

Las personas mayores en el Estado de bienestar: las políticas sociales en Alemania y España¹

Teresa Amezcua-Aguilar²; Tomás Alberich-Nistal³; Eva Sotomayor Morales⁴

Recibido: 28 de noviembre de 2018 / Revisado: 25 de diciembre de 2018 / Aceptado: 09 de octubre de 2019

Resumen. Este trabajo se ha desarrollado en el marco de una investigación más amplia sobre las diferencias y semejanzas de la participación social de las personas mayores en Alemania y España. En este artículo nos aproximamos a la situación de las personas mayores en el marco del Estado de bienestar y a la cobertura que reciben de los sistemas de protección social, comparando las formas que los respectivos modelos de Estado de bienestar tienen de abordar los fenómenos emergentes del envejecimiento demográfico y la pobreza en la vejez, en el contexto de crisis global. Con un enfoque cualitativo, mediante entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión, abordamos los diferentes discursos acerca de los roles de los actores sociales en los sistemas de protección de las personas mayores. Las conclusiones más relevantes apuntan a una convergencia de los modelos de Estado de bienestar alemán y español. La opinión mayoritaria considera que la sociedad civil debe tomar protagonismo en la sostenibilidad del Estado de bienestar, por lo que es necesario encontrar estrategias, dentro de la política social, que incentiven el compromiso social. Se plantean finalmente propuestas dirigidas a promover la participación e integración de las personas mayores.

Palabras clave: política social; Estado de bienestar; personas mayores; envejecimiento; protección social.

[en] Older adults in the Welfare State: social policies in Germany and Spain

Abstract. This paper has been produced in the framework of a broader investigation of differences and similarities in terms of social participation by older adults in Germany and Spain. The article examines the situation of older adults within the context of the Welfare State and their coverage under social protection systems, comparing how the respective models of Welfare State address the emerging phenomena of demographic aging and poverty in old age in the context of global crisis. We use a qualitative approach involving semi-structured interviews and discussion groups to examine the different discourses regarding the roles of social actors in systems for the protection of older adults. The most significant conclusions point to a convergence of the German and Spanish Welfare State systems. Majority opinion argues that civil society should play the leading role in sustaining the Welfare State, for which reason there is a need to develop strategies as part of social policy that will incentivise social commitment. The paper concludes by offering proposals aimed at fostering the participation and integration of older adults.

Key words: social policy; Welfare State; older adults; aging; social protection.

Sumario: Introducción. La reestructuración del Estado de bienestar. 1. Metodología. 2. Resultados y discusión. 2.1. Identificación de los intereses del Estado de bienestar con los intereses del Mercado. 2.2. El discurso de la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad civil. 2.3 El discurso “el Estado de bienestar tiene las armas para reducir desigualdades, pero no las utiliza adecuadamente”. 2.4 El “rol informal del Estado de bienestar”. El papel sustentador de la sociedad civil en la provisión de atención a las personas mayores. El discurso alemán. 2.5. Propuestas. 3. Conclusiones. 4. Referencias bibliográficas.

¹ Agradecimientos: Esta investigación está financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para la realización de la tesis doctoral La desigualdad social y sus correlaciones con la participación de las personas mayores.

² Universidad de Jaén, España.
mamezcua@ujaen.es

³ Universidad Nacional a Distancia, España.
alberich@poli.uned.es

⁴ Universidad de Jaén, España.
esotoma@ujaen.es

Cómo citar: Amezcuca-Aguilar, T.; Alberich-Nistal, T.; Sotomayor Morales, E. (2020) Las personas mayores en el Estado de bienestar: las políticas sociales en Alemania y España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 15-30.

Introducción. La reestructuración del Estado de bienestar

Este trabajo se ha desarrollado en el marco de una investigación más amplia sobre la participación social de las personas mayores en Alemania y España⁵. Dicho estudio analiza las incidencias de la clase social en el tipo y nivel de participación de los mayores, estableciéndose una comparativa entre ambos países. Los resultados obtenidos muestran que el modelo de Estado de bienestar y el enfoque de las políticas sociales inciden en las oportunidades de participación de la población mayor.

En los años setenta del siglo pasado, el Estado de bienestar comenzó a ser cuestionado como modelo de Estado eficiente. Tras casi cuarenta años de desarrollo del mismo para sostener el modelo económico-social del capitalismo de consumo, la crisis del petróleo de 1973 comienza a socavar sus cimientos. Los *think tank* neoliberales cuestionaron la sostenibilidad del Estado de bienestar, que se había convertido en un “compromiso molesto” para los gobiernos, en la disyuntiva de ejercer de niveladores entre las exigencias de liberalización del mercado y las demandas de los grupos de población más vulnerables. En esta coyuntura, el neoliberalismo encuentra un caldo de cultivo óptimo para poner en marcha medidas económicas y estructurales que favorezcan la transición de un Estado de bienestar protector a un modelo de Estado de libre mercado ultraliberal. Las normas, tanto socio-laborales como económicas, dejan de ser sólidas y estables para convertirse en directrices laxas y mudables. Es la llamada “modernidad líquida” de la que nos hablaba Bauman (2015).

Este proceso de desregulación neoliberal durante décadas es causa fundamental del estallido de la crisis global de 2007: la burbuja inmobiliaria y financiera explotan, produciendo un desempleo masivo.

Los conflictos de distribución no son nada nuevo en el Estado de bienestar, sino un componente genuino de la política social. No obstante, tanto las condiciones del marco interno

como externo han cambiado. Por un lado, la internacionalización de la economía y la globalización de los mercados financieros generan dinámicas procesuales de reducción de derechos, recursos y capacidades básicas en los segmentos poblacionales con vínculos débiles con el sistema productivo y el empleo. En la discusión política, hallamos posiciones encontradas. Primero, los sectores más liberales, representados por los *lobbies* financieros, establecen una relación directa entre nivel de bienestar público y competitividad del Estado, argumentando que los grandes costes económicos del Estado de bienestar son un “lastre” para el repunte de una economía maltrecha y que disminuyen su capacidad de competencia. Estos sectores proponen limitar el margen de maniobra fiscal de los Estados. Por otra parte, los sectores progresistas siguen apostando por el mantenimiento del Estado de bienestar en sentido amplio, argumentando que el ejercicio de derechos requiere una cobertura de servicios de gestión pública. Entre estas dos posiciones, en los noventa, surgió el discurso de la “tercera vía” como sistema de economía mixta (Giddens y Cifuentes, 2000; Pierson, 1999; Briggs, 2002) que propone modelos de Estado de bienestar intermedios, como la “Economía del bienestar”, que basa el bienestar social en utilidades individuales y establece reglas para optimizar la asignación de recursos escasos bajo las condiciones de eficiencia y equidad distributiva (Porto, 1989); la “Economía social de Mercado” que predica la estabilidad social como base del desarrollo económico y propone una “constitución económica” como pacto normativo regulador entre los sistemas económico y jurídico-político (Resico y Timor, 2011). La modernidad líquida ha traído consigo la consolidación de lo que denominamos “sociedad de los tres tercios” (Alberich y Amezcuca, 2017), una sociedad dividida en tres bloques sociales: precariado, clases medias trabajadoras y oligarquías o clases altas, en función de su posición con respecto al empleo y a los círculos de poder.

