

00821
151



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA:
ALCANCES Y LIMITACIONES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A

ROMERO GONZALEZ HUGO FERNANDO



Director de tesis: Rolando Cordera Campos

MEXICO, D. F.

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA
DE
ORIGEN

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo reuapional.

NOMBRE: HUGO FERNANDO GONZALEZ

FECHA:

6 MARZO 2003.

FIRMA:

HFG

A Miguel, mi padre, autor de este trabajo en su sentido más amplio, quién me enseñó con ejemplo que la honestidad, el compromiso, el esfuerzo y la perseverancia son el único camino para vivir la vida. Compañero infatigable, consejero imprescindible, mi mejor amigo.

A Martha, mi madre, la mejor, que me ha enseñado de la vida lo importante y en mi interior ha construido lo trascendente. Cimiento de fuerza y pasión de que estoy hecho.

A Martha, mi hermana, referente obligado de tenacidad, sensatez y constancia. Ejemplo de apoyo y cómplice de toda la vida. Gracias por todo.

A Miguel, mi hermano, hombre de una solidez e integridad aleccionadoras, de pensamiento claro y personalidad cuestionadora que me ha ayudado a encontrar los porque de mis acciones, aliado y amigo de toda la vida.

A l amor de mi vida, Cristina, por estos años juntos y su gran impulso para el logro de esta tarea.

A mis amigos, Alejandro, Rubén, Anita, Azalea, Minerva, Irving, Rodrigo, Francisco por todos los buenos momentos que hemos vivido juntos.

A Rolando Cordera por su amistad y su gran paciencia para la elaboración de este trabajo.

A Benjamín García Páez, por su apoyo, gracias.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

Índice General.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

Capítulo I.

Bienestar Social y Económico..

1.1 Bienestar.....	5
1.2 Bienestar Social.....	6
1.3 Bienestar Social Económico.....	10
1.4 Europa como continente que inaugura la implantación de políticas sociales.....	15

Capítulo II

El Estado de Bienestar Europeo.

2.1 Antecedentes Históricos de las políticas Sociales. De la caridad institucional al Estado de Bienestar	20
2.1.1 Edad Media.....	20
2.1.2 Edad Moderna.....	21
2.1.3 Edad Contemporánea.....	22
2.2 Hacia el Estado de Bienestar.....	25
2.3 Institucionalización del Estado de Bienestar.....	32
2.4 Definición del Estado de Bienestar.....	35
2.5 Modelos del Estado de Bienestar:.....	37
2.5.1 Modelo Socialdemocrático.....	38
2.5.2 Modelo Conservador o Corporativista.....	40

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e

2.5.3 Modelo Liberal.....	43
---------------------------	----

Capítulo III.

El Estado de Bienestar en España.

Estado de Bienestar en España.....	46
3.1 Antecedentes históricos de las Políticas sociales en España. Hacia el Estado de bienestar.....	46
3.2 La transición política y el primer programa de Estabilización. 1977/1982.....	48
3.3 La democratización española.....	51
3.4 El programa económico socialista.....	52
1980-1989.	
3.4.1 La política fiscal.....	54
3.4.2 La política monetaria.....	57
3.4.3 Reorganización del sector público empresarial y reconversión.....	60
3.4.4 El Gasto Público.....	62
3.5 Políticas Sectoriales en España:.....	65
3.5.1 Estado de Bienestar y Salud.....	67
3.5.2 Estado de Bienestar y Empleo.....	72
3.5.2.1 Desempleo o Paro.....	75
3.5.3 Estado de Bienestar y Educación.....	78
3.5.3.1 El crecimiento del sistema Educativo.....	81
3.5.4 Estado de Bienestar y Personas de la tercera Edad.....	83

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1

Capítulo IV.

España y la Unión Europea.

4.1 Política social Europea.....	87
4.1.1 Resultados en las Políticas Sociales.....	89
4.2 Retos de España ante la Comunidad Europea. Las Puertas de Entrada.....	93
4.3 Problemas de la Política social comunitaria.....	95
Conclusiones.....	98
Bibliografía	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

Todas las innovaciones relevantes en la historia de la humanidad, han sido resultado de una larga evolución surcada de avances y retrocesos por las vías más insospechadas. Nunca han tenido la historia un recorrido directo hacia el progreso; a los avances les suceden en ocasiones retrocesos, justificados por razones económicas, ideologías o políticas.

La política social constituye un excelente ejemplo de ese difícil y largo recorrido de la consolidación de los avances sociales. Han sido múltiples, las iniciativas o los caminos surcados por la humanidad para establecer instrumentos sólidos que posibiliten mejorar la suerte de los individuos, desde la solidaridad espontánea de los grupos más inmediatos, la familia o de los compañeros de trabajo, hasta el bienestar promovido por el Estado que es el punto nodal de este trabajo, son buenos ejemplos de la diversidad de cambios emprendidos para cambiar positivamente la suerte de la humanidad.

No es necesario esbozar la historia de este singular empeño. Lo que pretendo es precisar un aspecto importante en este dilatado logro colectivo, se trata de la ampliación de los horizontes del bienestar y en especial del Estado de Bienestar en España.

El Estado de Bienestar ha sido uno de los referentes más significativos del desarrollo civilizador de la segunda mitad del siglo XX. Resultado de un amplio consenso social interclasista ha

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

posibilitado el crecimiento económico y la estabilidad social en democracias durante décadas al menos en los países más desarrollados.

El que España haya estructurado un sector público clásico de economía del bienestar en un tiempo récord y en un periodo en el que en otros países se discutía sobre su futuro y en ocasiones se recurría a su modificación o reducción parcial, lo sitúa como país de referencia obligada en cuanto al análisis del tamaño deseable del sector público, de sus funciones y de la efectividad de las políticas públicas aplicadas para la consecución del estado de bienestar. Durante un largo periodo de tiempo, el modelo de estado de bienestar mostró su vigor a través de evidentes logros, pero la aparición de desajustes económicos, a partir de los años 70, incorporó ciertas sombras sobre su capacidad de pervivencia. Los países que, como España, han desarrollado tardíamente sus instituciones de bienestar han acumulado también los desequilibrios en un periodo menor de tiempo y en consecuencia se contempla, en ocasiones con perplejidad, la sola posibilidad de renunciar a algo apenas conseguido.

Desde el cambio democrático en España, tras la entrada en los ochentas que es donde empieza este estudio, con la llegada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a la presidencia, se han dado cambios importantes en España tanto en las políticas sociales como en el plano económico.

En este trabajo se trata de llegar a poder comprender como un país con cierto retraso en todos sus aspectos, a conseguido en tan sólo unos años un repunte espectacular, tanto por sus políticas económicas que se implantaron en la llegada de la democracia, como ciertamente con la ayuda de los países europeos en la comunidad europea, que si bien España se beneficio de forma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interesante, este país tuvo que implementar cambios radicales y a la vez saltar algunas etapas para el objetivo final., la Unión Europea.

España es un candidato ejemplar desde mi punto de vista puesto que de ser un país en retraso económico, político y sobre todo en lo social a podido en pocos años remontar este panorama. En este trabajo el mayor peso cae sobre la conformación del Estado de Bienestar español, que si bien no es de los mejores, en gran medida es un buen punto de apoyo para poder entender y comprender problemas y aciertos de otro país que lo llevaron a tener un éxito en sus políticas y por que no, para poder implementar en algunos casos sus políticas sociales en México.

Este trabajo se encuentra estructurado en cuatro bloques, para entender la estructura del Estado de Bienestar español. La primera parte trata de definir el concepto de bienestar, bienestar social y bienestar social económico

La segunda parte tratará de dar una breve historia de la formación del Estado de Bienestar en Europa, desde sus comienzos hasta la institucionalización del Estado de Bienestar, definiendo lo que es el Estado de Bienestar y sus principales corrientes.

En el capítulo tercero se estudia lo que vendría siendo la parte importante, "El Estado de Bienestar en España". La política social, la salud, el empleo, la educación, las personas de la tercera edad, componen esta parte del trabajo.

Finalmente en el capítulo cuarto se hace referencia a la Política social Europea, haciendo un pequeño recorrido por el modelo social europeo y las políticas establecidas para hacer frente a la exclusión social y que resultados ha tenido España desde su ingreso a la Unión Europea.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En general en este trabajo se trata de ofrecer una perspectiva global de las políticas sociales implementadas en España, cuyo análisis resulta relevante por su trascendencia y su grado de efectividad en un tiempo relativamente corto. Lo anterior permitirá concluir y analizar algunas semejanzas entre México y España en materia social, que es el especial factor motivador para realizar esta tesis, de que manera las políticas sociales españolas pueden ayudar a que en México se implanten modelos sociales fuertes para poder combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I

Bienestar Social y Económico.

1.1 Bienestar.

Contextualizar lo que se entiende por Bienestar no es una tarea fácil. El significado del término varía dependiendo de las corrientes de pensamiento que lo utilizan. Una parte importante de la teoría económica desarrollada en este siglo ha girado en torno al concepto de economía del bienestar.

Se plantea que el concepto de Bienestar propuesto por Amartya Sen es adecuado para elaborar una teoría normativa. Para el autor, el "bienestar se refiere a las realizaciones de los individuos, es decir, a lo que pueden ser o hacer. Los estados mentales como la felicidad o la satisfacción de los deseos, son realizaciones, pero no son las únicas".¹ Por otro lado para la Economía Normativa Neoclásica el bienestar se identifica con la teoría de la utilidad², donde esta teoría identifica el bienestar de las personas con los conceptos de utilidad más plausibles como son la felicidad, satisfacción del deseo y elección.

