía unos límites económicos y políticos, siendo rechazado y cuestionado, lo que ha provocado una crisis de legitimidad del sistema.

Así, entre los factores que provocaron la llamada crisis del estado de bienestar se encuentran: a) los de tipo económico (crisis del modelo económico y de producción fordista, déficit público, problemas fiscales, etc.) (Muñoz de Bustillo, 2000), b) políticos e ideológicos (grupos de presión empresariales, neoliberalismo, críticas de partidos (de derecha y marxistas), tal y como afirma Uroz (2010), etc.); y c) sociales

(nuevas estructuras familiares y de estilos de vida), tal y como afirman Esping-Andersen (1998) y Navarro (2000).

Por consiguiente, a partir de la década de los 80 del pasado siglo, el modelo de estado de bienestar keynesiano, que se había venido desarrollando con éxito en Europa durante más de tres décadas, se pone en entredicho, siendo necesario su adecuación al nuevo contexto político y socioeconómico.

Sin embargo, a pesar de todo ello, tal y como afirma Moreno (2004: 8), *el diagnóstico del estado del bienestar en el tránsito al tercer milenio lo confirma como una institución que sigue gozando de altísimos niveles de legitimación y apoyo popular*. Por tanto, su gran desafío está en la necesidad de adaptación de sus distintos niveles de protección social a una nueva realidad, caracterizada por la convergencia europea y la pérdida progresiva de protagonismo de los estados nacionales a favor de la propia Unión Europea y de sus regiones y territorios.

Estos nuevos procesos, que impulsan a la remodelación del estado de bienestar comenzaron a presionar a mitad de los años setenta, no a favor del desmantelamiento del estado de bienestar, sino a favor de su reestructuración. En este sentido, Gough (1982) predice, con acierto, que la compleja relación entre capitalismo y democracia no conduce al desmantelamiento del Estado de Bienestar por privatización, ni a su radical socialización por crisis total (fundamentalismo marxista), sino a su reestructuración.

Por todo, resulta necesario encontrar la configuración del modelo sobre el que puede concretarse el consenso necesario y posible en torno al estado de bienestar;

aunque resulte complejo encontrarlo dada las contradicciones y cambios que son más extensos e intensos a la hora de diseñar nuevas formas de regulación (Martínez Gonzalez-Tablas, 1994 y Johnson, 1990, entre otros).

En esa reestructuración, los países de tradición más socialdemócrata han experimentado una adecuación a la nueva realidad del estado de bienestar, mientras que, aquéllos países más liberales han introducido grandes recortes en las prestaciones que el estado de bienestar, anteriormente, proporcionaba. No en vano, éstos últimos fundamentan su desmantelamiento y desaparición en el hecho de que éste no es funcional para el crecimiento de la economía³.

Al hilo de lo anterior, han ido apareciendo diferentes enfoques y/o modelos, teóricos y prácticos, de estados de bienestar, que pretenden llevar a cabo su reestructuración. Así, como manifiesta Aranaga (2000). Desde finales de los años 1980 van a ir apareciendo alternativas al estado del bienestar –entre otras, el neocorporativismo, el neopragmatismo, el reformismo radical y el welfare mix o pluralismo del bienestar-, que, sin pretender cuestionarlo, van a focalizar el análisis en aspectos más concretos de este tipo de Estado y de sus sistemas de protección social.

En este sentido, Rodríguez (1996) hace referencia a cuatro opciones posibles en esa reestructuración del estado del bienestar, tales como: la neoliberal, la corporativista, la conservadora y la socialista. Sin embargo, dado que el retorno de la comunidad no es posible debido, entre otros aspectos: a la modernización capitalista, a los logros en la lucha de los derechos de la mujer y a los

cambios en el seno de la estructura familiar, entre otros, se han disuelto y transformado las viejas identidades en otras más complejas y difusas.

El planteamiento de estas opciones no excluye posiciones mixtas (Diddens, 1996), basadas en la combinación del conservadurismo y ciertos valores esenciales del pensamiento socialista. En este caso, no estaríamos ante una opción ecléctica sino en una combinación de dudosa consistencia teórica e ideológica para Rodríguez Cabrero (1996).

Fruto de esa combinación, surge el enfoque pluralista del bienestar, como una corriente desarrollada desde enfoques económicos y sociológicos, que defiende la necesidad de un estado de bienestar que garantice una provisión universal y básica de las necesidades sociales, y permita la extensión de otras formas de intervención social: mercado, familia y de todos los agentes sociales, en general. (Ascoli, 1988). Este modelo profundiza en una división plural de la producción de bienestar con más espacio para el mercado y para la sociedad civil, por lo que tiene que reorientar sus mecanismos de decisión y acercamiento más al ciudadano y, por tanto, a sus territorios.

3. ENFOQUE PLURALISTA DEL ESTADO DE BIENESTAR: EL PAPEL DE LOS DIFERENTES AGENTES

El pluralismo de bienestar apareció a raíz de la renovación del concepto de voluntariado en la reunión del Comité WOLFEDEN (en Gran Bretaña, 1978), siendo el objetivo del evento mejorar la partición del tercer sector o sector voluntario, sin ánimo de restringir el suministro público ni sustituir a éste en la provisión oficial por las nuevas iniciativas sociales (Martín Castro, 2010).

³ Para los liberales, el Estado de bienestar no fomenta ni el ahorro ni la inversión, desincentivando a la población frente al trabajo (Paramio, 1998).

