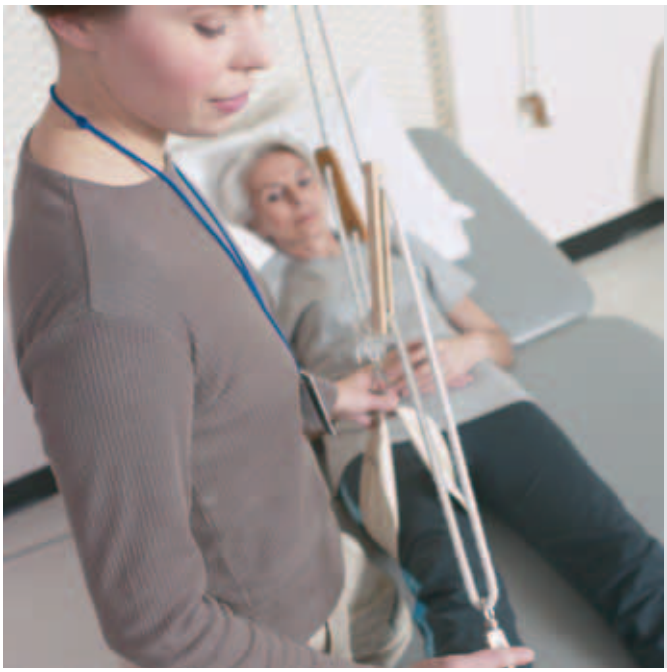
Los derroteros del cuarto pilar del Estado del bienestar

«Renunciar al Estado del bienestar significaría aceptar que el Estado abandonara su responsabilidad de intervenir con el fin de mejorar el bienestar social de la población, dejando de proveer escuelas, servicios sanitarios y servicios de atención a la familia, incluyendo escuelas de infancia para niños de 0 a 3 años, servicios domiciliarios a personas con discapacidades y personas mayores, viviendas asistidas y residencias de ancianos, entre otros como viviendas para jóvenes, formación profesional o universitaria que les ayude a integrarse en el mercado de trabajo, pensiones de vejez, viudedad e incapacidad, prestaciones para las personas en paro, ayudas económicas a las familias y prestaciones para prevenir la exclusión social.»

El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias – Vicenç Navarro

Elisa G. McCausland

Los caminos que transitan los conceptos muchas veces nos ofrecen pistas del origen de una idea y sus posteriores mutaciones. Son cosas de la semántica. Vicenç Navarro, catedrático de Políticas Públicas de la Universidad Pompeu Fabra y director del Observatorio Social de España, cuenta que el término conocido como *cuarto pilar del Estado del bienestar* surgió de una metáfora fruto de la casualidad. Una mesa de tres patas le sirvió al catedrático para ilustrar su idea. Los tres vértices conocidos, antes de que se acuñara el popular término, eran el derecho de acceso a los servicios sanitarios, el derecho a la educación y el «casi derecho a las pensiones (con el establecimiento de las pensiones no contributivas)». ¿El cuarto? El derecho de acceso a los servicios de ayudas a las familias. Esto ocurrió hace más de una década. Josep Borrell aceptó la propuesta y Joaquín Almunia la mantuvo en su programa; así fue como terminaría llegando al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, materializándose parcialmente, en la primavera del 2006, en la conocida como Ley de Dependencia. Pero, ¿por qué parcialmente?



Ana Lima: «A lo largo de los tres años de aplicación de la Ley de Dependencia, los trabajadores y trabajadoras sociales nos hemos movido entre el posicionamiento y la esperanza del avance hacia la universalización de derechos»

Un término popular

Navarro señala en el artículo *El cuarto pilar del Estado del bienestar*[1] que el significado del término era más ambicioso en su origen y que, al entrar en vigor, se redujo su uso en lo referente a los servicios de dependencia, dejando de lado el derecho al acceso a las escuelas de infancia —conocidas en nuestra geografía como «guarderías»— y los servicios domiciliarios. Ana Lima, presidenta del Consejo del Consejo General de Colegios de Trabajadores Sociales, se adhiere a esta visión crítica de la ley. «A lo largo de los tres años de aplicación de la Ley de Dependencia, los trabajadores y trabajadoras sociales nos hemos movido entre el posicionamiento y la esperanza del avance hacia la universalización de derechos. La ley supuso para nosotros un avance histórico; era la primera vez que se reconocía un derecho subjetivo en el ámbito de los servicios sociales. No obstante, siempre hemos recordado que no constituía en si misma el cuarto pilar, sino que era una parte, importante, fundamental, pero una parte».

Señala como importante carencia de la Ley de Dependencia la ausencia de un marco normativo mínimo para los servicios

1. En la sección de opinión «Dominio público» del periódico *Público* (15 de octubre del 2009).

sociales en todo el Estado: «Este es uno de los motivos por los que somos [los trabajadores sociales] tan heterogéneos», explica. «Ni siquiera nos evaluamos con los mismos parámetros, lo que dificulta tener estadísticas fiables y estandarizar los servicios que se prestan». Sirve como ejemplo la forma de presentar el presupuesto para servicios sociales en las diferentes comunidades autónomas; en algunas incluyen los gastos para juventud y deporte, en otras los de sanidad. «Es por esto que resulta imposible realizar una comparación fiable».

Lima también destaca, como principal escollo, la falta de financiación para las prestaciones básicas, acentuada por la crisis económica y su «efecto dominó». Esto ha impedido, desde su punto de vista, la planificación del desarrollo integral de la ley. Navarro remata: «La Ley de Dependencia es una buena ley para cubrir el enorme déficit de servicios domiciliarios, pero está subfinanciada. Debiera invertirse más por parte del Estado (tanto a nivel central como autonómico) en servicios sociales, con ello se respondería a una necesidad urgente además de crearse empleo, que hoy se requiere más que nunca en nuestro país».