Pero a grandes rasgos el logro del bienestar de una persona puede considerarse como una evaluación del bienestar del estado de ser de la persona (en vez de que, digamos, el bien de su contribución al país o de su éxito para lograr sus metas generales). El ejercicio entonces, el de evaluar los elementos constitutivos del ser de una persona vistos desde la perspectiva de su

¹ Amartya K. Sen. "Bienestar, justicia y mercado". Introducción de Damián Salcedo. Paidós I.C.E./U.A.B. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Pensamiento Contemporáneo. 1ª edición, 1997. Pp 45.

² Dupuy J. P., "El sacrificio y la envidia". El liberalismo frente a la justicia social. Barcelona, Gedisa, 1998. Pp 67.

propio bienestar personal. Los diferentes funcionamientos de la persona conformarán estos elementos constitutivos.

Por supuesto que esto no implica que el bienestar de una persona no pueda comprender la preocupación de otros. Más bien, el efecto de la preocupación por otros en el bienestar propio, tiene que operar mediante algún rasgo del propio ser de la persona. Hacer el bien puede permitir que una persona se sienta contenta o realizada, y estos son los logros importantes de funcionamiento. En este enfoque, los funcionamientos se consideran centrales en la naturaleza del bienestar, aunque las fuentes del bienestar pueden fácilmente ser externas a la persona.

1.2 Bienestar Social.

Al igual que el concepto de Bienestar, definir el de Bienestar Social es un tanto difícil, cada uno podría dar una definición propia según sus preferencias personales. Incluso si se tratara de averiguar qué variables determinantes del bienestar gozan de mayor consenso, también habría divergencias.

Para unos, lo más importante será la tasa de crecimiento del PIB; para otros el número de días de vacaciones anuales, para otros, será una función inversa del número de políticos, otros pensarán que lo más importante del bienestar es el diálogo y la comunicación.

Otras personas valorarán la conservación de la naturaleza, el respeto a los animales, el número de medallas de oro obtenidas en las olimpiadas. Indudablemente en el Bienestar Social influyen muchos factores, pero el problema no reside en ofrecer una definición lo más amplia posible y lo

más exhaustiva posible, sino en considerarlo de tal modo que se pueda tratar de forma científica, esto es, que permita al economista decir algo relevante.

En términos muy generales, el bienestar social se podría entender como una media ponderada de una u otra forma, de las utilidades de los individuos que forman la sociedad. De acuerdo con las exigencias del individualismo metodológico, ninguna variable de carácter agregado o colectivo se define en la teoría económica si no es en relación con variables individuales. Así, con todas las limitaciones que presentan las medidas agregadas, el bienestar social intenta reflejar la utilidad individual de todos los miembros de una sociedad. Satisfacer una necesidad de bienestar presente en la sociedad reclama respuestas racionales y temporales y, a decir verdad, lograr tal satisfacción no requiere, obligatoriamente, la estructuración formal del concepto que previamente explique y determine el camino por donde transitarán las propuestas. Lo que en todo caso requerimos en la redefinición conceptual del problema, son puntos de acuerdo sobre los cuales podamos medir la dimensión de las aspiraciones y, además, el monto de las responsabilidades que a cada componente de la sociedad corresponde asumir.

Un espacio donde se presenta hoy en día algunos requerimientos de reinterpretación conceptual lo constituyen las necesidades básicas de la población. Dichas necesidades han sido englobadas tradicionalmente bajo el rubro de condiciones de vida, de esta manera quedaron comprendidas todas aquellas variables que habrían de expresar los estándares bajo los cuáles debían sobrevivir y reproducirse la sociedad. Implícitamente se determinaron como parámetros de regulación de su nivel de vida el progreso social alcanzado, la capacidad de gestión del estado, y las propias posibilidades económicas logradas por los distintos estratos sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las condiciones de vida se han precisado, mediante la aceptación de niveles mínimos preestablecidos para cada variable (alimentación, vivienda, salud y educación), generalmente determinados a escala cuantitativa por organismos internacionales, sin tomar en cuenta las posibilidades reales que cada grupo social tiene para alcanzar los rangos de bienestar, ni las diferencias regionales medidas en cuanto a desarrollo alcanzado por los distintos países. Las condiciones de vida de la población se expresaron conceptualmente como condición de desarrollo, por siempre y cuando estuvieran ajustadas a los criterios de la política económica vigente y, además, el Estado asumiera su responsabilidad de conducción. Esta idea de desarrollo social es prácticamente generalizada en el mundo capitalista desde la década de los treinta, de tal manera que corresponde a un modo específico de ejercer el bienestar, constituyéndose así un ciclo ampliamente conocido y que aquí es el objeto de estudio, el llamado "Estado Bienestar".

Entonces el Bienestar Social se determina a través de variables explícitas y cada una de ellas tiene sus propios parámetros de calificación; baste citar al respecto que el nivel de alimentación se mide por la ingesta de proteínas y calorías, la educación mediante el grado de escolaridad alcanzado, de cualquier manera, en todos los casos se pretende lograr un índice global de bienestar que implique una mejoría cuantitativa y cualitativa en las condiciones de vida que actualmente presenta la población.

Cubrir casualmente un aspecto del conjunto de los componentes del nivel de vida, no significa un mejor nivel de bienestar, este tiene que ser global y debe estar perneado por un acceso real al empleo e ingreso familiar suficientemente estable.

Hoy como siempre, el ingreso aparece como determinante en la mejoría de las condiciones de vida, sin embargo, se observa un deterioro cada vez mas acentuado del mismo, al igual que del empleo. El nivel de bienestar parece entonces determinado más que nunca por la capacidad de que el Estado disponga para enfrentar los problemas, aunque como es sabido las condiciones resultan complicadas por la restricción obligada del gasto público que afecta a los programas sociales. Entoncecs se trata de que los diversos sectores sociales asuman su propia responsabilidad para el logro del bienestar, acorde con los lineamientos neoliberales que impone el modelo económicamente vigente.

El Estado asume tendencialmente la parte normativa del bienestar haciendo uso de la infraestructura y la experiencia acumulada, otra parte corresponde efectivamente a la autogestión popular si bien bajo la vigilancia estatal, y otra más a la iniciativa privada mediante transferencias indirectas en prestaciones para trabajadores. De cualquier manera, con todo y que aumenta la población desprotegida que requiere mayor atención por los programas sociales del Estado, lo cierto es que existe una tendencia reprivatizadora cada vez más evidente que incide en los componentes del bienestar e impide tal posibilidad.

Por otra parte, el acceso en términos de calidad lograda a los diversos componentes del bienestar social, se determina en forma cada ves más creciente por el libre juego del mercado, ejemplo de ello son el intento de privatización de los servicios médicos, la vivienda y la educación, que parecen todos ellos insostenibles hoy en día dentro de los programas oficiales, debido a la restricción del gasto gubernamental; los que permanecen observan una calidad cada vez más deficiente ante la falta de apoyo presupuestal.

FINES CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo tanto, el paradigma de los niveles de bienestar se presenta como un hecho más complejo, al tiempo que difícil de determinar y ejecutar. El dilema estriba entre una más eficiente administración de la pobreza, que puede incluir desde respuestas de concertación hasta represivas en las demandas, o elevar realmente las condiciones de vida para atenuar el descontento social. De cualquier manera, todo parece estar determinado a futuro por la política que asuma el Estado en cuanto a la redistribución del ingreso y la canalización de la riqueza acumulada para satisfacer los requerimientos de las mayorías, donde el crecimiento económico tiene que expresarse en desarrollo social.

Lo que no puede soslayarse es que el bienestar social ha sido condición histórica para el desarrollo individual del hombre y la reproducción social. Desde de sus orígenes el bienestar contempla dos aspectos centrales: el bien que se considera como fin del hombre, y el acto de existencia, con lo cual se buscará invariablemente obtener las mejores condiciones de bienestar.

1.3 Bienestar Social Económico

Desde el punto de vista de las ideas, los orígenes de una nueva doctrina se pueden rastrear en el pasado hasta donde uno quiera. Shumpeter, por ejemplo afirma conocer la antigüedad de la economía del bienestar, y sitúa sus orígenes remotos en la obra De regis el boni officio... del conde-duque napolitano Diodeme Carafa (1406-1478), así como en las obras de los doctores escolásticos y sus sucesores (Shumpeter, 1954: 1.661). Como se acaba de mencionar, preocupación política por el bienestar ha existido desde siempre.

La preocupación de los clásicos estuvo centrada en el crecimiento de la riqueza de las naciones, dando por supuesto que un aumento de dicha riqueza era equivalente a un aumento del bienestar. Los problemas centrales de estos autores fueron, en términos generales, la acumulación del capital, el incremento de la población y el crecimiento económico. El bienestar económico social se concebía casi en términos físicos como el aumento del pastel: dependía del crecimiento de la población y de la acumulación del capital y era prácticamente proporcional al volumen de producción total.

En el pensamiento clásico los agentes económicos son concebidos como sujetos egoístas que persiguen su propio interés individual en un determinado marco institucional sujeto al mecanismo de los precios. En este marco nadie se preocupaba explícitamente por el bienestar social. La doctrina de que los vicios privados generan virtudes públicas, que la persecución del interés individual se encarga automáticamente de promover el bien común, proporcionaba el nexo entre el ámbito privado y el bienestar social.