Cuadro 3. Características del pluralismo del Estado del Bienestar según corrientes

| Características | Corriente izquierda | Corriente derecha |
|---|---|---|
| Reestructuración del Estado del Bienestar | Se asume la necesidad de hacer cambios en el Estado de Bienestar | |
| Inicios del enfoque teórico | Finales de los 70-década de los 80 | |
| Tipo de enfoque | Más práctico que teórico | |
| Participación de agentes | Múltiple (división de la provisión de bienestar social) Enfoque de reestructuración desde abajo | |
| Cambios propuestos | Reestructuración | Adaptación |
| Papel del Estado | Pérdida de peso relativo (sigue siendo máximo responsable) | Pérdida de peso absoluto (responsabilidad compartida) |
| Papel de otros agentes | Complementan al Estado | Sustituyen al Estado |
| Procesos, actuaciones | Descentralización poderes, participación ciudadana y cooperación | Privatización (incremento niveles competencia) |
| Agentes que incrementan importancia | Administración regional y local, Economía Social de mercado y Economía Social de no mercado (Tercer Sector) | Mercado capitalista, familia y otras redes informales |

Fuente: elaboración propia.

No obstante, como se desprende de la Cuadro 3, esa reforma del estado del bienestar, basada en el modelo pluralista, se viene observando y desarrollando desde dos corrientes diferentes, una más de izquierda y otra de derecha. Entre los defensores liberales a favor de la economía pluralista del bienestar destacan los argumentos de Judge (1987) y Mulas-Granado (2010), entre otros, mientras entre la corriente más de izquierda destacan Rodríguez Cabrero (1996), Gouhh (1982), etc.

Desde la perspectiva pluralista más conservadora la sobrecarga estatal podría ser aliviada a través de la transferencia de servicios hacia el sector comercial, reduciéndose así el gasto público y favoreciendo la confianza y competencia (Jonhson, 1990); mientras que, desde la izquierda (Avila *et al.*, 2001), esa reforma del estado del bienestar, bajo el enfoque pluralista, se sustenta en la descentralización y la participación social y, por tanto, de los territorios. Sin embargo,

el Estado no debe renunciar a coordinar y garantizar unos derechos sociales universales (Rodríguez Cabrero, 1996).

Conforme señala Rodríguez Cabrero (1996), en la gestión del estado de bienestar, adquieren un mayor protagonismo otros agentes, distintos del estado, tales como, la Sociedad Civil, la cual está representada por instituciones como la Familia (sector informal), el Mercado (empresas capitalistas y la economía social de mercado) y, el Tercer Sector (sector voluntario o economía social de no mercado). Es precisamente la búsqueda de la eficiencia en el empleo de los recursos (escasos) que gestiona el sector público lo que ha puesto en valor el protagonismo creciente de la sociedad civil y, especialmente, del Tercer Sector en el suministro y provisión de bienes y servicios de contenido social.

En definitiva, la perspectiva pluralista ha tenido una amplia aceptación, ya que en ella se destaca los principios para lograr

una reactivación eficaz de la política social, dirigida a la descentralización, la participación de los ciudadanos y la gestión menos burocrática de los servicios sociales, como hemos dicho, desde muy distintas posiciones ideológicas y estratégicas.

Así, por un lado, se podría orientar hacia la gestión privada-lucrativa de los intereses públicos con cierta financiación y regulación pública (*privatización de la gestión del bienestar*, incluyendo las versiones comunitaristas conservadoras de la sociedad civil de vuelta a la familia y redes informales como medio de satisfacción de las necesidades). Por otro lado, se podría orientar hacia un modelo de provisión y gestión pública con importantes garantías del estado pero con mayores márgenes de descentralización y participación social, que podríamos llamar *socialización de la gestión del bienestar* (en este caso estaríamos ante la corriente de izquierda del enfoque pluralista). En este último caso adquiere especial importancia los procesos de descentralización y traspaso de competencias a los entes públicos regionales y locales⁴.

Por tanto, aunque estas dos alternativas se enlazan teóricamente en la reestructuración del estado de bienestar, en la práctica se construyen como modelos distintos que responden a concepciones ideológicas también muy distintas. En el segundo caso hablaríamos de una reestructuración participativa del estado de bienestar acorde con la democracia radical y las democracias participativas, mientras que en el primero, no sería exacto hablar de reestruc-

turación sino de un cambio de modelo, hacia el modelo Pluralista (*Welfare mix*) o de la Sociedad del bienestar, funcional al neoliberalismo y como requisito previo para la consolidación de éste (Espadas, 2007:178).

Contrario a lo que postula el modelo pluralista con enfoque de derecha, el papel de las administraciones públicas, debe ser central respecto del desarrollo de la participación. Dado que la desigualdad estructural y se convierte en un obstáculo para la participación social, el papel compensatorio del estado es necesario para el propio ejercicio de la participación. Por tanto, se hace imprescindible una transformación de sus estructuras institucionales para que se conviertan en instancias reguladoras efectivas y accesibles para los ciudadanos (Espadas, 2007).

En este sentido, puede decirse que la participación ciudadana se configura como un cauce de redefinición de las relaciones estado-ciudadanos en el campo de la intervención social en un espacio público ampliado y común a ambos sectores, que abre puertas al establecimiento de estrategias conjuntas y de *conjuntos de acción* (Villasante, 1995), en la línea de la democracia participativa.

Esa participación ciudadana⁵ en el contexto de un estado del bienestar pluralista y participativo, se constituiría como uno de las posibles estrategias para democratizar la esfera pública y ampliarla más allá del propio estado, mediante la descentralización y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones

4 De hecho, uno de los pilares más importante de la política económica de la Unión Europea ha venido siendo la política de desarrollo regional, mediante la cual el traspaso de recursos financieros a las regiones más necesitadas ha tenido especial importancia, favoreciendo, de este modo, una estrategia de desarrollo regional desde los propios territorios.

5 Se refiere a las actividades que se desarrollan en relación con las administraciones públicas, excluyendo, por un lado, la participación política indirecta (voto), la militancia en partidos políticos o la participación personal en órganos representación y de gobierno; y por otro, la participación social y comunitaria, como experiencias autónomas de la sociedad civil y los movimientos sociales (Cunill, 1991).

y en los modos de implementar las políticas públicas locales, adaptadas a las necesidades propias de cada territorio. Ello podría operar en un doble sentido: como un modo de control sobre la administración pública y como medio de transmisión de las necesidades sociales, y de los territorios, a la administración y de mecanismos de colaboración en la satisfacción de éstas (Cunill,1991).