Escollos a superar por la Ley de Dependencia

Tres años después de ponerse en marcha la ley, el tiempo que tienen que aguardar las familias, según datos aportados por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, oscila entre 12 y 18 meses. Alrededor de unas 250.000 personas están en lista de espera, una cifra que no varía desde el verano del 2008, y la media de ciudadanos atendidos en relación al total de la población resulta sonrojante, apenas un 1,04%, según datos oficiales del Gobierno, sin contar en esta cifra las acusadas diferencias entre comunidades. El perfil de solicitante coincide con lo planteado en el reportaje; es la mujer de edad media la que solicita la mayoría de estas ayudas (un 66%), disparándose dichas solicitudes a partir de los 65 años, cuando la situación de dependencia se vuelve más acusada.

Los datos no son muy alentadores. Según el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la comunidad autónoma que más solicitudes ha registrado hasta el momento es Andalucía, seguida de Cataluña, la Comunidad Valenciana y País Vasco. Las más eficientes en su ejecución han resultado ser Andalucía, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, País Vasco y Navarra, mientras que las que responden a una gestión más deficiente en la aplicación de la ley y tramitación de solicitudes son Canarias, Madrid, Murcia y Valencia, hasta el punto de que algunos organismos han pedido acciones legales por su mala gestión. En este año 2010 lo primordial será agilizar la gestión, dicen desde servicios sociales.

Retraso del Estado del bienestar

Según datos oficiales, en el 2007 el gasto en Protección y Bienestar Social en España fue 6 puntos porcentuales menor que el promedio de los países de la Unión Europea, estando centrada la mayor parte del gasto —un 71%— en sanidad y pensiones. El resto se destinó a personas con discapacidad, exclusión social, servicios de proximidad a familias y desempleo. Ana Lima afirma que existe un retraso en el Estado del bienestar, sobre todo en lo que al cuarto pilar se refiere. «Todavía hoy se entiende la inversión en protección social por los grupos de poder más como medio de control de masas que como verdadera garantía de derechos sociales, de ahí surge el asistencialismo, la falta de universalización de derechos y el debate sobre la inversión social como un gasto insostenible para el Estado». Lima pone como ejemplo la asistencia a la banca por parte del Estado en el contexto de la crisis financiera. «Los sectores de poder lo han visto necesario e imprescindible; sin embargo, las medidas sociales se ven siempre como insostenibles cuando, realmente, hablamos de "migajas" desde el punto de vista económico». Vicenç Navarro, en su libro *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias* (Anagrama, 2006) explica que el retraso del Estado del bienestar español se debe, en gran parte, a la tradición conservadora que existe en este país, «caracterizada por el subdesarrollo social basado en la limitada participación de la mujer en el mercado de trabajo». Poder de clase y de género. Porque «en España, cuando decimos familia, queremos decir mujer».

Cuestión de género

El machismo —o desequilibrio de poder de género— es, para Ana Lima, una más de las causas de la insuficiencia del desarrollo del sistema de servicios sociales en España. «Tradicionalmente, el rol de la mujer en España ha sido de cuidadora de la familia, tanto de los hijos e hijas como de las personas mayores y personas con limitación de la actividad en situación de dependencia». A esto hay que añadir que las españolas se han incorporado al mundo laboral mucho más tarde que en otros países europeos. Dados estos antecedentes, la presidenta de los trabajadores sociales destaca tres tendencias producidas en el actual contexto social que ponen de manifiesto la necesidad de que se activen actuaciones del estilo de la Ley de Dependencia: La primera es «la inserción de la mujer de manera mayoritaria en el mundo laboral y el cambio en las familias». La segunda es la aparición de las nuevas tipologías de familia. Y la tercera tendencia «se debe a los avances científicos que han permitido elevar la esperanza de vida de las personas hasta los 84 años en España».

Sin embargo, indicadores, como la tasa de desempleo femenino o las diferencias salariales, persisten en la existencia de la brecha de género. Para paliar las desigualdades fruto de esta pesada tradición, el Gobierno central ha impulsado una normativa —bautizada como Ley de Cualificaciones de Formación Profesional— que, a juicio de Ana Lima, «reconoce la labor invisible desde el punto de vista social que realizan las personas que cuidan en su domicilio a familiares en situación de dependencia», sobre todo porque «la mayoría de estas personas son mujeres que han renunciado a su inserción laboral o nunca se incorporaron a ella debido al rol de cuidadoras que han tenido para sus familias».

«Desde mi opinión habría que destacar la puesta en marcha de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en Situación de Dependencia (Ley de Dependencia) y Ley para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en cuanto a leyes necesarias». La presidenta de los trabajadores sociales suma a estas dos la Ley contra la violencia de género —«para eliminar la enorme lacra social producida por el desequilibrio de poder de género que se remonta a muchas generaciones anteriores»—, la promulgación de nuevas leyes de Servicios Sociales en las comunidades autónomas que reconocen derechos subjetivos y la puesta en marcha de planes como el Plan Estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010, a través de los cuales «se ponen en marcha acciones dirigidas al fomento de la normalización, la cohesión social y a la estimulación de la inclusión social activa». Un escenario normativo donde los trabajadores sociales han desempeñado su papel de interlocutores, a la vez que han hecho partícipe a la sociedad de su posicionamiento por medio de encuentros y manifiestos. Ya hay camino recorrido, pero todavía queda mucho por hacer. ■