La mejor ilustración de estas ideas son las propias palabras de Adam Smith: "aunque cada individuo busca su propio interés, por regla general no intenta promover el bienestar público ni sabe cuanto está contribuyendo a ello. [...] sólo busca su propia seguridad, y dirigiendo esa actividad de forma que consiga el mayor valor, sólo busca su propia ganancia, y en éste como en otros casos está conducido por una mano invisible que promueve un objetivo que no entraba en sus propósitos. Tampoco es negativo para la sociedad que no sea parte de su intención, ya que persiguiendo su propio interés promueve el de la sociedad de forma más efectiva que si realmente

intentase promoverlo. No son muchas las cosas buenas hechas por aquellos que dicen dedicarse al comercio en factor del bienestar público".³

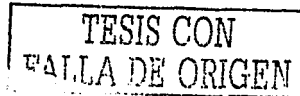
Así para alcanzar el bienestar social económico vasta con garantizar el funcionamiento de la mano invisible. La política de Gobierno debería estar orientada hacia la creación de aquellas instituciones que mejor garanticen este objetivo, de modo que cada sujeto pueda perseguir libremente con la máxima intensidad su propio interés. Esa libertad permitirá una mayor y mejor división del trabajo, y ello traerá como consecuencia una mayor producción.

En los orígenes del pensamiento clásico sobre la utilidad individual, ésta era considerada como una cualidad objetiva de los bienes: la capacidad que éstos tienen para satisfacer necesidades humanas. De forma análoga, los clásicos también entendieron el bienestar social económico de una forma objetiva o material: el criterio del bienestar era la máxima producción o máxima riqueza, es decir, el máximo número de pasteles o el máximo tamaño de pasteles. Se trata de una visión estrictamente agregada del bienestar social sin referencias a la distribución.

El pensamiento marginalista trajo consigo una consideración distinta del bienestar social económico, que pasó entonces a identificarse con asignación eficiente de los recursos. Definir la eficiencia en un sentido privado no plantea problemas.⁴ Una persona es eficiente en la búsqueda de un objetivo cualquiera cuando utiliza los medios más adecuados a su alcance para la consecución de dicho objetivo.

³ Adam Smith. "Riqueza de las Naciones". Editorial. Cruz O. México, 1981.

⁴ Op cit. Amartya K. Sen. "Bienestar, justicia y mercado". Introducción de Damián Salcedo. Paidós I.C.E/U.A.B. . Pp 57.



Así, eficiencia en sentido privado equivale a conducta maximizadora. Para la economía neoclásica todas las personas son, por hipótesis, eficientes. El problema está en definir la eficiencia en sentido social o agregado. ¿Cuándo se puede decir que se están dedicando unas cantidades correctas de recursos a una determinada actividad?. El enfoque dominante fue el del excedente. Según este, la contribución de cada industria al producto nacional se podría identificar con el excedente generado por dicha industria, y ese excedente era entendido como la diferencia entre el beneficio social generado por la industria en cuestión (la suma de las satisfacciones obtenidas por los consumidores de los bienes generados en esa actividad) y los costes de producción correspondientes. Esta fue la línea iniciada por Dupuit y Marshall.

La otra perspectiva para el análisis de la eficiencia asignativa es más reciente, aunque tiene sus orígenes en el modelo walrasiano de equilibrio general. Lo que se busca aquí es saber si la asignación de los recursos a través de un sistema de mercado es buena o mala (correcta o incorrecta) de acuerdo con ciertos criterios abstractos de bondad o corrección. El criterio básico de corrección que se ha utilizado en esta línea de análisis fue elaborado por Pareto y Lerner.

Este enfoque se da, bajo condiciones de competitividad y distribución dadas, consiste en maximizar las funciones de utilidad, en especial, la de los consumidores. Estudia el óptimo nivel de términos individuales, entendiendo ese máximo como el punto en que el aumento de la utilidad de un individuo no se hace a costa de la disminución de la utilidad de otro individuo. Así el óptimo de Pareto es el estado en que ningún consumidor puede mejorar, sin que otro consumidor empeore. Los economistas de Cambridge, representados entre otros por Alfred Marshall, A.C Pigou y R.F. Kahn, continúan las orientaciones paretianas, pero convierten el bienestar económico en una teoría tradicional que concibe el bienestar total de una comunidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como la suma de los bienestar (utilidades) de los miembros individuales. Vale decir, pasan del óptimo individual al óptimo comunitario por la vía de una sumatoria de utilidades cardinales y comparables. En este sentido se separan de la visión inspiradora paretiana. Al llevar el análisis del plano individual al comunitario, se ven obligados a establecer supuestos sobre la distribución de la riqueza, aunque esto no signifique que ese aspecto sea un punto significativo de preocupación de esa teoría, como tampoco lo es el pleno empleo. Economistas como L. Robbins o K.J. Arrow, conciben la política pública como la satisfacción de las preferencias de los individuos. Un exponente importante como Pigou, señala que su estudio no es normativo, sino positivo, en cuanto indica los factores que pueden aumentar el bienestar económico, pero no las acciones políticas a adoptar..

En este sentido como lo expresa Arrow limitar el campo de estas acciones a no perjudicar a nadie en relación con la situación inicial significa santificar el statu quo. Más allá de observar las limitaciones de este enfoque, lo cierto es que esta corriente de pensamiento económico representó un punto de partida para ligar el bienestar con la asignación de los recursos y con patrones de desarrollo económico. De este cuerpo de ideas se desprendieron conceptos valiosos referidos a los aspectos del entorno que tiene efectos indirectos en los procesos de producción y consumo; la existencia de bienes públicos no sujetos a una demanda o un deseo meramente individual; y la sustitución de una concepción de óptimo por un segundo mejor, cuando no se cumplían las condiciones o supuestos de perfección y fluidez en los mercados. Al omitir el papel del estado y dejar subyacente la libre decisión de los individuos, su influencia en las políticas públicas fue escasa en el auge del estado de bienestar. Más bien fue un precedente de elementos que los liberales y neoliberales utilizaron luego, en contra del intervencionalismo estatal, al glorificar el

bienestar social económico como un resultado de los deseos libres de los individuos expresados en el mercado.

1.4 Europa como continente que inaugura la implantación de políticas sociales.

Europa tiene un importante peso en la formación de las políticas sociales en el mundo, por esto, en este trabajo se intenta dar una visión general de las políticas sociales que se implementaron en este continente, con una breve visión histórica desde finales del siglo XIX hasta el periodo de nuestro estudio.

Con respecto a las experiencias pioneras de las políticas sociales europeas, un lugar destacado en el terreno doctrinario es el que le corresponde a Inglaterra y Alemania. La primera, como legado de la época victoriana decimonónica que plasmó a comienzos del presente siglo, y la experiencia alemana, por su parte, asociada la figura de Bismarck durante el imperio a fines el siglo XIX y la República de Weimar en la inmediata primera posguerra.

Así la primera etapa pionera en la que se muestran las influencias doctrinaria e instrumental que Gran Bretaña y Alemania tuvieron en la Europa Occidental hacia a finales del siglo XIX. Esta etapa se caracterizó en Gran Bretaña por la emergencia de la pobreza, que se empieza a asumir más como una problemática social que como una individual, en el contexto de la crisis económica de la última década del siglo XIX cuando se ve amenazada la seguridad pública por conflictos sociales. Poco a poco, los ideólogos de la época ponen en tela de juicio los dividendos sociales del capitalismo británico y el Estado toma un papel más activo en la atención de la pobreza. Así comienza a institucionalizarse una política social, con lo cual se estaría empezando

a formar los cimientos de lo que sería más tarde el llamado Estado de Bienestar.. Gran Bretaña fue el primer país que introdujo el seguro obligatorio contra el desempleo, y su concepción de política social vinculada a la condición de ciudadanos de los individuos de cualquier nivel socioeconómico con el respeto a sus derechos civiles.

Un ejemplo opuesto a esta experiencia de democratización fue, en la Alemania de Bismark, donde predominó una política de corte autoritario que buscaba que el tratamiento de los problemas sociales fuera útil para la unificación nacional y para eliminar la influencia de las ideas socialistas, en un contexto de expansión del desarrollo económico. En este país, se estableció un régimen de seguro social obligatorio a fines del siglo XIX, que lo convirtió en un modelo para el resto de los países europeos, inclusive para la propia Gran Bretaña. Durante la socialista y efímera República de Weimar (1919), se realizaron modificaciones importantes en el área de las relaciones industriales, garantizando a los trabajadores sus derechos básicos (derecho a la huelga, salarios y jornadas laborales justos, entre otros así como reconociendo la negociación colectiva como mecanismo de resolución de conflictos obreros).

Los veinte años que separan las dos guerras mundiales tuvieron pocas innovaciones en lo que concierne a la definición de áreas de responsabilidad pública y aplicación de políticas sociales en los países de Europa Occidental. Quizá la introducción de las asignaciones familiares⁵ haya sido la innovación más significativa. Como era lógico, un período marcado por la reconstrucción y la depresión económica no era el más idóneo para poner en práctica las aspiraciones y decisiones que se adoptaban para mejorar la situación social, las pocas políticas sociales se centraron

⁵ Las asignaciones familiares diferían de otros servicios en que pretendían complementar los ingresos de aquellos que trabajaban, y no mantener el ingreso de aquellos que no lo hacían. Era por tanto, un medio para hacer al salario individual, un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad.

fundamentalmente en las relaciones laborales y los seguros para riesgos de trabajo. La seguridad social en esta etapa, protegió sobre todo a las personas empleadas. Por lo general cubría a asalariados de la industria y el comercio y a trabajadores del Estado, quedando fuera los trabajadores agrícolas y del servicio doméstico.