En esa participación ciudadana en el Estado de bienestar, el enfoque pluralista destaca el papel que puede jugar la Familia, así como la economía social, tanto de mercado como de no mercado (Tercer Sector), sobre todo a la hora de desarrollar, entre otras, las siguientes funciones (Rodríguez Cabrero, 2006): a) descentralizar las políticas y adaptarlas a las necesidades reales de los ciudadanos y de los territorios; b) gestionar, de una forma más eficaz y eficiente, diferentes servicios sociales, tales como la atención a los mayores y de la dependencia, el cuidado de menores, la implementación de políticas activas de empleo, etc.; c) mejorar la calidad del servicio mediante un trato más cálido, personalizado y cercano a las personas.

En definitiva, todas las argumentaciones a favor del pluralismo se fundamentan en un amplio catálogo de fallos del estado de bienestar. De ahí, el aumento de la intervención del sector voluntario, es decir, del Tercer Sector y la economía social de mercado, pues, tal y como se recoge en el siguiente epígrafe, encaja perfectamente en el modelo organizativo, ya que contribuye a mejorar sustancialmente esa línea de críticas al estado de bienestar. Por otro lado, se puede destacar el inicial alto grado de consenso político y de adhesión en torno al Pluralismo desde posiciones ideológicas muy distantes.

No en vano, a finales de los ochenta, y principios de los noventa, el discurso pluralista estaba ya claramente incorporado en las recomendaciones en materia de política social de organismos internacionales como la ONU (en las reuniones de los ministros de asuntos sociales se emplea ya el concepto de Welfare mix) y la OCDE, que en 1994 lo incorpora al documento *Nuevas orientaciones de la Política Social* (Espadas, 2007: 177).

El análisis y fomento del papel que puede desempeñar la economía social, tanto de mercado como de no mercado, para dar desarrollo a todos estos aspectos y funciones, que hagan frente a la necesaria reestructuración que demanda el Estado de Bienestar, debe ser sumamente importante, si bien, su estudio, hasta la fecha, ha sido más bien escaso, tal y como se comenta en el siguiente epígrafe.

4. LA ECONOMÍA SOCIAL EN UN ESTADO DEL BIENESTAR PLURALISTA

Podría decirse que la economía social adolece de cierta invisibilidad, como consecuencia de la escasa importancia que, desde las administraciones públicas, se le ha dado a este tipo de economía. Ello también puede deberse a su difícil delimitación conceptual. Como consecuencia de ello, son escasas las publicaciones y los teóricos de las políticas sociales y del Estado del Bienestar que hacen referencia a este tipo de economía.

No obstante, a pesar de ello, pueden identificarse, entre otros, los siguientes estudios: Donati (1997), Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2006), Marbán Gallego (2007), Rubio (2007), Sajardo (2007) y Urra (2010); todos ellos elaborados a partir de la década de los 90 del Siglo XX, cuando el enfoque pluralista comienza a adquirir importancia.

Todos estos estudios consideran que, dadas las características propias de la economía social, las aportaciones que ésta puede hacer a la construcción y reestructuración de un Estado del Bienestar en crisis pueden ser significativas. En este sentido, el objetivo principal del presente epígrafe es profundizar en el análisis de las funciones y aportaciones que la economía social puede hacer a la construcción de un modelo de estado del bienestar pluralista descentralizado. No obstante, previamente, se recogen diferentes aspectos que convierten a la economía social en un agente fundamental en los procesos de desarrollo de los territorios, debido a esas características que la definen.

4.1. Sinergias entre la economía social y los procesos de desarrollo local

Con objeto de destacar el importante papel que desempeña la economía social en el desarrollo de los territorios, a continuación se recogen los aportes que puede realizar la economía social en las políticas y procesos de desarrollo local:

- Las entidades de economía social reaccionan rápidamente ante problemas del entorno, ya sean éstos económicos, sociales, institucionales, etc. (Mozas y Bernal, 2006). Ello posibilita poner en práctica uno de los principales fundamentos del desarrollo local, cual es el desarrollo desde abajo, y la iniciativa local como fórmula para hacer frente a los problemas del territorio. No en vano, estas entidades se encuentran particularmente ligadas al territorio, precisamente por esa característica que las vincula a las personas, y éstas lo están al territorio (García-Gutiérrez, 1991).
- La participación local, de una forma democrática, se configura como otro de los principios en los que se deben

basar los procesos de desarrollo local. De tal forma, que las organizaciones de economía social, fundamentadas en la democracia participativa, permiten poner en práctica este principio. En este sentido, tal y como recoge Grávalos (2002:19) *la finalidad de la actividad económica (de las entidades de economía social) no es el beneficio en sí, sino la mejora de los niveles de vida y el autocontrol democrático del proceso económico y el autodesarrollo de los trabajadores.*

- Entre los objetivos principales de las entidades de economía social se encuentran el de mejorar los niveles de vida de la población y la autodesarrollo de los trabajadores, los cuales también se configuran como objetivos principales de los procesos de desarrollo local, que persiguen impulsar cambios estructurales en los territorios⁶.
- La importancia que adquiere en Europa el problema de las altas tasas de desempleo (paro estructural) en las décadas de los setenta y ochenta se configura como uno de los principales factores que impulsan la aparición de las políticas de desarrollo local. Y, muy unido a ello, las fórmulas de economía social (cooperativas de trabajo, autónomos, sociedades laborales, etc.) permiten contribuir a la consecución de este importante objetivo de las políticas de desarrollo local. No en vano, tal y como recoge García (1997), *la economía social ha demostrado ser decisiva en la generación de empleo estable*⁷.

⁶ Estas entidades también destacan por su contribución a la integración social, ayudando a los marginados, inmigrantes, desfavorecidos, enfermos o discapacitados a mejorar sus condiciones de vida, a obtener servicios asistenciales mínimos, etc., lo cual se resume, en definitiva, en una mejora de la calidad de vida de la población.

⁷ La capacidad de generar empleo y actividad de las entidades de economía social, aún en épocas de crisis, es una realidad probada (Tomás et al., 1998).