⁵ El presente estudio forma parte de una investigación más amplia en el marco de la tesis doctoral “La desigualdad social y sus correlaciones con la participación de las personas mayores” en el Programa de Doctorado Interuniversitario en Cuidados Integrales y Servicios de Salud (UJA-UDL-UVIC).

Analizamos cuáles son las posiciones del Estado de bienestar hacia las personas mayores, considerando dos problemáticas emergentes en las economías posindustriales: el envejecimiento de la población y la precarización del empleo, que provocan el incremento de las demandas de la distribución secundaria de la renta (pensiones de jubilación y de prestaciones de desempleo), y una menor cotización en la Seguridad social. Estas preocupaciones se evidencian en el trabajo de campo realizado.

1. Metodología

Nos aproximamos al objeto de estudio siguiendo un enfoque cualitativo, mediante entrevistas semiestructuradas a informantes clave y grupos de discusión con personas mayores. Se ha llevado a cabo una aproximación a la realidad mediante un proceso de análisis inductivo-deductivo del discurso.

El estudio cuenta con un total de 53 participantes. Los participantes han respondido a los perfiles de “expertos” y “personas mayores”, con la siguiente distribución: Un total

de 36 entrevistas a académicos y profesionales (N=25) y personas mayores (líderes comunitarios y de asociaciones, N=11) y dos grupos de discusión, uno en Alemania (N=9) y otro en España (N=8). La recogida de datos se ha llevado a cabo, por lo tanto, mediante 36 entrevistas semiestructuradas (Ayes, 2008) y 2 grupos de discusión (Aliaga, Basulto y Cabrera, 2012).

Seleccionamos a los actores sociales implicados en la definición y respuesta técnica e institucional de la temática analizada. Entrevistamos a expertos/as de dos perfiles profesionales considerados relevantes para el análisis propuesto: 1º Académicos/as e investigadores/as de reconocido prestigio en la materia; 2º Profesionales del ámbito de asociación de personas mayores en instituciones públicas y privadas. Los expertos fueron seleccionados según los criterios: a) nacionalidad: alemana y española; b) Experiencia laboral mínima de cinco años; c) Profesión: investigador o profesional; d) Disciplina (véase Tabla1). Los criterios de sexo y edad no se tuvieron en cuenta, aunque el resultado es del 65% de expertas.

Tabla 1. Muestra informantes expertos en porcentaje (%) y país

Perfil expertos	Académicos	Trabajadores sociales	Psicólogos	Gerontólogos	Educadores sociales	Total %
Alemania	45.45 %	27.28%	9.09%	9.09%	9.09%	100%
España	33.33%	46.66%	13.33%	-	6.66%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la muestra de personas mayores, no expertos ni profesionales, respondían a tres criterios: 1º ser mayor de 60 años; 2º ser miembro de una entidad asociativa de personas mayores, pública o privada; 3º pertenencia a cada uno de los tres bloques de la estructura social (Alberich y Amezcua, 2017), para recoger los

diferentes discursos y posicionamientos que existen en la estructura social del contexto de referencia. Para este tercer criterio se utilizó el nivel de ingresos, teniendo como referencia el salario mínimo interprofesional (SMI) de 2016 de cada país. El número de entrevistas siguió un criterio de saturación del discurso.

Tabla 2. Muestra entrevistas líderes comunitarios de mayores

Clase social	Precariado		Clases medias		Clases altas		Total %	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alemania	1	25	1	25	2	50	4	100
España	2	28.57	4	57.15	1	14.28	7	100

Fuente: Elaboración propia.

La construcción de los grupos de discusión se realizó con la colaboración de líderes comunitarios de entidades asociativas de personas mayores y profesionales de las mismas. Los grupos de discusión, en Jaén (España) (N=8) y en Esslingen (Alemania) (N=9), siguieron los

mismos criterios de los entrevistados mayores, con una distribución por nivel de ingresos, como se puede apreciar en la Tabla 3. Se procuró también la homogeneidad de la representatividad de género, con un resultado del 60% de mujeres y el 40% de hombres.

Tabla 3. Muestra participantes grupos discusión

G.D. 1 (Jaén)	Categoría	Edad	Ingresos	Muestra	%
Clase social	Precariado	≥ 60	I ≡ Ingreso ≤ 1×SMI	3	37%
	Clases medias	≥ 60	I ≡ Ingreso ≤ 4×SMI	4	50%
	Clase alta	≥ 60	I ≡ Ingreso ≥ 4×SMI	1	12.5%
				8	100%
G.D. 2 (Esslingen)	Categoría	Edad	Ingresos	Muestra	%
Clase social	Precariado	≥ 60	I ≡ Ingreso ≤ 1×SMI	0	-
	Clases medias	≥ 60	I ≡ Ingreso ≤ 4×SMI	6	66.66%
	Clase alta	≥ 60	I ≡ Ingreso ≥ 4×SMI	3	33.33%
				9	100%

Fuente: Elaboración propia.

Aunque se trata de técnicas diferentes de recabado de discursos y posicionamientos en su planteamiento y dinámica, ambas se realizaron a través de un guion semidirigido con preguntas abiertas sobre la participación social de las personas mayores y su capacidad de reducción de desigualdades. Las entrevistas individuales en Alemania se realizaron en

inglés, mientras que el grupo de discusión de personas mayores se llevó a cabo en alemán. Las entrevistas y los grupos de discusión fueron registrados digitalmente y posteriormente transcritos. Para su procesamiento se utilizó el apoyo del software *Atlas.ti v.8* en las etapas de categorización y estructuración de los discursos.