El relativo atraso en Francia en la adopción de políticas sociales, en comparación con Alemania y Gran Bretaña, se debió a que fue un país que dependía de una sociedad rural tradicional y en el que prevalecieron las ideas liberales y hasta ultraliberales. Sin embargo, Francia fue el primer país en el que se pusieron en práctica los subsidios familiares (1932).

Estos países que hemos mencionado, pueden considerarse como los pioneros en el terreno de las políticas sociales, ya que, desde hace muchos años, han avanzado en el debate y la toma de decisiones hacia un tratamiento global de la problemática social, y en ellos las políticas sociales son un fuerte soporte del sistema político y económico.

En el periodo posterior a las dos grandes guerras mundiales, la situación de Europa Occidental comenzó a dar un viraje significativo, el rápido crecimiento de las políticas y programas sociales en muchos de los países. Este desarrollo estuvo asociado con un largo ciclo de expansión económica y con el éxito que los países beligerantes exhibieron en los procesos de reconstrucción y posterior progreso de sus aparatos productivos, tecnológicos e institucionales.

En el campo de las políticas sociales se observa una tendencia hacia la homogeneización de los sistemas de seguridad social de los diferentes países europeos. En algunos de ellos, se comienza a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

observar una tendencia hacia la centralización administrativa de los programas de seguridad social.

Los países escandinavos, menos afectados por el conflicto bélico, se vieron en condiciones más favorables para aprovechar y ampliar sus capacidades instaladas.⁶ Así sobresale el éxito que tuvieron en la consolidación de sus políticas sociales y en consecuencia con el Estado de Bienestar⁷ a partir de la ascensión al poder de los partidos socialdemócratas. Tanto ellos, como los países antes mencionados (Alemania, Francia y Gran Bretaña), lograron establecer en la segunda posguerra políticas sociales de corte universalista. Asimismo, se desarrolló entre los escandinavos un concepto de protección global a la familia, con lo que las prestaciones se ampliaron e involucraron a los familiares dependientes económicamente de los trabajadores. España e Italia aparecen como países en los que el desarrollo de sistemas de protección social y políticas sociales es posterior. Las diferencias que presentan con respecto a los países pioneros se conservan, aunque en menor grado, en la actualidad y en menor medida cuando se da la entrada de estos países a la Unión Europea. En los países que desarrollaron tardíamente sus políticas sociales, se observaron tanto causas como consecuencias de su reciente aparición ya que, desde el comienzo, se conciben de forma fragmentada y parcial.

La política social se constituye como una suma de partes que no llegan a conformarse en una sola unidad, a pesar inspirarse en muchas de las políticas sociales de los países pioneros. Parte de las causas de esta situación se encuentra tanto en la industrialización tardía de las economías de estos países, como en su más reciente proceso de democratización política y social, caso España, que

⁶ Titmuss, Richard M., *Essays on the Welfare States*, New Haven, Yale University Press, diciembre de 1959.

⁷ Enrico Altavilla. "Suecia, Infierno y Paraíso". Editorial. Plaza & Janes, S.a... Séptima Edición. 1972. Pp 34. España.

hasta 1970 continuaba con un gobierno poco democrático, en el que más adelante dedicaremos gran parte de este trabajo.

Capítulo II

El Estado de Bienestar Europeo.

2.1 Antecedentes históricos de las Políticas Sociales. De la caridad institucional al Estado de Bienestar.

Continuando analizando los orígenes de las políticas sociales indudablemente nos llevaría a tomar en cuenta el término de solidaridad donde nos permitiría comprender la evolución de las diferentes formas de afrontar los problemas sociales, y que papel juega la iniciativa social, si es que tiene alguno, en los distintos momentos históricos, cuáles han sido sus formas de intervención y como hemos llegado a la situación actual.

2.1.1 Edad Media

En un primer momento, la ayuda a los demás se desarrollaba a través de la familia y de las relaciones de buena vecindad.⁸ Es la solidaridad vecinal o familiar quién actúa cuando un ciudadano tiene problemas. Se ayuda en el cultivo, a reconstruir una vivienda dañada, a la viuda que no tiene medios de subsistencia, o se acoge a esos huérfanos que han perdido a sus padres. Sin duda la solidaridad vecinal continua en la actualidad desempeñando un importante papel, aunque ya no de un modo tan exclusivo.

Otra forma de ayuda, no basada en las relaciones de buena vecindad o familiares, son los gremios. Estas eran corporaciones formadas por los maestros, oficiales y aprendices de una

misma profesión u oficio, regidos por status u ordenanzas especiales. Los gremios establecían mecanismos de protección a los afiliados ante situaciones de necesidad por medio de cuotas aportadas por los miembros. Sólo tenían derecho a beneficiarse de estas prestaciones sus agremiados (previsión).

Los señores feudales también daban protección y refugio a los vasallos que formaban parte de sus feudos, pero por otro lado contribuían a su explotación sistemática, Quizás por eso, como forma de aliviar esa explotación proporcionaban una leve protección social a sus vasallos, sin ningún criterio preestablecido, al total capricho del señor y basadas en unas relaciones de sumisión.

Pero, en este periodo, se debe destacar especialmente las acciones caritativas, cuyos beneficiarios no eran los miembros de una familia, un feudo o un gremio, sino los excluidos que no estaban sujetos a la protección de los sistemas anteriores. La caridad era ejercida por los ciudadanos dando limosna, los ayuntamientos mediante albergues y casas de misericordia, o a las organizaciones religiosas con sus hospitales eclesiásticos. Estas formas caritativas, hoy ampliamente superadas estaban ligadas a sentimientos religiosos, así la iglesia es fundamentalmente quien se ocupaba de la atención de los pobres y marginados.⁹

2.1.2 Edad Moderna.

Progresivamente se va reduciendo la protección feudal y eclesiástica, comenzando a tomar cuerpo la beneficencia pública. La beneficencia pública a diferencia de la caridad, no es ejercida

⁸ Casado, Demetrio y Guillen, Encarna: "Los servicios sociales en perspectiva histórica" en. Los servicios sociales. Documentación Social nº64, Madrid 1986.

⁹ López Alonso, Carmen: "Memoria Introdutoria" en. Cuatro siglos de acción social de la beneficencia al bienestar social. Editorial Siglo XXI. Madrid 1986.

por la iglesia o por los ciudadanos con medios económicos, el protagonismo principal pasa a ser ocupado por los ayuntamientos. Esta acción pública tiene dos caras, por un lado trata de reprimir la pobreza y la mendicidad ampliándose la legislación represora de épocas anteriores: por otro, se necesita establecer una ayuda social pública que pueda cubrir las situaciones de necesidad. Este interés cristaliza en las leyes de beneficencia, siendo el ayuntamiento de Brujas en 1526 el primer organismo público que convierte la asistencia caritativa a los pobres en el primer plan municipal de beneficencia pública¹⁰.

La beneficencia supone una forma de superación de la caridad, pero sin olvidar que la beneficencia está basada en el simple altruismo o generosidad del benefactor, este carácter altruista implica discrecionalidad de la ayuda solicitada, continuando la asistencia sin ser un derecho propio del ciudadano y manteniéndose como una acción graciable. España asume tardíamente la beneficencia y no es hasta 1849 cuando se decreta la Ley General de Beneficencia.

2.1.3 Edad Contemporánea.

A partir de la Revolución Francesa, con la nueva sociedad que surge desde los principios de igualdad, fraternidad y libertad comienza a considerarse al marginado como un ciudadano con derechos y deberes. Aparece la Asistencia Social como segundo sistema de protección social. El Estado empieza a ocuparse de los problemas de los pobres y marginados como una obligación inherente a su propia concepción y no como una tarea residual. Este provoca que progresivamente se vaya desplazando la acción de la iglesia, en beneficio de la acción pública. España no se incorpora a esta forma pública de acción social hasta 1934.

¹⁰ Heras, Patrocinio de las: "De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social", en. La Cruz Roja

La asistencia social aparece como un conjunto, más o menos sistematizado, de principios, normas y procedimientos para ayudar a individuos, grupos y comunidades, para que satisfagan sus necesidades y resuelvan sus problemas. La consolidación del concepto de asistencia social es parejo al nacimiento del Estado Liberal y a la introducción del capitalismo industrial, y plasma el inicio de la preocupación de los poderes públicos por la acción social.

Nos encontramos en este momento mayoritariamente una acción benéfico-asistencial que da respuesta a necesidades de tipo material de primera necesidad. No intenta mejorar la situación de amplios sectores marginados, ni cambiar estructuras para que abandonen su marginación. Es una ayuda puntual, que se presta en un momento concreto y, que no tiene efectos duraderos en el tiempo. Subyace en el fondo que es algo natural en la sociedad la existencia de desigualdades sociales, tiene que dejar existir a ricos y pobres y sólo se piensa que en un momento determinado debe hacerse más llevadera su vida. La marginación era una cuestión de fuerza de voluntad, si uno tenía la suficiente podía salir de la situación, sin embargo, en el fondo estaban contentos con su vida miserable y así no integrarse en el modo decente y burgués ya que era más cómodo el modo de vida que llevaban. Se pensaba que la marginación y la pobreza son una situación inevitable y que por lo tanto tendría siempre a existir, ya que depende de cuestiones personales, no ataca a los factores que la provocan, sino sólo sus síntomas más visibles, dando soluciones individuales o paliativos a problemas estructurales. En este tiempo se pretende en definitiva mantener a las masas de pobres en un nivel mínimo de subsistencia que permita su utilización como mano de obra y que preserve a la sociedad y al Estado de los elementos no deseables.