- Estas entidades, a través de sus múltiples fórmulas organizativas, se consideran una fuente inagotable con capacidad para crear un tejido empresarial en cualquier zona y, muy especialmente, en zonas rurales en despoblación, donde lo que está en peligro no es sólo la posibilidad de muchas personas de vivir en su lugar de origen, sino también el abandono y degradación de espacios y de recursos de gran valor social y ecológico. En este sentido, las cooperativas de desarrollo comunitario de servicios colectivos y servicios de proximidad, entre otros, constituyen referentes importantes de las funciones que la economía social viene cumpliendo en áreas rurales (Tomás et al. 1998).
- Dado que el desarrollo local se fundamenta en la creación de pequeñas y medianas empresas, las entidades de economía social adquieren importancia en estos procesos, ya que no requieren grandes cuantías de capital para su constitución y tampoco de un número elevado de socios. De tal forma, que la mayor parte de este tejido empresarial forman parte del sector de la mipymes.
- Las entidades de economía social favorecen la creación de empleos estables en el territorio, ya que el riesgo de cierre o traslado es menor que en las empresas capitalistas, al residir sus propietarios en el propio territorio.
- Tal y como reconoce Dedourny (2003), la economía social suele nacer de reacciones colectivas frente a los problemas que crean las transformaciones del sistema. Además, estas reacciones a menudo anuncian nuevas demandas sociales y anticipan respuestas más globales, erigiéndose en instrumentos de actuación de los agentes de los territorios, reivindicando los diferentes problemas que pueden surgir en éstos.

- Aunque marcadas por la internacionalización de las economías, la vocación de las entidades de economía social está inscrita ante todo dentro de una dinámica local y regional⁸.

En definitiva, el cambio de las políticas de desarrollo que se experimentó desde la década de los setenta, como consecuencia de la crisis económica, ha beneficiado a las entidades de economía social. La razón la encontramos en que este tipo de entidades, tal y como se ha venido argumentando en el presente epígrafe, poseen unas características específicas que se ajustan al tipo de entidad que estas políticas prinden favorecer a la hora de impulsar procesos de desarrollo local, dentro de los cuales, las políticas sociales adquieren un importante papel.

En este sentido, entre ambos conceptos (desarrollo local y economía social) se pueden establecer importantes sinergias. De tal forma, que la nueva política económica local y regional está favoreciendo las importantes tasas de crecimiento que viene experimentando la economía social⁹; y, a su vez, el fomento de la creación de entidades de economía social, dadas sus particulares características, se erige en una estrategia fundamental a la hora de impulsar procesos de desarrollo económico local.

Una vez argumentada la importancia que puede llegar a tener el fomento de fórmulas de economía social para la dinamización de procesos de desarrollo territorial, en el siguiente epígrafe analizamos el papel que puede desempeñar en las políticas sociales, en general, y en la construcción de un estado del bienestar pluralista, descentralizado en los territorios.

⁸ El ejemplo más importante de inserción regional es, sin duda, el complejo cooperativo de Mondragón en el País Vasco.

⁹ Estas importantes tasas de crecimiento han hecho que, según CEPES (2009), en España para 2008, la economía social represente los intereses de casi 48.000 empresas, genere el 10% el PIB y un total de 2.350.000 empleos.

4.2. Funciones de la economía social en un estado del bienestar pluralista

Tanto la economía social como la actuación de los Estados en materia social, a través de políticas sociales, que dan lugar a los denominados Estados de Bienestar, nacen para regular los conflictos redistributivos, que comenzaba a generar en el Siglo XIX la intensificación del capitalismo industrial.

El origen histórico de lo que se conoce como economía social se sitúa en la Francia del S. XIX, surgida de las experiencias cooperativistas, mutualistas y del asociacionismo obrero y que tiene como principal objetivo el dar prioridad a lo social en el desarrollo de la actividad económica¹⁰. Con este concepto se comenzaba a mostrar preocupación por las graves consecuencias sociales, en lo que a la distribución de la renta se refiere, producidas por la Revolución Industrial. No obstante, en las últimas décadas ha vuelto a resurgir con fuerza el papel que la economía social puede desempeñar a la hora de hacer frente a los importantes impactos sociales y medioambientales ocasionados por el desarrollo del capitalismo financiero y las políticas neoliberales que lo impulsa¹¹.

10 El concepto de economía social surgió concretamente en 1830 cuando Charles Dunoyer publicó en París un Nuevo tratado de economía social. No obstante, hubo que esperar los aportes de Constantin Pecqueur (1842) y François Vidal (1846) para que se encontraran referencias explícitas a la economía social. Más tarde esta tradición estuvo representada en Francia por Benoit Malon y su Tratado de economía social (1883), así como por Marcel Gaus, quien defendió una economía de asociaciones voluntarias (Dedoury, 2003).

11 Como consecuencia de ello, podría decirse que la mitad del mundo vive con menos de 2 dólares al día. De tal forma, que mientras que el 94% de la renta mundial se concentra en el 40% de las personas, el 6% restante lo hace en el otro 60% de la población mundial. Por otro lado, el cambio climático se está convirtiendo en una de las mayores amenazas a las que se enfrenta la Humanidad. Estos problemas no han pasado desapercibidos por la comunidad internacional y, ya en 2000, los líderes mundiales se reunieron en las Naciones Unidas para fijar los Objetivos del Milenio, comprometiéndose, entre otras cosas, a que la pobreza se redujera a la mitad en el año 2015, lo cual no se va a cumplir. Por otro lado, esas políticas neoliberales comienzan a poner en peligro los Estados de bienestar como consecuencia de los recortes presupuestarios que se vienen produciendo en materia de política fiscal para corregir el déficit público que sufren los Estados europeos.