El análisis se llevó a cabo mediante procedimientos de análisis diferentes en función del origen del relato. El análisis del discurso de los expertos se inició con una metodología deductiva, partiendo del marco teórico considerado para la investigación desde dos perspectivas: el marco normativo y las políticas sociales con relevancia para el colectivo de personas mayores y la perspectiva de los profesionales. Tras identificar las categorías

fundamentales, se procedió al análisis inductivo de los discursos, siguiendo las bases de la Teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 2017). Partiendo de los discursos se determinaron los significados latentes de los relatos, reestructurando las categorías de análisis y las definiciones de las mismas. Este último procedimiento fue seguido en el análisis del discurso de las personas mayores, de forma que ambas técnicas se complementasen.

Cuadro 1. Claves identificativas de los participantes

Clave	Significado
E	España
A	Alemania
e	Expertos
m	Personas Mayores Activistas
≤	Participante Clase Social Precariado
μ	Participante Clases Medias Trabajadoras
≥	Participante Clase Social Alta
N	Identificador individual del participante en el estudio

Fuente: Elaboración propia.

2. Resultados y discusión

El modelo de Estado en el que se enmarca la acción social es un factor determinante en las formas en que se lleva a cabo esta. Las naciones que conforman la Unión Europea se definen como Estado de bienestar en cuanto a la organización social. El Estado de bienestar fija un modelo ideal de protección y provisión a la ciudadanía, siendo el responsable de su extensión a toda la comunidad a través de la implementación de políticas sociales. En razón a esto, los objetivos principales del Estado de bienestar son: la seguridad y los servicios públicos como derechos de la ciudadanía, la reducción de desigualdades entre los miembros de la sociedad y la erradicación de la pobreza. Siguiendo a Lacalzada (2015, p. 99), existen dos corrientes sobre las que pivotan los Estados de bienestar: el “neoliberalismo”, que delega la provisión de bienestar a la libertad y el mérito individual; y la socialdemocracia, donde el Estado asume una competencia redistributiva basada en criterios de solidaridad. Dentro de este arquetipo general de Estado, se diferencian cuatro modelos de Estado de bienestar: liberal-residual, corporativista-subsidiario, socialdemócrata y mediterráneo-familista (Alberich, 2018). Entre ellos

existen diferentes discursos basados en tres factores relevantes: las relaciones entre Estado y Mercado; la estratificación social y la desmercantilización (Moreno, 1999). No obstante, no se trata de patrones estáticos o herméticos, sino en constante evolución:

El Estado de bienestar es algo que está bajo presión, (...), es un *pin sozial model*, un modelo social cogido con pinzas, es algo que está siempre cambiando (Ae8).

A tenor de esta flexibilidad, creemos oportuno analizar si se mantienen actualmente las características de los marcos iniciales de los dos modelos investigados en el presente trabajo o si están sufriendo modificaciones relevantes.

2.1. Identificación de los intereses del Estado de bienestar con los intereses del Mercado

En el caso que nos ocupa, estudiamos dos modelos distintos de propuesta política: el modelo corporativista-subsidiario alemán y el modelo mediterráneo-familista español, que tienen grandes diferencias entre sí, aunque también muchas semejanzas. Uno de los principales

elementos mencionados en el estudio es la sostenibilidad del Estado de bienestar dentro de los estándares actuales, cuestionándose su eficiencia. En este sentido, los discursos siguen una línea general común tanto en los entrevistados como en los grupos de discusión, para distanciarse en los aspectos más concretos y las formas de adecuación. Veamos cuáles son los principales discursos al respecto.

En primer lugar, existe un consenso entre los expertos, tanto alemanes como españoles,

de que el modelo de Estado de bienestar es la respuesta que la sociedad ha encontrado más adecuada para hacer frente a las situaciones de desigualdad social que provoca el sistema de economía capitalista.

En este sentido, se encuentran dos discursos principales: 1) que el Estado de bienestar debe adecuarse a las exigencias del sistema económico capitalista para ser sostenible; y 2) el Estado de bienestar no está sabiendo utilizar las políticas sociales para reducir desigualdades.

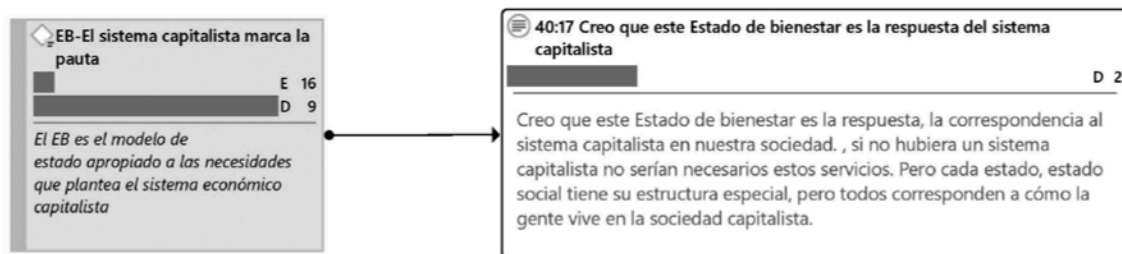


Figura 1. El Estado de bienestar como respuesta del sistema capitalista

Estos razonamientos se evidencian especialmente en el contexto alemán, donde se argumenta de la siguiente manera. Se parte, en primer lugar, de la aceptación del *status quo* que mantiene los criterios de la economía de mercado basados en el desarrollo económico por encima de criterios de justicia como equidad de Rawls. Se traslada la idea de que esta es una situación inevitable, sin opciones de cambio, que respalda el concepto de Estado de bienestar subsidiario, cuya única responsabilidad es evitar la pobreza: “Una cosa es lo que debería ser y otra la realidad con la que te encuentras, las circunstancias específicas” (Ae6). Las “circunstancias específicas” citadas parecen aludir a problemas individuales y no sociales, lo que justificaría, según el modelo de la subsidiariedad, que la respuesta a las mismas no sea responsabilidad del Estado, sino de los propios individuos y sus asociaciones (la autorresponsabilidad de la ciudadanía, a la que nos referiremos más adelante). Se acepta, en cierto modo, que las reglas del juego del bienestar sean dirigidas por las normas del mercado.

El Estado es solo los servicios básicos lo que cubre, no todo lo que podrías necesitar en tu vejez, porque es muy caro, cubre un nivel básico de necesidades de las personas (Ae6).