El desarrollo industrial de la segunda mitad del siglo XIX provoca un agravamiento de la marginación, sobre todo en los cinturones de las grandes ciudades, producto de una industrialización vertiginosa y de una migración masiva sin la más mínima planificación. Se produce un crecimiento incontrolado de las urbes que se rodean de grandes cinturones de miseria. Se puede considerar en este tiempo la intervención como filantrópico asistencial. El protagonista de la acción pasa a ser la burguesía que cada vez crece más en las grandes ciudades a consecuencia del desarrollo industrial. Sus acciones mezclan por una parte unos objetivos religiosos y por otra una defensa, no siempre consciente, del propio estilo burgués. Sus acciones continuaban profundamente enraizadas en motivaciones cristianas y tenían como objetivo fundamental "... comprarse una evaluación más favorable en el cielo..." ya que no se veía al marginado como una persona con necesidades, sino como: "...un objeto necesario para que los ricos hagan méritos".¹¹

La filantropía es un espíritu de buena voluntad activa hacia los semejantes, basado en la idea y el sentimiento de fraternidad humana, es una forma laica y más racional de la caridad cristiana. Se expresa en acciones realizadas para fomentar el bienestar, no socorriendo individualmente a las necesidades, sino mejorando su situación por medio de medidas de alcance general, especialmente a través de instituciones benéficas¹². Se interesan cada vez más por la persona como tal y, se intenta mejorar su situación, no sólo mediante limosnas y donativos, canalizados a través de instituciones religiosas, sino creando asociaciones filantrópicas, más duraderas en el tiempo y sin dependencia religiosa.

¹¹ Op Cit. Casado, Demetrio y Guillen, Encarna: "Los servicios sociales en perspectiva histórica".

¹² Sala Prat, Gaiteta: "El negocio de la a pobreza". APIIS, Barcelona 1994.

Así este interés social se basaba no sólo en altruismo, sino como lo plantea Pratt, "... esa filantropía requiere que la persona beneficiada debe llevar una vida buena, lo que significa un análisis final, que este dispuesta a aceptar el modo de vida burgués, aunque solo como ideal que nunca podrá acceder. Así la filantropía es una especie de control moral... en último extremo el apoyo material es un medio de combatir el desorden moral".¹³

A pesar de sus limitaciones, este tipo de acciones palió en alguna medida el abandono y miseria que sufrían grandes sectores de la población. Estas actuaciones deben contextualizarse en una determinada situación histórica y sus aportaciones sin duda fueron importantes en su momento. Es cierto que su filosofía hoy no es aceptable, pero sin embargo, sirvió para humanizar la situación de grupos marginados, aunque sin atacar los problemas desde sus raíces. No se puede olvidar que "ese afán de intervención de los grupos sociales dominantes sobre el pauperismo constituye el fundamento que explica que la caridad, la beneficencia y la asistencia se configurasen históricamente como instrumento de control social, como un medio más para reforzar los intereses de los grupos dominantes a fin de evitar los riesgos que podían representar los menos desfavorecidos".¹⁴

2.2 Hacia el Estado de Bienestar.

Progresivamente se va produciendo un cambio cualitativo importante, comienzan a aparecer valores de solidaridad. Esto propicia un cambio importante en las diferentes formas de acción. La

¹³ Pratt, A: "Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia". Siglo XXI, 1983.

¹⁴ Vinyes, Ricard: "Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales" en Rodríguez Cabrero, Gregorio y Cordomiu. Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo. 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

caridad producía beneficencia y la solidaridad produce servicios sociales.¹⁵ Este cambio de la caridad a la solidaridad, de la beneficencia a los servicios sociales es fundamental en la evolución histórica de la atención a los ciudadanos. Para concretar más, la solidaridad es el reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad.

Así, además de los sistemas públicos, la iniciativa social del movimiento obrero, genera una forma propia de protección social para los trabajadores, basada en el principio de previsión social frente a los riesgos de enfermedad, paro, invalidez, etc. Surgen así los seguros sociales y, con ellos, posteriormente, el Sistema de Seguridad Social. Las primeras manifestaciones reconocidas de la Seguridad Social se produce en Alemania. "Así las primeras manifestaciones del Estado de Bienestar se daban en la Alemania del conde Otto von Bismark".¹⁶

Durante el decenio de 1880 el desenvolvimiento de la sociedad alemana no se ve perturbado por las restricciones ricardianas y clásicas al papel del Estado. Los economistas alemanes y sus obras no solían desprenderse graves advertencias con respecto a las intromisiones del gobierno. Conforme a la tradición prusiana y alemana, el estado era competente, benéfico y sumamente prestigiosos. Lo que se consideraba como principal peligro de la época era la activa militancia de la clase obrera industrial en rápido crecimiento, con su ostensible proclividad a las ideas revolucionarias, y en particular, las que provenían de Karl Marx. Así el capitalismo era analizado como un sistema anárquico, que debería ser reemplazado por un orden racional planeado y dirigido por el poder político.¹⁷ Bismark como incentivo para la reforma urgió a que se mitigaran

¹⁵ Peces Barba.: "Humanitarismo y Solidaridad Social". En Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario. Colección Solidaridad Nº1. Fundación ONCE. 1991

¹⁶ Galbraith, John K. Historia de la economía. Editorial Ariel, S.A. México, 1989.

¹⁷ Liliana Kusnir: " La política Social en Europa". Miguel Ángel Porrúa. México 1996.

las más flagrantes crueldades del capitalismo. . En 1884 y en 1887, después de apasionadas polémicas el Reichstag adoptó un conjunto de leyes que otorgaban una protección elemental bajo la forma de seguros en previsión de accidentes, enfermedades, ancianidad e invalidez. Aunque fragmentariamente, se adoptaron luego disposiciones similares en Austria, Hungría y en otros países europeos.

Una etapa de mayor alcance y en cierta medida más influyente de este proceso sobrevino en Gran Bretaña veinticinco años después de la iniciativa de Bismark. En este caso se trataba mucho menos del miedo a la revolución que de la agitación consciente e informada de hombres, mujeres y organizaciones preocupados por el destino de la sociedad, como Sidney y Beatrice Webb, H. G. Wells, George Bernard Shaw, la sociedad Fabiana y los sindicatos obreros, que eran en aquel entonces influyentes y se pretendía tener una representación fiel a los trabajadores y sus demandas.¹⁸ Bajo el patrocinio de Lloyd George, ministro de Hacienda de la Gran Bretaña, se adoptaron en 1911 leyes mediante las cuales se implantaron los seguros oficiales de enfermedad y de invalidez, y posteriormente de desempleo. Con anterioridad a esto se habían promulgado una ley que establecía pensiones de ancianidad sin aportaciones de los particulares. El subsidio de desempleo británico vino a superar considerablemente las proporciones de su precursor alemán, que Lloyd George se había ocupado de estudiar personalmente; sólo en Alemania llegó a existir un seguro de desempleo propiamente dicho.

Paralelamente a la implantación de los impuestos correspondientes que se incluyen por primera vez en el presupuesto de 1910, la legislación de bienestar social en Gran Bretaña desencadenó conflictos y perturbaciones sociales, esta situación dio lugar a que se celebraran elecciones en

¹⁸ Opcit. Galbraith, John K. Historia de la economía.

1910, a la vez que se suscitó una crisis constitucional, durante la cual la oposición a los impuestos, en la Cámara de Lorea, sólo pudo superarse cuando los liberales amenazaron con crear tantos paros como fueran precisos para que se aprobara la legislación. Si, es verdad, que tanto en Gran Bretaña como en Alemania las medidas de promoción del bienestar venían a proteger a los afortunados contra futuras agresiones, salta a la vista que los privilegiados no se daban cuenta entonces de semejante necesidad.

Así, el triunfo de Lloyd George en 1910 y 1911 abrió el camino para el cambio que sobrevendría en otros países más tarde. Gran Bretaña era la patria de la ortodoxia clásica, pero había llegado a aceptar, una transformación de las actitudes clásicas hacia la legislación social. En 1920, Arthur C. Pigou, afirmaba lo siguiente: "en condiciones de competencia perfecta, siempre habrá una tendencia hacia el pleno empleo. El desempleo existe en cualquier momento dado, proviene por entero de resistencias por efecto de fricción, que impiden el ajuste instantáneo apropiado de precios y salarios".¹⁹ Y sin embargo su pronunciamiento era subversivo con respecto a la doctrina clásica. En su expresión más rigurosa, la teoría tradicional había sostenido siempre, que la utilidad marginal del dinero, para cada comprador individual, a diferencia de la utilidad marginal de cada mercancía tomado por separado, no podía bajar. Permanecía constante, entonces una mayor cantidad de dinero no implicaría ninguna satisfacción por unidad añadida. Y en términos todavía más perentorios, la teoría admitida afirmaba también que no se podían hacer comparaciones interpersonales de utilidad. Al ir adquiriendo cantidades cada vez mayores de un producto dado, el usuario iría obteniendo, de cada incremento, una satisfacción menor. Pero no

¹⁹ Arthur C. Pigou. "La economía del Bienestar". Aguilar, Madrid, 1996. Biblioteca de Ciencias Económicas, Políticas y Sociales. Pp 145.

podía en cambio sostenerse que quién poseyera más recibiera de cada incremento menos satisfacción en comparación a quienes poseyeran menos. Los sentimientos de diferentes personas no eran comparables, establecer semejantes comparaciones equivalía a negar la profundidad y complejidad de las emociones humanas, y esto representaba una negación de las modalidades de razonamiento científico a las que aspiraba todo ser humano moral en uso de sus facultades.