En este mismo contexto, como hemos apuntado anteriormente, también en el S. XIX, podemos situar los orígenes de las políticas sociales, y, por consiguiente, del Estado del Bienestar, ya que los estados, ante la presión de los movimientos obreros, comienzan a intervenir en materia social con objeto de hacer frente a la concentración del capital y del poder. Así, se aprueban las primeras leyes que regulan el mercado laboral, se establecen jornadas máximas de trabajo, se prohíbe el trabajo infantil, etc. Alemana es el primer Estado que, en 1883, articula un sistema de seguridad social.

En definitiva, podría decirse que tanto el Estado del bienestar como la economía social fundamentan sus orígenes en un mismo contexto socioeconómico. De tal forma, que ambos tratan de hacer frente a los problemas sociales que se comenzaban a intensificar en el S. XIX, si bien lo hacen desde esferas y sectores diferentes. Así, mientras que la construcción de los Estados de Bienestar se desarrolla por iniciativa del sector público, la economía social surge y se desarrolla desde el sector privado. De hecho, la economía social podría decirse que se sitúa entre el sector público y el sector privado, debido a que las entidades que la integran se crean por iniciativa privada, pero responden a intereses colectivos o sociales. Estas entidades son muy heterogéneas, tanto en la forma jurídica que adquieren como en la actividad económica que desempeñan, estando aún lejos de alcanzar un consenso sobre un concepto unívoco de economía social¹².

Ambas actuaciones, para hacer frente a los problemas sociales, a pesar de partir

12 Numerosos factores impiden un estudio estandarizado de la economía social en el ámbito internacional: diversidad de los marcos jurídicos nacionales, dificultades para encontrar términos equivalentes en las diferentes lenguas, pluralidad de tradiciones asociativas y de contextos sociales, culturales y políticos, etc.

de sectores diferentes, se fundamentan en una serie de valores comunes, tales como: democracia, igualdad, equidad, cohesión social, etc.

Sin embargo, a pesar de todos estos elementos que comparten la economía social y el Estado del bienestar, podría decirse que en las distintas definiciones que se han dado de éste, o de los distintos regímenes o modelos de Estado de bienestar, donde los actores juegan un papel diferente, la economía social no ha sido considerada. De hecho, en los diferentes estudios tan sólo se consideran como actores del Estado del bienestar a las instituciones del Estado, Mercado y Familia; y, últimamente al voluntariado o Tercer Sector (Urra, 2010).

Así, por ejemplo, siguiendo a Esping Andersen (2000), se puede definir un régimen del bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, Mercado y la Familia (Sólo en una nota a pie de página aparece las organizaciones voluntarias como un cuarto actor). En esta misma línea también se manifiesta Rodríguez Cabrero (1994).

Siguiendo a Chaves y Monzón (2007), podría decirse que una de las razones que pueden contribuir a explicar la falta de consideración de la economía social en los análisis del Estado de bienestar se puede situar en el modelo de desarrollo económico que se produjo entre 1945 y 1975, basado, fundamentalmente, en el mercado capitalista y el estado como actor que corregía los fallos del primero. Sin embargo, a pesar de que en la década de los 70, cuando el Estado de bienestar entra en crisis, y comienza a plantearse su reestructuración, apareciendo otros actores, tales como: la familia y la ciudadanía, el papel de la economía social se sigue obviando. Se olvida, por tanto,

tal y como reconoce Sajardo (2007), que la economía social se concibe como una alternativa óptima ante los fallos del mercado y los fallos del estado.

Podría decirse, que, tal y como se ha comentado anteriormente, al ocuparse ambas instituciones, Estado del bienestar y economía social, de resolver una serie de problemas sociales comunes, generados por el avance del capitalismo (mala distribución de la renta, exclusión social, desempleo, etc.), el predominio del papel del estado en los regímenes de bienestar, fundamentalmente, desde después de la II Guerra Mundial hasta la década de los 70, ha podido eclipsar y minimizar el papel que puede cumplir la economía social en el construcción de éste. Así se manifiesta Urra (2010:801) al afirmar que, *cuando el Estado de Bienestar se retrae, la economía social se despliega*. Ello se ve en los países en vías de desarrollo y en países europeos, como los mediterráneos (España, Portugal, Grecia), donde el Estado del Bienestar no está tan desarrollado. Es en éstos países donde el papel de la economía social es más significativo.

Sin embargo, lejos de ello, ambas instituciones deben considerarse como complementarias a la hora de abordar el análisis del Estado de bienestar. De forma que, tal y como se suele considerar, la economía social llega donde no lo hace el mercado ni el estado, desarrollando, por tanto, funciones diferentes, pero complementarias, a la hora de construir modelos de Estados de Bienestar. En este mismo sentido se manifiesta Gutiérrez Resa (1999), al entender que el protagonismo que debe alcanzar el Tercer Sector no significa ni que vaya a sustituir al Estado, ni que intente contrarrestar al Mercado. De tal forma que, no debe entenderse como una alternativa al Estado de Bienestar.

De hecho, la economía social ya viene desempeñando una serie de funciones en el denominado Estado del Bienestar. Así, tal y como se manifiestan Navarro Yáñez y Rodríguez García (2004, 107), podría decirse que han sido dos las funciones que ha venido desarrollando el Tercer Sector en relación con el Estado del Bienestar. A saber: a) *Mediación*: centrada en la canalización, defensa y representación de intereses o demandas de la ciudadanía o de grupos específicos. Ejemplo de esta función serían los servicios de mediación familiar; y b) *Provisión de servicios*: ya sean a miembros de la propia entidad o a personas que no pertenecen a la misma. A su vez, dentro de esta función, las entidades pueden cumplir una función de complementación (presta servicios en coordinación con las administraciones públicas) o suplementación (prestan servicios públicos). Ejemplos de estos servicios serían: la provisión de créditos, la prestación de servicios a la dependencia y mayores (ayuda a domicilio, residencias, etc.), la prestación servicios educativos, la solución de problemas de los socios (empleo, acceso a la vivienda, comercialización, aprovisionamiento, etc.), servicios de inserción sociolaboral, previsión social, etc.