También se afirma que en los propios gobiernos y algunos partidos políticos hay una voluntad de reducir el Estado hasta los límites que sus legislaciones permitan, con la consigna de que una mayor liberalización y flexibilización del mercado tendrían repercusiones positivas para la sociedad en su conjunto

Cuando hablo del consenso del neoliberalismo, quiero decir que, desde los últimos 20 años, ha habido una tendencia hacia reducir el Estado de bienestar, haciéndolo más pequeño, y es un problema no solo en Alemania sino en toda Europa (Ae8).

Los participantes reflexionan en torno a la presión que se está poniendo para recortar o “adelgazar” el Estado de bienestar. Estas presiones parecen responder a una identificación de los intereses del Estado de bienestar con los intereses del sistema de mercado capitalista (Figura 2).

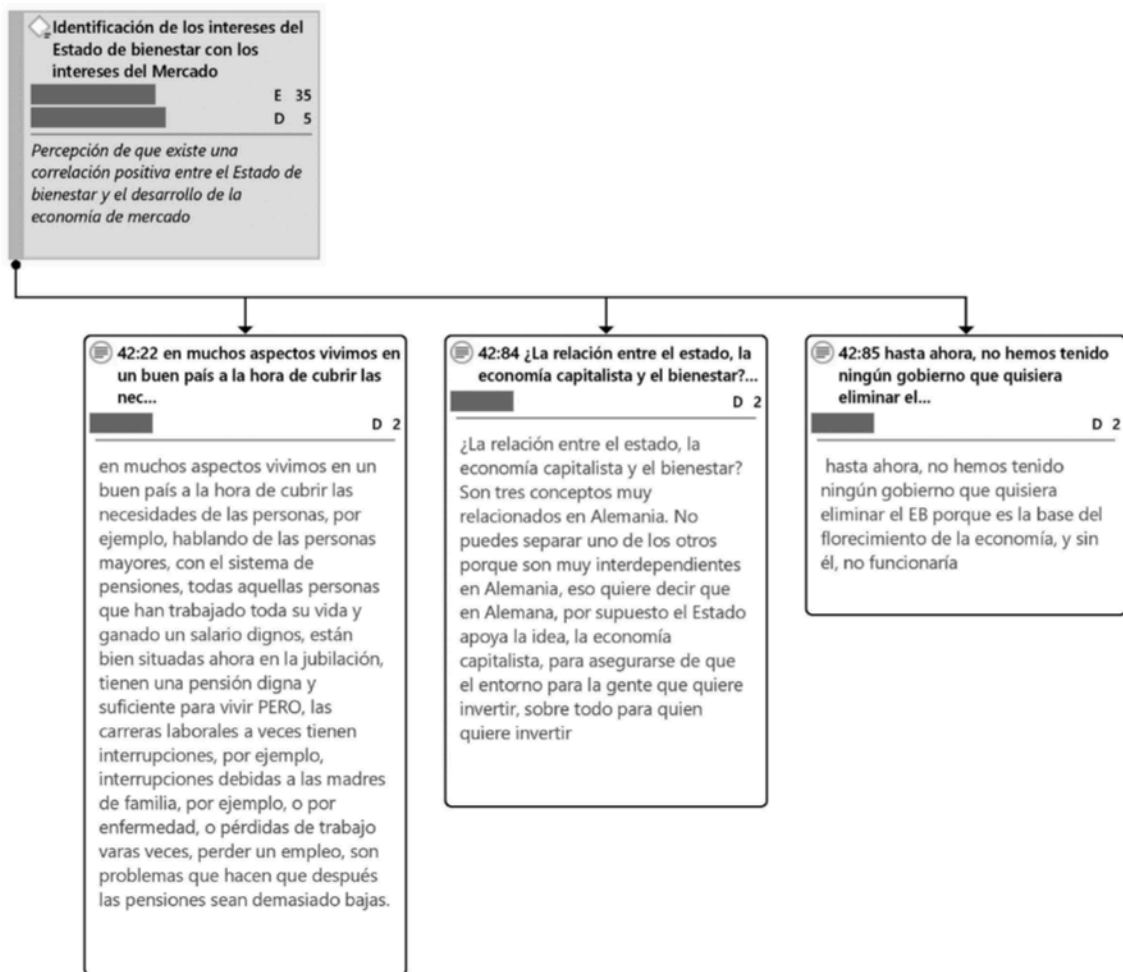


Figura 2. Identificación de los intereses del Estado de bienestar con los intereses del Mercado. FALTA

Con estas argumentaciones se asume que los intereses del mercado son los intereses de la sociedad, por lo que la lógica del capital debe ser aceptada. Esto supone que los derechos de las personas han de supeditarse a las razones de eficiencia económica del sistema. Subyace sobre todo la idea de que el modelo de bienestar, tal y como está concebido, no es sostenible, por lo que se verbaliza que la disyuntiva está no ya en si hay que reducir el papel del Estado, premisa que parece estar asumida, sino en qué campos de acción deberá inhibirse y dejar espacio al Mercado en el ámbito de la protección social.

Creo que en algunas áreas tendremos que centrarnos más o en un área específica, y no pretender que se tiene que cubrir todo y suministrarlo, pero habrá que reducirlo (Amμ48).

El discurso alemán (expertos y mayores) alude a que es necesaria la reducción de la cobertura de protección por parte del Estado. Asume que ciertas áreas deben ser relegadas ante la incapacidad de hacerles frente económicamente de la esfera de lo público. Cuáles podrían ser estas áreas, se esclarece un poco al leer esta cita:

A mí me gustaría tener casas para las personas mayores, que tuvieran apoyos externos para atender sus necesidades..., que no tuvieran que ir a residencias..., pero al final está la realidad de que no hay suficiente dinero para ser capaces de permitirnos esas condiciones de vida (Ae6).

Consideramos que esta argumentación indica la aceptación por parte de los participantes alemanes en todos los perfiles entervis-

tados, de la reducción de la protección social por parte del Estado ante las necesidades de las personas mayores más vulnerables, considerándose algo inevitable, según la coyuntura actual.

Con respecto a las percepciones existentes sobre la responsabilidad del Estado de bienestar para con las necesidades de inclusión de las personas mayores, podemos distinguir dos aspectos de interés en los discursos que respaldan los modelos de bienestar de referencia, pero también contradicciones en los mismos.

2.2. El discurso de la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad civil

El primer discurso, desarrollado por los entrevistados alemanes, tanto expertos como mayores, señala que el Estado de bienestar es únicamente responsable de ofrecer recursos que mitiguen situaciones de vulnerabilidad social de las personas mayores. En relación a esto, no debemos olvidar que el principio de subsidiariedad alemán establece que los problemas deben resolverse donde surjan. Las unidades sociales más grandes solo son responsables de resolver problemas cuando las unidades sociales más pequeñas no pueden encontrar una solución independiente.