A todo esto los resultados prácticos de este postulado fueron impresionantes. De allí se transfirió que en términos económicos estrictos no había ninguna razón para transferir rentas de los ricos a los pobres. La estima y el goce del dinero por parte del rico no disminuía con el incremento de la cantidad. En consecuencia, no podía afirmarse que el rico, por el hecho de serlo, sufriese menos que los pobres cualquier pérdida de riqueza o ingresos marginales. Tampoco se sostenía que la satisfacción proveniente del consumo al que renunciaban hubiera sido menor que la satisfacción, es decir, la utilidad obtenida por el pobre. Desde el punto de vista de la teoría económica se trataba de una comparación ilegítima, la economía clásica no era partidaria de la redistribución de la renta. Así, las medidas de bienestar social siempre implican una redistribución, de modo que la ortodoxia clásica continuó oponiéndose a ellas.

Pigou propuso una alternativa a esta línea del pensamiento clásico. Según él, mientras la producción total no disminuyera a consecuencia del cambio introducido, la suma total de la satisfacción proporcionada por el sistema, era realizada por la transferencia de recursos disponibles para el gasto de ricos a pobres. Según el criterio, la utilidad marginal del dinero disminuía al aumentar su cantidad, y en consecuencia, el hombre pobre, disfrutaría más que los ricos de un incremento de ingresos o de mercancías obtenido en esa forma.

Con esto no se asestaba un golpe mortal a las actitudes ortodoxas, pues la comparación interpersonal de las utilidades siguió constituyendo objeto de sospecha. La brecha en la ortodoxia clásica que describí represento un factor favorable en la evolución hacia el estado de bienestar.

Por otro lado la concepción del Estado de Bienestar se modifico en el periodo entre guerras, debido, en una parte importante a la reconstrucción de Europa y la gran depresión de Estados Unidos.

Así, las políticas sociales comenzaron a concebirse como parte de una política económica general y no como una área de acciones políticas segregadas y gobernadas por principios o reglas exclusivas, vinculadas a la prestación de servicios sociales. El empleo y las relaciones laborales fueron los ejes sobre los que giraron las primeras aproximaciones del Estado de Bienestar antes de la segunda posguerra.

Más adelante en los tiempos de la guerra cabe mencionar que tuvieron pocas alternativas, así un periodo marcado por la reconstrucción y la depresión económica no era el más idóneo para poner en practica las aspiraciones para mejorar la situación social. Las políticas se centraron en las relaciones laborales y los seguros para riesgo de trabajo, el único inconveniente es que esta ayuda solamente se les daba a las personas empleadas, estos cubrían a asalariados de la industria y el comercio y a trabajadores del estado, quedando fuera los trabajadores agrícolas y de servicio domestico.

Así el paso siguiente fue tratar de homogeneizar los sistemas de seguridad social, los primeros países en efectuar estas reformas serían Alemania a Inglaterra. El primer programa social cubría vejez y enfermedad, hasta 1927, se añadió el seguro de desempleo.

En el mismo periodo por otra parte hubo una mayor tendencia a una mayor centralización administrativa de los programas de seguridad social. Francia inició en 1928 cuando cubrió enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, pero no cubría el desempleo.

En otros países, existía otro tipo de ayudas como eran los subsidios familiares²⁰, que fue una de las mayores innovaciones. Los pioneros en brindar este beneficio fueron Francia y Bélgica. Otra de las virtudes de estos subsidios consistía en revertir la caída de las tasas de natalidad que caracterizaba a la realidad europea.

Otro de los puntos importante en lo que se refiere a estos años sería, el problema de la necesidad de viviendas, la tendencia fue crear estímulos crediticios para la edificación de viviendas y conceder subsidios sobre las rentas pagadas. En general, éstas fueron las acciones de la mayoría de los países europeos.

Con la depresión de 1929 la situación se complica, desapareció el sistema de seguro de desempleo en todos los países, por lo que la responsabilidad de la seguridad social recayó completamente en el estado. En los países escandinavos hubo una transformación a partir de la crisis lo que permitió pasar de un sistema de ayuda a los pobres a una asistencia social integral y moderna que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones.

²⁰ Los subsidios familiares diferían de otros servicios en que pretendían complementar los ingresos de aquellos que trabajaban, y no mantener el ingreso de aquellos que no lo hacían, así se convertía en un medio para hacer del salario individual, un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad.

En Francia y Alemania, la asistencia pública siguió funcionando como un servicio de múltiples propósitos que cubría muchas de las necesidades de los más pobres, los cuales eran tratados como miembros de una categoría social diferente que debía reducirse conforme la cobertura social de la seguridad se volviera más amplia.

Los sistemas de asistencia pública y los organismos voluntarios privados, en los que descansaron las políticas sociales durante la postcrisis, no pudieron sostener los seguros de desempleo y otros beneficios previstos legalmente. La reconstrucción de todo el andamiaje que se había iniciado y formulado hacia fines de los años treinta, influyó en la institucionalización del Estado de Bienestar.

2.3 Institucionalización del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar se institucionalizó en la Europa Occidental de la segunda posguerra, después de múltiples y azarosos ensayos de reforma social con raíces seculares.

El llamado pacto keynesiano basado en la teoría económica de Keynes y sociales de Beveridge, significaba una nueva relación de mercado, jerarquía y valores, este fue posible por una serie de circunstancias que facilitaron el entendimiento entre las distintas fuerzas sociales. La depresión económica mostraba un sistema, el capitalismo liberal, incapaz de generar empleo y bienestar para la mayoría. Las experiencias totalitarias de derecha en Italia y Alemania, la gran amenaza de la revolución comunista en la URSS y el destroz de la II guerra mundial eran razones más que poderosas para la búsqueda de una tercera vía que ofreciera a los ciudadanos derechos económicos y sociales, sin sacrificar las libertades del Estado de Derecho. Conservadores,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Liberales y Socialistas democráticos compartieron esta estrategia, en la que el mercado que había tenido hasta el momento una clarísima preeminencia, cedía parte de ella al Estado y a los nuevos valores que acompañaban a éste: solidaridad colectiva frente al puro éxito individual y democracia participativa.

El pacto Keynesiano conllevaba un equilibrio basado en dos condiciones: a nivel interno o de cada país, el capital permitía, en una situación de pleno empleo, el alza de los salarios reales en la misma medida que la productividad, siempre que hubiera estabilidad en la distribución de la renta, los beneficios empresariales totales siguieran creciendo en términos absolutos. Esta era la primera condición.

La segunda era que el gasto público podía crecer en términos absolutos, pero no en términos relativos. Su crecimiento debería tener un límite, aquel que lo situara como una organización de intermediación que, asegurando mínimos a la población, canalizara hacia el mercado las necesidades sociales. El estado podía ser complementario, nunca competitivo del sector privado.

No hay que olvidar, dado el ataque frontal que en esos días sufren los gastos sociales, la importancia del gasto público para el factor capital por diversos caminos: como garante del pleno empleo y salarios relativamente elevados aseguraba la demanda de consumo de las empresas. Asimismo, como demandante de bienes y servicios a las empresas, configuraba la cartera de pedidos generada por el gasto público. Por otra parte al responsabilizarse de la provisión pública de los servicios sociales reducía los costos directos que las empresas hubieran tenido que afrontar vía salarios.

En el ámbito externo el pacto exigía poner en marcha un orden económico internacional a través del comercio internacional de corte libremercantil. Esta dimensión externa exigía también unas condiciones. El Estado tiene ahora que defender no sólo la propiedad y la libertad comercial, sino que debe constituir también un fuertísimo poder militar que defienda al mercado del demostrado poder militar del comunismo. De este objetivo se encargaría la OTAN. En segundo lugar, debe defender al mercado de sí mismo, diseñando una política económica que garantice el pleno empleo del capital y mínimamente el empleo del factor trabajo. De este objetivo se encargarían una serie de organismos internacionales, como el Banco Mundial, para la reconstrucción de lo destruido en la guerra, el GATT hoy OMC para el incremento del comercio internacional y el FMI para mantener los tipos de cambios fijos entre las monedas, necesario para planificar los pagos internacionales.

El poder llevar a cabo estas teorías, se vio significativamente ayudado por el largo ciclo de expansión económica y con el éxito que los países beligerantes exhibieron en los procesos de reconstrucción después del periodo de guerras. Alemania, Francia e Italia pudieron recuperarse por el impulso dado por la ayuda estadounidense y la integración económica. La ayuda que proporcionaron los Estados Unidos, el monto fue de 34.2 millones de dólares, 73.4% en ayuda económica y 23.5% en ayuda militar, así, el 76.5% correspondía a donaciones y 23.5 a créditos reembolsables.²¹

Así el desarrollo que permitió la institucionalización estuvo asociado con un largo ciclo de expansión y el progreso de sus aparatos productivos, tecnológicos y sobre todo institucionales de

²¹ Barre, Raymond, Economía Política, Aguilar, México, 1965

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los países europeos que al tener mejores niveles económicos, se pudo solventar y hacer posible una protección social creciente.

2.4 Definición del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar, en cuanto tipo de estado, suele ser definido como aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comparte una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo las transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política²². Por esto podemos argumentar que el Estado de Bienestar es la encarnación de los derechos de ciudadanía.

Este concepto clásico, por decirlo de alguna manera, sitúa correctamente el elemento más constitutivamente relevante del Estado de Bienestar, que el de la responsabilidad indelegable (en términos de principios políticos) que incumbe al Estado de garantizar una satisfacción de las necesidades fundamentales de los ciudadanos. Se trata de una fórmula que se parece al clásico principio de igualdad de resultados que caracterizó a la doctrina socialista y comunista. No se trataba ya de lograr una exacta y precisa sociedad de iguales, sino de evitar las claras desigualdades entre los ciudadanos en materias consideradas como especialmente importantes.