En todas estas áreas (empleo, sanidad, educación, dependencia y previsión social), características y propias del Estado del Bienestar, tal y como recoge Urra (2010), *la economía social es capaz de articular una propuesta que entiende lo público como comunitario, lo privado como un mercado que puede ser capaz de anteponer las personas al capital y el tercer sector como área de participación social a través de la actividad económica.*

En este sentido, la aportación que la economía social puede hacer a la construcción y mejora del Estado de Bienestar es

importante. No en vano, esta forma de organización económica permite poner en valor los aspectos filantrópicos, altruistas y solidarios que están presentes en la sociedad civil, contribuyéndose, con ello, a aumentar el bienestar social. De hecho, estas organizaciones, surgidas a iniciativa propia, y organizadas de forma autónoma, persiguen elevar el bienestar de los ciudadanos de manera progresiva y solidaria.

No obstante, además de que la economía social pueda tener cierta importancia en la prestación de una gran parte de servicios relacionados con el Estado del Bienestar, es también la posibilidad de actuar de un modo determinado en las relaciones sociales, dotando de sentido a las mismas, lo que le da razón de ser (Gutiérrez Resa, 1999). De hecho, Herrera Gómez (1998:327) define al Tercer Sector como *conjunto de diversas formas relacionales colectivas secundarias que poseen la característica de subrayar y acentuar una particular dimensión de la relación social: el efecto de reciprocidad o de ligamen a través de la institucionalización de los medios simbólicos generalizados tales como la reciprocidad, la solidaridad, el don, etc.* De forma que la especificidad de este sector reside en la calidad de las relaciones entre usuarios y aquellos que los ofrecen.

Como consecuencia de ello, desde hace unas décadas surge en Europa los servicios de proximidad, los cuales son servicios de bienestar que se prestan siguiendo modelos y tradiciones, cuya base organizativa son las comunidades locales, constituidas y organizadas bajo fórmulas de economía social. Estos servicios se prestan bajo soportes simbólicos que subrayan la reciprocidad y proximidad entre los miembros de la comunidad local, lo cual no es capaz de cubrir ni el estado ni el mercado. Entre estos servicios

encontramos la ayuda a la dependencia y personas mayores, el cuidado de niños pequeños, etc. (Autora, 2016).

En definitiva, siguiendo a esta misma autora (Autora, 2016), podría decirse que el Tercer Sector y las entidades de economía social, en general, pueden aportar a las políticas sociales y al Estado del Bienestar una serie de características que lo hagan avanzar en su construcción y gestión. Entre estas características se pueden citar: la flexibilidad, la rapidez, la adaptación, la creatividad, la innovación, el trato personalizado, la calidez de las relaciones humanas y la adaptación a las necesidades de los territorios. De tal forma que la economía social reacciona rápidamente a los nuevos problemas sociales, resolviéndolos de una forma más eficaz y eficiente. Todo ello, como consecuencia de su cercanía al territorio.

En este sentido, mientras que el estado genera burocracia, lentitud, no llega a cubrir determinadas demandas sociales, características de los territorios, responde tarde a las mismas, etc.; el mercado apenas tiene interés por cubrir las demandas sociales de aquellos grupos con baja capacidad productiva y adquisitiva. De tal forma que, la economía social se configura como el único agente del Estado del Bienestar que puede cubrir las necesidades sociales de una forma más eficiente y profesional, ya que a la familia, en muchos casos, le falta esa profesionalidad, así como capacidad económica, tiempo, etc.

Se hace necesario, por tanto, que el estado, como una de sus políticas socioeconómicas, apueste por fomentar y desarrollar el papel que debe desempeñar la economía social en el Estado de Bienestar, como fórmula que complementa las actuaciones que realiza la familia, las empresas capitalistas

y el propio estado. De hecho, tal y como reconoce Gutiérrez Resa (1999:150), *el futuro de la sociedad civil* (refiriéndose al tercer sector y a la economía social) *no depende de ella misma ya que necesita el apoyo del Estado, que es quien debe crear las infraestructuras de bienestar.*

Por tanto, el Estado del Bienestar, entendido como modelo de organización socioeconómica que facilita la igualdad de oportunidades, en un contexto de libertad, y lucha contra la pobreza, no se debe poner en duda ni en tela de juicio, siendo uno de los mayores logros de los países europeos. Sin embargo, el modelo o régimen de Estado del Bienestar sí deberá adecuarse al contexto socioeconómico en el que se desenvuelve, tanto en el ámbito nacional y europeo como en el mundial, dando respuestas a las nuevas demandas sociales, económicas y políticas, muchas de ellas, características y propias de territorios concretos.

No obstante, tal y como recoge Uroz Olivares (2010:310), *esa adecuación debe hacerse sin renunciar a los valores sobre los que se asentó en un primer momento (solidaridad, justicia social, etc.). El crecimiento económico no puede ser la única meta que nos planteemos, de hecho no deberíamos admitir un aumento del crecimiento si ello conlleva un aumento de la desigualdad.*

Y es sobre estos valores de la solidaridad, la igualdad, la justicia social, la democracia, etc., sobre los que se asientan esta nueva forma de entender las relaciones económicas y las organizaciones que las implementan. Así, tal y como indica Grávalos (2002), las entidades de economía social comparten las siguientes características: los intereses del factor trabajo son prioritarios en la toma de decisiones; las relacio-

nes de poder son simétricas, de tal forma que una persona equivale a un voto, son organizaciones democráticas; la finalidad de la actividad económica no es el beneficio en sí, sino la mejora de los niveles de vida y el autocontrol democrático del proceso económico y el autodesarrollo de los trabajadores.

En definitiva, todos estos aspectos que reúnen la economía social, tales como sus valores, sus funciones, sus características, su cercanía al territorio, su gestión, etc., posibilitan que ésta adquiera un gran potencial a la hora de contribuir a hacer frente a la actual crisis del Estado del Bienestar que sufren gran parte de los países europeos. Crisis que hace que los Estados-naciones pierdan protagonismo en beneficio de los territorios y de los entes supranacionales. No obstante, este papel deberá ser complementario al del Estado (entendido como el conjunto de administraciones públicas), la Familia o el Mercado. De tal forma, que ello no debe restar responsabilidad a las funciones que el Estado, junto con las restantes administraciones públicas, debe asumir como garante e impulsor del desarrollo de la política social.