En consonancia con este principio se desarrolla el discurso de la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad civil. Este discurso está relacionado con la idea del compromiso ciudadano, concepto que identificamos con una declaración tácita de principios inherente al estatus de ciudadanía, por la cual, cada individuo contrae una obligación de reciprocidad con la sociedad. La ciudadanía tiene el compromiso de aportar de alguna manera al conjunto de la sociedad. La idea de la corresponsabilidad entre Estado de bienestar y socie-

dad civil está también ligado a la concepción del individuo autorresponsable, que se concreta en la obligación de cada individuo, a través de un estilo de vida responsable, debe desarrollar su potencial individualmente y para la comunidad, y el Estado tiene la obligación de crear condiciones que permitan a las personas desarrollar su potencial:

La sociedad tiene la obligación de darte posibilidades, pero tú tienes también la obligación de cuidar de las ofertas que la sociedad te da (Ae9).

En la misma lógica del “saber y poder” se sitúa el juicio sobre la amplitud y cobertura de las prestaciones sociales, según un criterio meritocrático del “valor” de la persona. Existe una percepción de que los individuos deben “demostrar” que “merecen” el acceso a las prestaciones de los servicios sociales, obviando el principio fundamental de derecho universal a la provisión de bienestar que fundamenta el modelo de Estado de bienestar. En los discursos podemos apreciar cómo se entiende que la valía cuantificada en méritos es el aval apropiado para acceder a la cobertura de protección social del Estado de bienestar (Figura 3). Los discursos de los expertos alemanes expresan también que las políticas sociales están aumentando los requisitos para acceder a la protección social como parte de este concepto meritocrático dentro de la responsabilidad compartida del Estado de bienestar. Así, para contar con la protección social del Estado de bienestar, las personas deben estar continuamente demostrando que merecen esos beneficios, demostrando con sus hechos que hacen todo lo que está en sus manos para evitar la situación de necesidad que les obliga a solicitar prestaciones o recursos sociales.

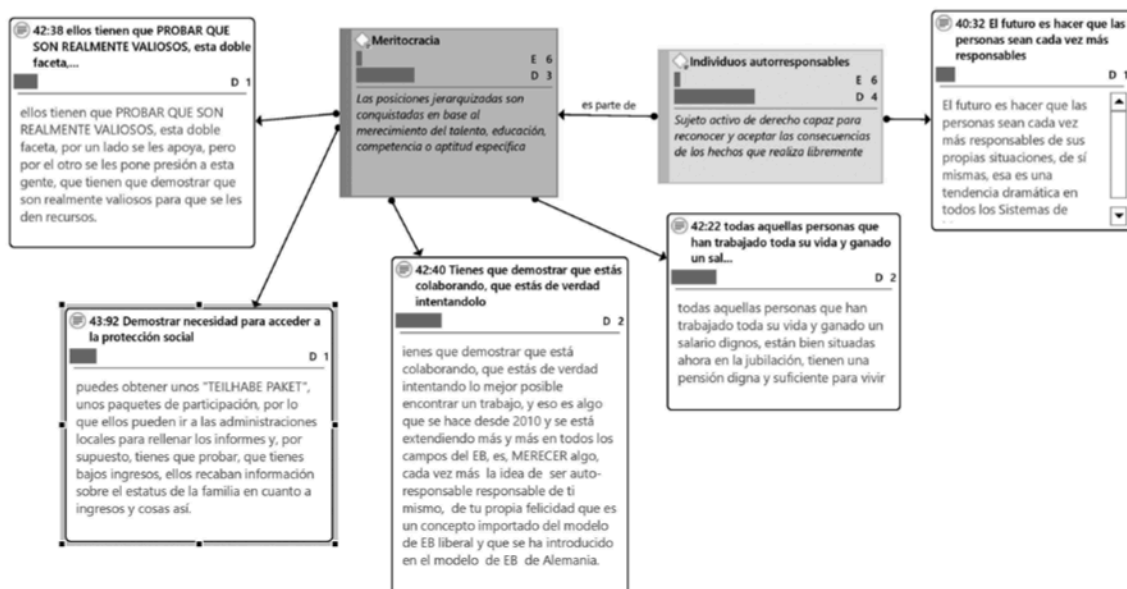


Figura 3. Meritocracia e Individuos responsables.

2.3. El discurso “el Estado de bienestar tiene las armas para reducir desigualdades, pero no las utiliza adecuadamente”

El discurso anteriormente analizado sitúa al individuo como primer elemento de la responsabilidad compartida del Estado de bienestar. El segundo elemento sería el Estado y su responsabilidad es desarrollar la política social, entendida como un conjunto de medidas para mejorar la situación económica y social de los colectivos en riesgo de exclusión social. En este discurso, el Estado es solo

Responsable del bienestar de las personas y disminuir las cosas que hacen que la gente sufra, como adicciones, bajos niveles de educación, sinhogarismo (...) (Ae6).

Visión que muestra la aceptación tácita de la inhibición del Estado de bienestar ante su segundo principio fundamental: la reducción de desigualdades.

El Estado de bienestar tiene como objetivo conseguir que las personas vulnerables tengan oportunidades de participar, no mejorar su estatus social, sino tener qué comer, tener ropa, educación, asistencia sanitaria... (Ae6).

Es el responsable de aquellos que no tienen suficientes ingresos, mala salud, etc. Es responsable de la estructura social y de aquellas perso-

nas que necesitan obtener ayuda y dinero, por lo que su desigualdad no es que sea disminuida, pero si en un nivel menor, ellos pueden tomar parte en la sociedad (...) (Ae6).

Si el objetivo social de reducir las desigualdades ya no se considera un “deber” del Estado, ¿quién debe asumir esa responsabilidad? El discurso predominante señala que esta es una tarea en la que deben tomar parte todos los actores sociales, liderados por el Estado. Esta consideración engloba varios argumentos de relevancia. En primer lugar, que el Estado no tiene capacidad suficiente para lograr la igualdad por sí solo, ya que:

No es posible reducir las desigualdades solo con transferencias económicas (Ae8).

En segundo lugar, que existen otros actores cuyas actuaciones tienen una capacidad de influencia mayor en el desarrollo de los procesos de desigualdad y que, debido al crecimiento de la globalización, su afrontamiento sobrepasa las competencias y alcance del Estado-nación. Finalmente, que el Estado debe tener el papel hegemónico en esta tarea común.