²² Mishra,R: El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto implica la actuación estatal en tres dimensiones: en primer lugar, la regulación de la economía de mercado, interviniendo de muchas y variadas formas, y buscando la generación de un grado de empleo elevado y estable; en segundo lugar, los gobiernos adquieren el compromiso de proveer de forma pública e igualitaria una larga y variada serie de servicios sociales con carácter universal. Entre ellos destaca especialmente la educación, una renta de garantía, la atención sanitaria, vivienda, así como también una larga serie de servicios personales, orientados especialmente a evitar la aparición de situaciones de marginación. Sin embargo, aunque obviamente los principales destinatarios de estos servicios sociales serán precisamente los sujetos que se encuentran en o que están próximos a situaciones de marginación social, lo cierto es que los servicios sociales nacen con clara vocación universalista que les hace estar destinados a todos los ciudadanos y no sólo a la población más desfavorecida, y la tercera, el Estado asume la responsabilidad de disponer de una red de seguridad construida en el tejido de los servicios asistenciales, capaz de discriminar las demandas en función de la renta y otras variables significativas.

En esta orientación el modelo de bienestar social europeo contiene las siguientes características:

1. El principio de que un empleo y un ingreso adecuado por el trabajo cumplido resulten las bases primarias del bienestar;
2. La necesidad de satisfacer al máximo los riesgos sociales vinculados o no al trabajo (desempleo, salud, enfermedad, incapacidad, vejez, entre otras);

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. La búsqueda de una igualdad de oportunidades, que favorezca la mejor distribución del ingreso y la riqueza;

4. La consideración de sectores específicos de la población que están al margen de las redes formales o institucionales, evitando así que queden excluidos de la atención de sus necesidades vitales;

5. El respaldo al funcionamiento estable y democrático del orden social y político de los países a través de estas políticas públicas²³.

Bajo estas concepciones se institucionalizó el papel del gobierno en la prevención y alivio de la pobreza y en el mantenimiento de un adecuado nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos. Esto implicaba una intervención activa y progresiva a cargo del gobierno para contener las desigualdades.

2.5 Modelos del Estado de Bienestar:

Autores como Titmuss²⁴, Korpi y Esping-Andersen²⁵, distinguen tres grandes modelos del Estado de Bienestar, a saber, el modelo socialdemocrático, el modelo conservador y el modelo liberal. En estos tres modelos del Estado de Bienestar podemos observar a grandes rasgos los diferentes lineamientos que se han fundamentado y se han institucionalizado en diferentes países.

²³ Liliانا Kusnir. La Política Social en Europa. El proceso de formación del Estado de Bienestar. Pág. 43.

²⁴ Titmuss, R.M. "Social Policy", Allen & Unwin, 1974. Pag. 234

²⁵ Esping-Andersen, G, y Korpy, W. "Social policy as class policy in Post-war capitalism: Skandinavia, Austria and Germany", en Goldthorpe, J (ed) Order and conflict in contemporary capitalism, 1984. Pp 36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.5.1 Modelo Socialdemocrático.

Antes que de perspectiva socialista, sería pertinente referirse a la corriente socialdemócrata. Y que se debe diferenciar dos situaciones políticas bien distintas: la primera de ellas conocida con el nombre de socialismo real, responde a una lógica de planificación total, entró en crisis en 1989, y hoy día quedan pocos países en la que la practiquen íntegramente, y la segunda la opción socialdemócrata es la más conocida en Europa y corresponde a una situación política en la que los partidos de raíz socialista y comunista descartan el cambio revolucionario y acepten procesos de reformas que puedan conseguirse en el marco de un régimen parlamentario democrático donde compiten distintos partidos y orientaciones políticas.

El modelo Socialdemocrático denominado así por que ha sido la socialdemocracia la fuerza política dominante e impulsora de la reforma social, se caracteriza por una garantía de ingresos y de prestación de servicios sociales universal para toda la ciudadanía, al tiempo que el objetivo del pleno empleo persigue activamente. Por otro lado, los socialdemócratas buscaban un Estado de Bienestar que promoviera la igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas,²⁶ o un nivel satisfactorio de prestaciones.

La ideología socialista apuesta por la igualdad, la libertad y la solidaridad. El objetivo es encontrar un método político, social y económico que haga a todos los ciudadanos más iguales sin herir ni restringir las libertades. Igualdad adquiere para el socialismo, un significado que incluye la participación ciudadana en las instituciones y los órganos de decisión político-sociales, implica hacer efectiva y real la justicia social y la igualdad de oportunidades por medio de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sistemas públicos de bienestar como Educación, Trabajo, Salud, Seguridad Social, es encontrar un equilibrio dentro del sistema de producción económica capitalista, que posibilite la eficiencia económica y la integración o incorporación social de los grupos con menos posibilidad de origen.

El principio de igualdad, frente al principio meritocrático, tiene un status privilegiado en la configuración de las políticas sociales singulares. Así, en la garantía de rentas no se persigue ante todo reproducir los status sociales logrados en el mercado de trabajo al hacer depender estrechamente las prestaciones de las cotizaciones pagadas (en tiempo y en cuantía), sino que el principio de igualdad y necesidad condicionan decisivamente el nivel de prestaciones al que se tiene derecho.

Por otro lado, en el ámbito de los servicios sociales el principio no es esperar hasta que se agote la capacidad de ayuda a la familia, sino socializar prioritariamente los costos de la familia y maximizar las capacidades para la independencia familiar.

Para la ideología socialista existen unos derechos naturales, una justicia natural que es ultrajada cuando persiste la desigualdad; el Estado debe ser el instrumento que garantice el respeto de los derechos necesarios para que los individuos sean más dignos, más iguales y puedan desarrollar sus capacidades. Todos deben tener su oportunidad para estudiar, formarse, trabajar y demostrar su valía, las instituciones sociales y en mayor medida la educación pública financiada por medio de un sistema impositivo fuerte, que se encargara de ir limando las desigualdades.

²⁶ Esping-Andersen, G: "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Ediciones Alfons el Magnanim. Pp 48. 1993.

Desde un contexto europeo occidental la ideología socialista solamente ha llegado a implementar estrategias socioeconómicas de rentas mínimas y de igualdad de oportunidades educativas para conseguir su meta de una sociedad más justa.

El gobierno tiene para esta ideología un papel amplio, la promoción del bienestar colectivo y la modificación de las injusticias económicas y sociales que genera la dinámica del mercado privado. Sin lastimar las libertades individuales, el gobierno que ha accedido al poder con un programa socialista, habrá planificado una intervención reglada que, consiga domoñar al mercado por medio de la política y, en consecuencia, repartir y desconcertar el poder económico y social.

Desde esta perspectiva los sistemas públicos de bienestar se mantienen dentro de los cánones del universalismo, descartando cualquier principio selectivo que haga a unos mercedores de ayuda y a otros no.

2.5.2 Modelo Conservador o Corporativista.

Son Hayeck y Friedman sus máximos defensores. Se caracterizan por una forma de pensar que se opone a cualquier tipo de cambio y modificación de aquello que constituye una tradición. Sus compromisos están ante todo con los valores del individualismo y libertad. El complemento a la libertad es el individualismo. Desde su punto de vista, la sociedad avanza debido a las acciones de individuos; las sociedades están compuestas por individuos; y los fenómenos sociales tienen fundamentalmente una explicación individual. Como el individuo es un ser que se basta a sí mismo no es necesaria la mediación de otros grupos, ni tampoco la del estado para trazar su vida

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y alcanzar sus objetivos. Es de la acción individual de donde procede el valor de la responsabilidad. Proporciona un sistema de protección social extenso a toda la población, pero los principios que rigen su arquitectura están estrechamente vinculados a las biografías laborales y el principio contributivo (o de logro personal) ocupan un lugar central.

En lo económico apuestan por una economía de mercado, la cual necesita ante todo libertad para su funcionamiento y eficiencia. En una economía de mercado que imponga las leyes de oferta y demanda sin interferencias estatales, es donde mejor se puede medir el esfuerzo individual, la competitividad, lo que valen los individuos por si mismos. El liberalismo y la competitividad complejizan la economía, hacen brotar la riqueza moral y económicamente, castigan al perezoso y premian el éxito. La libre oferta y demanda del mercado es un mecanismo natural de selección de los más aptos; no es cierto que el liberalismo económico crea pobreza y explote a los más pobres, sino que a su tiempo, con esfuerzo y por medio del trabajo, los pobres podrán beneficiarse de este sistema de producción económica.

Así el gobierno no tiene por qué regular las relaciones económicas ni las sociales. La política no puede subyugar el orden económico, por ello la intervención del gobierno en la economía no justifica siquiera la realización de infraestructura y servicios públicos. Si se interviene políticamente se crean grupos de intereses que vienen a distorsionar la dinámica natural del mercado; la intervención de la burocracia estatal limita la soberanía de la propia sociedad y la libre competencia de los individuos tanto social como económicamente. La ideología conservadora respeta el sistema democrático, ciertamente porque es mejor salvaguardar de la precaria libertad individual para ejercer el libre mercado, sin embargo, el sistema democrático

esconde cierta dosis de ignorancia de las masas desinformadas al tiempo que genera expectativas que después resultan imposibles de cumplir.

Esa desconfianza hacia la acción del gobierno se rompe siempre en beneficio del mercado, si bien el gobierno de un país debe limitarse a mantener la ley, el orden y la seguridad fundamentalmente, podrá intervenir legítimamente cuando los monopolios impidan un intercambio económico libre y voluntario de los individuos, convierten así al gobierno en un recurso económico subsidiario, un último resorte que actúa pero exclusivamente cuando el mercado es incapaz de salir al paso por sí mismo.