5. CONCLUSIONES

Del análisis bibliográfico realizado sobre el Estado del Bienestar, su crisis, el enfoque pluralista, que da respuesta a la misma, y el papel de la economía social como una de las instituciones a considerar en la reestructuración del Estado de Bienestar y en el enfoque pluralista, cabe concluir:

- Que el Estado de bienestar es un conjunto de políticas sociales coherentes e integradas que han ido consolidándose, fundamentalmente en los países europeos, desde el Siglo XIX.

- Que el Estado de Bienestar, a pesar de su crisis, lejos de desaparecer, debe irse adaptando al contexto socioeconómico y político en el que se desenvuelve, con objeto de evitar su desaparición. De hecho, el Estado de Bienestar no es más que un modelo de organización socioeconómica y política, que debe garantizar la cobertura de las necesidades básicas de la población.

- En la década de los 80, para hacer frente a ese reto de adaptación, surge el enfoque pluralista del Estado de Bienestar, basado en el papel complementario que deben asumir las diferentes instituciones socioeconómicas, en ese modelo organizativo, a la hora de construir el bienestar social. Estas instituciones son: el propio Estado, el Mercado (empresas capitalistas y de economía social), el Tercer Sector (empresas de economía social de no mercado) y la Familia.

- No obstante, el Estado, o conjunto de administraciones públicas, ante un modelo económico, basado en una economía capitalista de mercado, debe continuar siendo la institución principal que fomenta, desarrolla y coordina la gestión y funcionamiento del Estado de Bienestar, en este caso, del modelo pluralista.

- La economía social, tanto de mercado como de no mercado, se conforma como una institución con enorme potencial de desarrollo a la hora de contribuir a esa reestructuración del Estado de Bienestar que propone el enfoque pluralista. No en vano, tanto los orígenes como las características y objetivos que definen al Estado del bienestar y a la economía social son comunes, a pesar de estar ante instituciones diferentes: sector público frente a sector privado.

- Entre las funciones que puede desempeñar la economía social en el Estado de Bienestar actual destacan: a) la flexibilidad y eficiencia en la gestión de los servicios sociales; b) la calidad en la prestación de los servicios sociales (trato personal, cercano, humano, etc.); c) la descentralización de las políticas sociales para adaptarlas a las necesidades cambiantes y diversas, tanto de las personas como de los territorios; d) la participación de la sociedad civil y la democratización de las políticas sociales.
- En Europa, los aportes que hace la economía social a la implementación y gestión descentralizada del estado del bienestar, en políticas sociales, tales como los cuidados de larga duración, la sanidad, los servicios sociales, etc. se pone de manifiesto en numerosos casos y ejemplos de éxito.

No obstante, este análisis bibliográfico no es más que un primer paso que ha tenido como objetivo elaborar un marco teórico que sirva para profundizar en posteriores estudios empíricos. Estos estudios empíricos podrán profundizar en el papel que puede tener la economía social, u otras instituciones, en los procesos de descentralización de las políticas sociales, en territorios y regiones, tanto europeas como de otras parte del mundo, ante los problemas a los que se enfrentan los países y territorios en una economía global. En este sentido, según la bibliografía consultada, cabe destacar la escasez de trabajos científicos que desarrollen esta línea de investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamson P. (1995). Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencias de solidaridades?. En: Sarasa S. y Moreno L. El Estado del bienestar en la Europa del Sur. Madrid. CSIC/IESA/MAS.
- Aranaga, I. M. (2000). "Políticas sociales: activas-participativas", Revista de servicios sociales, (38), 8, 22
- Ávila et al J. (2001). Estado el bienestar y Social-democracia: ideas para el debate. Madrid. Alianza.
- Batista J. (2002). Cuestión social y políticas sociales. Respuestas del Estado y de la sociedad civil. En: León A. Políticas sociales para un nuevo siglo, ¿la nueva cuestión social?. Congreso Internacional de Política Sociales. Chile. Universidad Bio Bio. Fundación Andes. Autora (2016).
- CEPES (2009): La economía social en España 2008/2009, CEPES. En: http://www.cepes.es/media/docs/Memoria%20CEPES%202008_2009.pdf
- Cunill N. (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos. Caracas. CLAD.
- Donati P. (1997). "La crisis del Estado social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 5: 15-35.
- Chaves R. y Monzón J.L. (2007). La Economía Social en la Unión Europea. Bruselas. Informe del Comité Económico y Social.
- Dedourny J. (2003). Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En: Vuotto, M. Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencia históricas. Argentina. Altamira, Fundación OSDE.