(...) lo que tiene importancia es lo otro; y lo otro son procesos que dependen del comportamiento, no coordinado por nadie, decisiones no coordinadas por nadie, de millones de millones de personas que están situadas en posiciones

políticas, sociales, económicas, geográficas, en todo el mundo (Ee4).

Otro punto de consenso se construye en torno a la capacidad de las políticas públicas de reducción de desigualdades. Principalmente se explicita que las políticas fiscales nacionales y las transferencias sociales son uno de los instrumentos más adecuados para lograr el objetivo de la igualdad económica:

La manera de atenuar la desigualdad de las rentas es mediante política fiscal, las políticas fiscales, los programas que tienen los partidos, con la alternancia de los partidos y últimamente las restricciones que impone la Unión Europea (Ee4).

Inciendiando sobre todo en la importancia de las prestaciones sociales de los sistemas de pensiones. Pero, por otro lado, se advierte de que estas medidas no tienen la capacidad precisa para frenar los movimientos de los actores del mercado y las finanzas que mueven los hilos de la economía global.

A escala nacional, a escala doméstica nacional tú puedes poner una política de impuestos o de seguridad social que transfiera parte de la renta de los que más ganan a los que menos ganan y con eso consigues algo, pero no es suficiente (Ee4).

En líneas generales se percibe que la forma en que se está aplicando el Estado de bienestar en los dos modelos, continental (subsidiario) y mediterráneo (familista), está fallando en sus obligaciones de protección social, atribuyéndole incluso una culpabilidad por negligencia

a la hora de cumplir sus obligaciones con los colectivos más vulnerables.

La desigualdad tiene dos caras, una, por ejemplo, el que cada vez más gente acuda a los bancos de alimentos, y este número de personas está creciendo más y más, y el otro, que cada vez hay más gente que es muy muy rica, y eso no es una coincidencia, es debido al sistema de impuestos, que está a favor de los ricos y no a favor de las personas con ingresos bajos. (Ae18).

Hasta aquí el discurso de los participantes es homogéneo: el Estado de bienestar debe ser replanteado para poder hacer frente a los problemas sociodemográficos y económicos de la Europa del siglo XXI que superan los marcos estatales nacionales. Las políticas públicas de los Estados que se están implementando en la actualidad se consideran insuficientes para atajar el creciente problema de la desigualdad socioeconómica en Europa. No obstante, a partir de esta argumentación común, los discursos se bifurcan en los modos de afrontar las problemáticas y la atribución de responsabilidades: 1) El discurso alemán cierra filas en torno a que es necesario encontrar estrategias para promover la participación de las personas mayores en los sistemas de protección informales, como parte de su compromiso cívico. 2) El discurso español insiste en la necesidad de aumentar los recursos públicos para hacer frente a las necesidades de los mayores y la crítica a la institucionalización del Tercer Sector. En este sentido se establece que el alcance del Estado de bienestar se enlaza como muestra la figura 4.

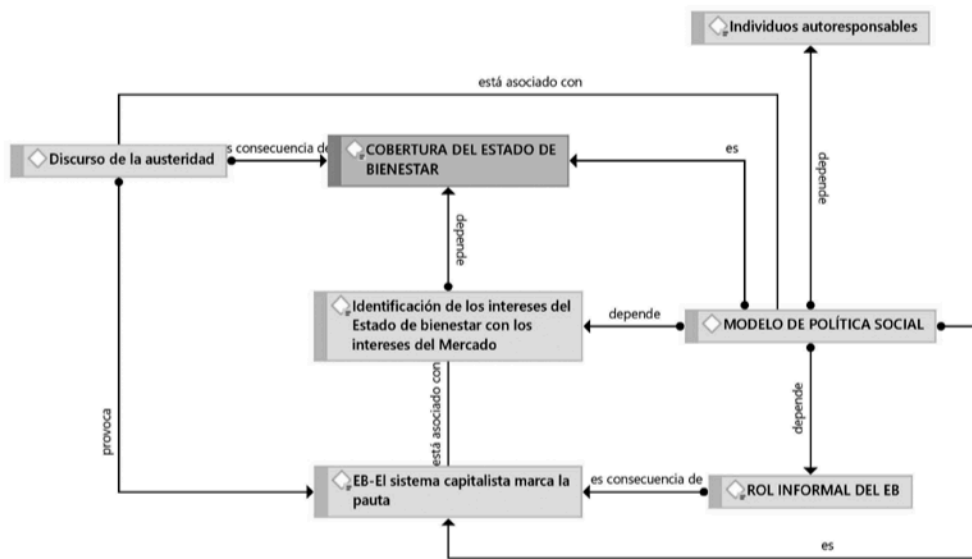


Figura 4. Alcance de la cobertura del Estado de bienestar.

2.4. El “rol informal del Estado de bienestar”. El papel sustentador de la sociedad civil en la provisión de atención a las personas mayores. El discurso alemán

La forma en que se gestionan los servicios sociales está estrechamente vinculada con el modelo de Estado de bienestar del contexto en el que se prestan. Como se ha reflejado con anterioridad, se entiende que la sociedad en su conjunto debe asumir ciertas responsabilidades con respecto al bienestar social.

De acuerdo con esta premisa se evidencia en Europa la consolidación de un modelo de gestión y de financiación de los servicios sociales a través de un *partenariado* público-privado (Alberich, 2018). Así, las percepciones sobre qué papel deben tomar el Estado y los diferentes agentes sociales sobre la atención social difieren dependiendo del contexto de referencia, coincidiendo con una aceptación del carácter subsidiario del Estado de bienestar en Alemania y familista en España.