- Esping-Andersen G. (1993). *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Valencia. Editions Alfons el Magnànim-IVEL, Generalitat Valenciana.
- Esping-Andersen G. y Corpi W. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ed. Octubre.
- Esping-Andersen G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ariel.
- Espadas Alcázar M^a. A. (2007). Las relaciones Estado-Ciudadanos en la reestructuración del Bienestar. Revisión conceptual para un análisis crítico de la Política Social. *Cuadernos de Trabajo Social*. 20: 167-188.
- Ferrera M. (1995). La comparación y el Estado del Bienestar, ¿un caso de éxito?. En: Sartori G. y Morlino L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza.
- García, C. (1997): "El papel de la Economía Social en la construcción europea", CIRIEC-España, n^o 25, abril, p.p. 11-27.
- García-Gutiérrez, C. (1991): "La economía social o la economía de las empresas de participación", en *En Memoria de María de los Ángeles Gil Luezas*, Alfa Centauro, Madrid.
- González Rabanal M. C. (2009). El Estado de bienestar y la gestión mixta. En: Juez Martel P. (Coord.); *Economía y Gestión de Entidades No Lucrativas*. Madrid. Ed. Universitaria Ramón Areces.
- Gough I. (1982). *Economía Política del Estado de Bienestar*. Madrid. H. Blume Ediciones.
- Grávalos Gastamiza M.A. (2002). *Economía Social*. Oviedo. Septem Ediciones.
- Jonhson N. (1990). *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismodel bienestar*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Gutiérrez Resa A. (1999). Estado de bienestar y Tercer Sector. En: Fernández García, T. y Garcés Ferrer, J. (coord.). *Critica y futuro del Estado del Bienestar. Reflexiones desde la izquierda*. Valencia. Tirant lo blanch.
- Herrera Gómez M. (1998). *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- Marbán Gallego V. (2007). Tercer sector, Estado de Bienestar y política social, *Política y Sociedad*. 44 (2); 153-169.
- Marbán Gallego V. y Rodríguez Cabrero G. (2006). El Estado de bienestar y tercer sector social en España. *El estado de la investigación social*. CIRIEC-España. 56; 117-139.
- Martín Castro M^a. B. (2010). Estado y pluralismo de bienestar: políticas y tendencias en la Agenda Social. Consideraciones desde el caso español. *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*. 40 (1227): 143-173.
- Martínez González-Tablas (1994). La articulación del centro de la economía mundial. En: Berzosa C. (coord.) *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. Madrid. Icaria.
- Martínez Herrero M^a. J. (2007). *Las Políticas Familiares en Europa. Una aproximación al Estado de Bienestar desde un enfoque de género*. Serie Tesis Doctorales. Universidad del País Vasco. País Vasco. Dirección para la Igualdad.

- Mishra, R. (1990): *El Estado de Bienestar en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Mishra R. (1993). *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Moreno L. (2004). *Reforma y Reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea*. II Seminario Internacional de Política Social, Propuestas Alternativas al Liberalismo. Universidad de Brasilia. 27-29 de octubre de 2004.
- Moreno L. (1999). *La vía media española del régimen de bienestar mediterráneo*. Documento de Trabajo 99-05. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Mulas-Granados, C. (coord.) et al. (2010): *El Estado Dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*, Complutense, Madrid.
- Muñoz de Bustillo R. (1993) *Economía de mercado de Estado de Bienestar*. En: Muñoz Bustillo, R. (comp.). *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Madrid. Alianza Universidad.
- Muñoz de Bustillo R. (2000): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Madrid. Alianza.
- Moreno L. (2000). *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona. Ariel.
- Mozas, A. y Bernal, E. (2006). *Desarrollo territorial y economía social*. CIRIEC- España, 55: 125-140.
- Navarro V. (2004). *El Estado del bienestar en España*. Madrid. Tecnos.
- Navarro Yáñez C.J. y Rodríguez García M.J. (2004). *Administración pública y tercer sector. Propuesta analítica y estudio del caso de Andalucía*. Papers 73: 105-125.
- Ochando C. (1999). *El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona. Ariel Practicum.
- Paramio R.L. (1998). *Estado del bienestar y ciudadanía*. En: Fernández G.T. (Coord.). *Estado de bienestar. Perspectiva y límites*. Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Palme, J. y Korpi W. (1998). *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review*. 63 (5): 661-687.
- Picó J. (1996). *Modelos sobre el Estado de Bienestar. De la ideología a la práctica*. En: Casilda Béjar R. y Tortosa J.M. (ed.): *Pros y Contras del Estado de Bienestar*. Madrid. Editorial Tecnos.
- Pampillón R. (2008). *El modelo Nórdico*. *Revista de Economía Mundial*, 18: 155-165.
- Paramio R.L. (1998). *Estado del bienestar y ciudadanía*. En: Fernández G.T. *Estado del Bienestar. Perspectiva y límites*. Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Rodríguez Cabrero G. (1996). *Los límites del Estado de Bienestar y las Tendencias en el Desarrollo de la Reforma Social*. En *VVAA: Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid. Fundación Argentaria.
- Rodríguez Cabrero G. (1994). *Estado del bienestar y sociedad del bienestar*. *Revista Internacional de Sociología* 8 y 9; 7-29.

- Rodríguez Cabrero G. (2006). Una visión global del debate en política social en España a través de las reformas del período 1985-2002. En: Rodríguez Cabrero. Actores sociales y reformas del bienestar. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rubio, J. A. (2007). El Tercer sector frente a las transformaciones del Estado del Bienestar. Cuadernos de Trabajo Social. 20: 275-287.
- Sajardo A. (2007). Economía Social y Nuevo Estado de Bienestar. Los Servicios asistenciales y la integración socio-laboral. Colección Mediterráneo Económico. 6: 289-310.
- Sarasa S. y Moreno L. (comp.) (1995). El Estado de Bienestar en la Europa del Sur. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Ministerio de Asuntos Sociales.
- Tomás J.A. et al. (1998): Libro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana. Valencia. Generalitat Valenciana y CIRIEC-España.
- Titmuss R. M. (1981). Política Social. Barcelona. Editorial Ariel.
- VVAA (1996). Dilemas del Estado de Bienestar. Madrid. Fundación Argentaria.
- Uroz Olivares J. (2010). La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar. Una alternativa a explorar en tiempos de crisis. Miscelánea Comillas. 68: 132-299.
- Urra M. (2010). El papel de la economía social en los regímenes del bienestar. Una alternativa a explorar en tiempos de crisis. Miscelánea Comillas. 68. 791-816.
- Villasante T. (1995). Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas sociales. Madrid. HOAC.

Para citaciones:

Castro-Vadillo, N. J., Barroso-Gonzalez, M., & Flores-Ruiz, D. (2017). La economía social en la descentralización de las políticas sociales: Experiencia de los estados del bienestar europeos. *Panorama Económico*, 25, 3, pp. 333-356.

AUTORES

Nelly Julia Castro-Vadillo Universidad de Huelva

Profesora e Investigadora del Departamento de Economía de la Universidad de Huelva (España)

María Barroso-González

Profesora e Investigadora del Departamento de Economía de la Universidad de Huelva (España)

David Flores-Ruiz

Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Huelva (España)