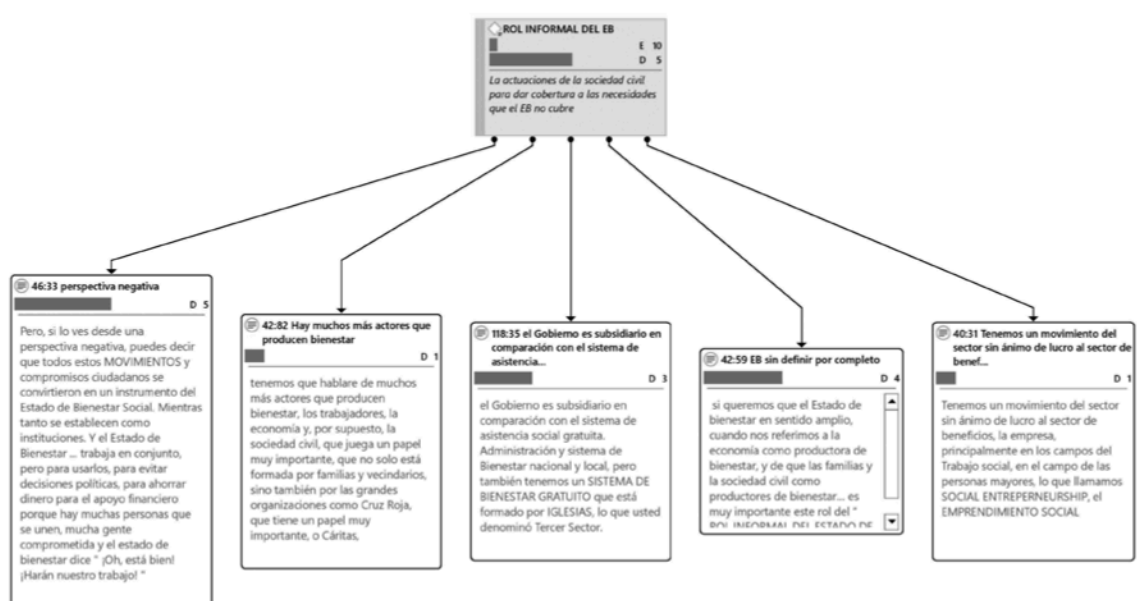


Figura 5. El rol del Estado de bienestar en la atención social de las personas mayores en Alemania.

Los entrevistados alemanes coinciden en manifestar que las responsabilidades de la atención social deben considerarse en base al principio de reciprocidad y como parte del compromiso cívico. De esta forma, “el Estado de bienestar es concebido en su versión más amplia” (Am≥33), como una propuesta social en el que “la parte de la sociedad civil está inevitablemente integrada como parte del Estado de bienestar, como voluntariado” (Ae8), por lo que es un pilar en la toma responsabilidades sociales. De hecho, se entiende que la subsidiariedad del Estado deja la iniciativa en manos del Tercer Sector, haciendo una delegación de responsabilidades que permite reducir en gasto público. Se constituye así, *de facto* y por derecho normativo en el pilar informal del Estado de bienestar, pero manteniendo una independencia como entidades externas y *gestoras* de servicios privados.

(...) este sistema de bienestar gratuito, este sistema completo es la columna del sistema de bienestar, porque en nuestra Ley Fundamental está escrito que el estado es subsidiario en comparación con ellos. Ellos dicen: *Necesitamos una nueva residencia para personas mayores... ¿quién hará eso? Y entonces la iglesia católica dice nosotros lo haremos* (Amμ43).

Existe además una creencia firme de que el Estado de bienestar no podría funcionar sin el Tercer Sector y las diferentes formas de voluntariado, pues

Sin ONG, voluntariado, etc., el Estado de bienestar no funcionaría, no sería capaz de funcionar, se rompería, más o menos. (Ae8).

De hecho, las expectativas en torno a la capacidad de mantener el *statu quo* del modelo de Estado de bienestar se basan en el desempeño del Tercer sector como gestor de la protección social.

Yo diría que es una parte integrada de las agencias de los Estados, ellos saben que todos estos diferentes actores están contribuyendo al resultado final del bienestar de la gente (Ae8).

Las asociaciones ayudan a garantizar que nuestro Estado de bienestar siga siendo viable para el futuro (Ae19).

Este relato coincide con

Una concepción de la participación ciudadan según la cual esta prácticamente se restringe a una de sus expresiones, el voluntariado, y debilita la vinculación con el entorno comunitario y con la perspectiva de acción colectiva, que es la que ha presidido las directrices de las políticas públicas en esta materia en los últimos diez o quince años (Alberich y Espadas, 2014, p.12).

Por otro lado, no deja de aparecer un discurso crítico con esta inhibición institucional por parte de algunos expertos y mayores alemanes, aunque de forma muy minoritaria. Este discurso disonante critica la posición subsidiaria del Estado no solo por su dejación de protección hacia la ciudadanía, sino porque también supone una forma de evitar tomar decisiones políticas comprometidas para el mantenimiento en el poder, ya que existen grupos de interés motivados en mantener el *statu quo*.

Si lo ves desde una perspectiva negativa, puedes decir que todos estos movimientos y compromisos ciudadanos se convirtieron en un instrumento del Estado de bienestar. Mientras tanto se establecen como instituciones. Y el Estado de Bienestar ... trabaja en conjunto, pero para usarlos, para evitar decisiones políticas, para ahorrar dinero para el apoyo financiero porque hay muchas personas que se unen, mucha gente comprometida y el Estado de bienestar dice “ ¡Oh, está bien! ¡Harán nuestro trabajo! (Am≥30).

Con respecto al punto aludido en la cita anterior sobre la institucionalización del Tercer sector, este es un punto severamente criticado en el discurso español, señalándose una pérdida de valores:

Hay distintas agrupaciones de cuño nuevo, están rápidamente amoldándose a los usos jerárquicos de la directividad, a entender que el disenso es un problema y no que es una riqueza y de esa manera se sigue reproduciendo el modelo clásico de la dominación del Tercer sector (Ee2).

También los expertos españoles hacen hincapié en el carácter de “intermediario” y de gestor de servicios públicos del Tercer Sector, entre la ciudadanía y el Estado. Además, se evidencia la existencia de estructuras or-

Aunque las perspectivas que visualizan los discursos no son demasiado halagüeñas para el Estado de bienestar, no dejan de considerar que pueden tomarse muchas medidas y estrategias que consigan un mayor equilibrio entre Estado, Mercado y Tercer sector

La exclusión no es un castigo divino, es consecuencia de las políticas socioeconómicas que hacen los distintos gobiernos a lo largo de la historia, no cae del cielo y lo mismo que se puede actuar en otras cosas se puede actuar en esta (Ee5).

En atención a su rol como miembros de la sociedad civil, todos ellos vinculados a acciones participativas, el discurso de los líderes comunitarios y los expertos académicos toma en cuenta la necesidad de una reflexión y ejercicio de autocrítica por parte del Tercer sector que remita a la lógica de reciprocidad que lo constituyó. Siguiendo la dinámica desplegada por los nuevos movimientos sociales, las plataformas y mareas ciudadanas, se está asumiendo que la participación no debe estar desligada del compromiso político e ideológico, sino que este debe ser un componente inspirador de las actuaciones de las entidades no lucrativas.

Se apunta también a la necesidad de un cambio de relaciones entre Estado y Tercer sector, en el sentido de cambiar la posición contractual entre ambas, para pasar de un sistema de gestión financiado a través de subvenciones a un sistema más independiente que evite el clientelismo.

Otro aspecto importante es la necesidad de ir hacia políticas integrales y no sectoriales con un criterio de interconectividad entre todos los

ámbitos de aplicación, ya que las sociedades son entes dinámicos y permeables que reaccionan ante las intervenciones.

También se destaca la necesidad de incorporar el discurso de los protagonistas de estas políticas sociales: las personas mayores. En este sentido, los informantes clave manifiestan repetidamente que el grupo de personas mayores debe tomar parte en la toma de decisiones políticas. Como idea central se parte de la premisa de que

Cuanto más interestructurada está la comunidad en la que vives, más grado de influencia puedes tener, más alta es tu probabilidad de que tu participación social se produzca y tenga efectos (Ae8).

En virtud de ello se apunta la necesidad de que las políticas sociales incidan en oportunidades de participación de las personas mayores, propiciando herramientas que les empoderen como colectivo, lo que les permitirá constituirse en un grupo de interés capaz de marcar líneas rojas en materia de protección y atención social en torno a sus intereses comunes.

2.5. Propuestas

A este respecto se proponen actuaciones en las que sociedad civil y el Estado dialoguen para encontrar estrategias de acción que fomenten la participación de las personas mayores. Estas propuestas se basan en la creencia de que la participación social de las personas mayores en el ámbito del Tercer sector será fundamental en el futuro cercano para sostener los estándares de bienestar actuales.

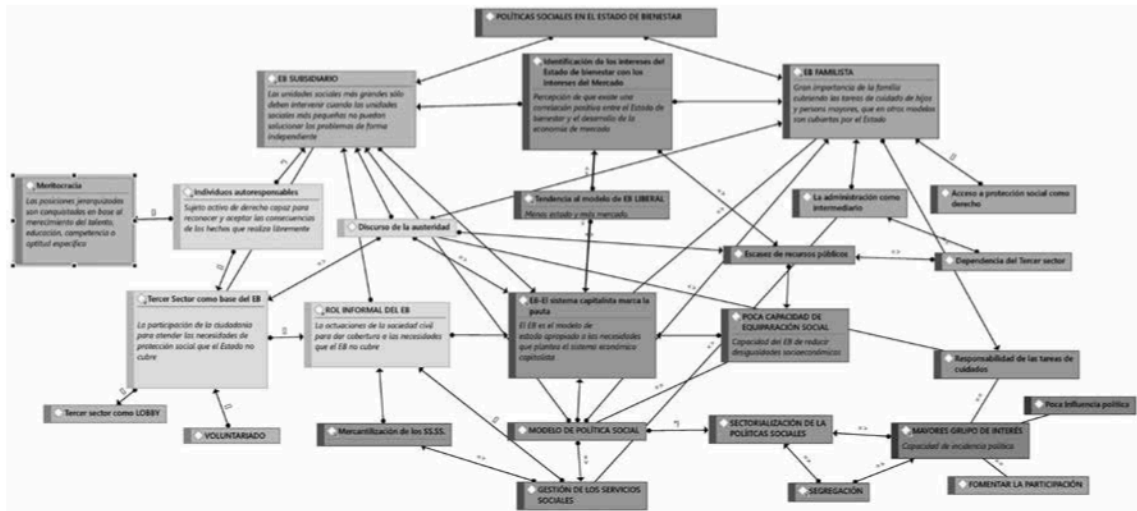


Figura 7: Elementos que afectan a las políticas sociales para personas mayores en España y Alemania

3. Conclusiones

El crecimiento del modelo liberal-residual de Estado de bienestar, paralelo al crecimiento del neoliberalismo internacional y a la privatización de políticas sociales, ha llevado a algunos investigadores a hablar de la tendencia hacia una convergencia de los diferentes modelos, hacia un nuevo modelo único de *Welfare mix* (Herrera, 2001). En la investigación que nos ocupa supondría, en el caso español, una mayor presencia de las empresas privadas y de las organizaciones del Tercer sector en la ejecución de las políticas sociales y prestación de servicios públicos; y, en el caso alemán, una disminución de las políticas corporativo-subsidiarias, con mayor presencia de empresas del Mercado, que conviven con las tradicionales organizaciones hegemónicas del Tercer sector alemán, supervisadas por el Estado.

Hay que recordar que los puntos de partida de cada país son muy diferentes, por lo que estos matices definirían mejor los procesos de convergencia internacional de modelos de Estado de bienestar que el decir simplemente que se tiende al modelo liberal.

De la investigación realizada, concluimos que cunde el pesimismo entre los entrevistados sobre el futuro del Estado de bienestar. Existe un consenso en torno a que el Estado de bienestar como modelo ideal de propuesta social para Europa está pasando por una gran crisis interna. Los motivos son varios: la evolución demográfica, con un progresivo envejecimiento de la población y un descenso de natali-

dad; el cambio en los modelos de familia; y, de manera relevante, los avances y presiones de las corrientes neoliberales que respaldan el sistema económico capitalista ultraliberal. Asimismo, manifiestan honda preocupación por la posible deriva de los modelos de Estado de bienestar corporativista y familista hacia un modelo de Estado de bienestar liberal, teniendo la sensación de que deberá ser la sociedad civil quien asuma cada vez más las responsabilidades de la asistencia social.

Uno de los síntomas más relevantes es el aumento del protagonismo del Tercer sector en los sistemas de protección social pública, a consecuencia del debilitamiento del papel de las instituciones públicas como productoras directas de servicios sociales. Igualmente, los expertos profesionales han señalado la falta de eficacia de las políticas sociales en la reducción de desigualdades socioeconómicas, expresando su preocupación por las expectativas de futuro de las personas mayores. Sobre este punto, estos informantes han identificado un conjunto de factores que podrían ser los causantes de su falta de capacidad reductora de desigualdades sociales. Sin embargo, las medidas puestas en marcha dentro del marco de los sistemas de protección social para paliar las desigualdades sociales se perciben como insuficientes, incompletas, incapaces e incluso contraproducentes. Se hace necesaria, por lo tanto, una revisión de las políticas públicas orientadas a la protección social de las personas mayores que ofrezca una mayor cobertura del sistema social, incluida las pensiones.