Las Iglesias y otras instituciones bajo la forma de ONG juegan un papel importante en la provisión de servicios de bienestar (sociales, sanitarios y, según los países, educativos), aunque su financiación sea pública, y la solidaridad familiar juega un gran papel, siendo los servicios sociales que la constituyen relativamente escasos.

La garantía de ingresos está condicionada al esfuerzo relativo (en tiempo y en cotizaciones) y las prestaciones no contributivas sujetas a pruebas de necesidad. En este sentido, el principio de igualdad ocupa un lugar subordinado dentro del sistema y la reproducción de los status sociales adquiridos en el mercado dentro del sistema de protección social limita su potencial redistributivo.

2.5.3 Modelo Liberal.

Predominan la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales²⁷, siendo el lugar normal para satisfacer necesidades sociales el mercado, la familia, las empresas u otras instituciones de la sociedad civil.

La ideología liberal asienta sus pilares en los valores de la libertad, individualismo y competitividad privada. Keynes, Beveridge, Marshall, Macmillan, Galbraith son sus representantes más genuinos.

A diferencia de los otros dos modelos esta propuesta propone que el Gobierno debe intervenir en determinados momentos de la economía, pero a diferencia de la ideología socialdemocrática, rechazan políticas igualitarias. Contrariamente a los conservadores no creen que el mercado tenga mecanismos intrínsecos de auto-regulación, pero siguen pensando que el capitalismo es el mejor sistema económico descubierto hasta la fecha siempre y cuando sea debidamente regulado y controlado por el Estado. Asiduos a un pragmatismo exacerbante piensan que la combinación entre empresa pública y privada en materia económica y social es un buen híbrido para hacer funcionar la economía sin perder al mismo tiempo valores humanitarios a favor de los excluidos. La ideología liberal está actualmente más interesada por el consenso que por el conflicto, la función de un sistema económico y social, la función del orden social, político y económico consiste en reducir la tensión social. El Estado es un árbitro que modula las diferencias entre el capital, y la pobreza y las injusticias sociales.

²⁷ Idem. Esping-Andersen, G: Los tres mundos del Estado de Bienestar. Pp 48.

El papel que asignan los ejecutivos, a los gobiernos, no es el de cambiar a la sociedad, sino que el gobierno, desde su independencia, pueda ayudar a preservar un tipo de sistema económico y social determinado. El intervencionismo no es tanto un principio para los liberales como una necesidad pragmática para que todo funcione, así es como se justifica desde esta ideología su argumento a favor de la descentralización económica y funcional hacia las administraciones locales.

En este sentido, aceptan el Estado de Bienestar porque las familias, los individuos o el mercado por sí solos no pueden eliminar la pobreza. La existencia de pobreza es una evidencia de que el mercado falla, de que no es posible con sus mecanismos de autorregulación satisfacer todas las necesidades de todos los seres humanos, por consiguiente, el Estado tienen la responsabilidad de llenar las lagunas del mercado, de abolir la pobreza, la ignorancia, la enfermedad, más de una perspectiva reactiva que eminentemente proporcional. Toda persona debe tener mínimos, si esos mínimos no son satisfechos por el mercado, el Estado deberá proponer un sistema nacional de salud, una política de pleno empleo y una cobertura de prestaciones familiares. El apoyo de las organizaciones voluntarias es esencial desde su punto de vista para conseguir el objetivo no de la igualdad sino de la eliminación de la pobreza.

El mercado no puede por si solo solucionar el bienestar de todos, también es peligroso que el Estado tenga en sus manos el monopolio del bienestar. El ideal sigue siendo una combinación mixta entre intervención privada, intervención pública y organizaciones sociales que tengan una actuación conjunta desde un criterio de máxima descentralización.

Los subsidios del Estado no se distribuyen entre la mayor parte de la población dependiente, sino sólo entre aquella parte con menores ingresos y suelen estar fuertemente estigmatizados, de

forma que el acudir a los mismos es un signo de carencia, de falta de recursos y evidencia que se pertenece a los estratos más bajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo III.

El Estado de Bienestar en España.

Cuando se piensa en un Estado de Bienestar en España, se tiene que aceptar que se trata de un problema relativamente reciente que se da antes de la década de los años ochenta, sería una tarea vana y falta de objetividad hablar de él antes del periodo democrático en España, dado que el Estado de Bienestar se va a formar hasta la década de los ochentas.

3.1 Antecedentes Históricos de las Políticas sociales en España. Hacia el Estado de bienestar.

En este capítulo se pretende dar una breve introducción de como se comenzaba a dar en España las políticas sociales desde una perspectiva general, continuando con nuestro estudio del Estado de Bienestar en el contexto del cambio político y democrático en España.

España, país con largo predominio de una economía agrícola y siempre desgarrada por intensas convulsiones regionales internas, sufrió una guerra civil en la década de los treinta de este siglo, que le aisló y fragmentó su sociedad casi medio siglo.

En estas circunstancias, y pese a los antecedentes que en materia de protección social había desarrollado, sus políticas sociales experimentaron un atraso que determinó que sólo en los años recientes, y ya bajo un régimen democrático, esbozara una modernización de su legislación de seguridad social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Siglo XVIII comenzó a observarse una intervención estatal en las cuestiones sociales, complementando los mecanismos mutuales de origen privado. Al impulso de los avances e ideas sobre la protección social en Alemania y Gran Bretaña, las relaciones laborales empezaron a ser reguladas. En las primeras décadas del siglo XX, antes de la Guerra Civil Española, surgieron prestaciones que evidenciaban mejoras hacia los trabajadores.²⁸

Así en 1990 se crea el Seguro de accidentes del trabajo, en 1919, el retiro obrero obligatorio, y en 1929, el Subsidio a familias numerosas y el Seguro de maternidad. Todos estos seguros eran coordinados y administrados por el instituto nacional de Previsión, fundado en 1908.

El advenimiento de la segunda república, en 1931, abrió un periodo de reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores y la necesidad de regular los diversos seguros y prestaciones existentes. En los años siguientes se avanzó en los seguros y en la protección contra enfermedades profesionales.

Más tarde en el periodo franquista se inició, la promulgación del Fuero del trabajo. El fuero medieval era un contrato expreso entre una comunidad y una autoridad. El nuevo fuero del Trabajo fue una declaración de los derechos, carente de toda sanción jurídica, e indicó un claro retroceso en el campo social. Sus promesas eran modestas: vacaciones, seguros, salario mínimo familiar. En materia sindical, se pensó en gremios bajo la jerarquía del Partido Falangista, en un esquema corporativo parecido al fascismo italiano. Pero, al contrario de este, el fascismo español

²⁸ Guillen, Ana. El papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas. En El origen del Estado de Bienestar en España. Instituto Juan March de Estudios de Investigaciones, 1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se mostró más proclive a buscar sistemas de fiscalización industrial y agraria, y a prohibir la actividad sindical.

Pese a un claro retroceso de los salarios, el esfuerzo social fue, sin embargo, más visible en los primeros quince años del régimen franquista en otras áreas sensibles como la ayuda a víctimas de la guerra civil y el auxilio social, que intentó detener la miseria en una espectacular campaña de caridad, regresando así a instituciones históricas tradicionales en la sociedad española.

Luego de un plan de estabilización en 1959-1960, todavía bajo condiciones críticas, España comenzó su crecimiento en razón de una mayor apertura externa y el ingreso de capitales extranjeros, el papel del turismo y las remesas de sus numerosos migrantes a diferentes partes de Europa. Que se comentara con más detalles en el siguiente apartado.

3.2 La transición política y el primer programa de Estabilización.

1977/1982

Como se comentó en el capítulo anterior la época española en el periodo franquista estuvo marcada por serias dificultades, tanto económicas como sociales. Ya en las últimas épocas franquistas el descontento social aumentaba y se creaba una mayor fuerza política social democrática que influyó en que en España se empezaran a dar cambios significativos en la economía de este país y en el ámbito social. La mayoría de los autores coinciden al reconocer que la evolución de la crisis y de la recuperación económica hispana estuvieron ligadas a la circunstancia política. En este sentido, el ritmo de la inflación fue un verdadero termómetro de la situación, esta variable se disparó entre la muerte de Franco y las primeras elecciones democráticas de la época contemporánea (de 17.0% en 1975 a 24.5% en 1977. La realización de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

éstas y la aceptación de sus resultados, así como la promulgación de la nueva constitución en 1978, reflejaron la decidida emergencia de una mayoría social dispuesta al cambio progresista, gradual pero irreversible.

Aplicado a lo que en este capítulo estaremos observando, en el plano económico, se puso en marcha un modelo de política económica pactada.²⁹ En efecto en, 1977 se estableció el primero de un conjunto de "Acuerdos" que configuraron una especie de preconstitución económica. Los llamados Pactos de Moncloa que, si bien signados por el Gobierno y los partidos políticos, fueron en el fondo representativos del grado de acuerdo al que habían llegado las fuerzas sociales españolas en cuanto a la solución conjunta de la problemática económica del momento y las posibilidades de su necesaria transformación. En lo sustancial, los Pactos combinaron objetivos de estabilización en el corto plazo con propósitos de modernización estructural de mayor alcance. Así, a pesar del alza de los precios del petróleo en 1979, en 1980 la inflación había descendido a 15.6% anual

Los Pactos de Moncloa, como programa concertado de estabilización y modernización, tuvieron entre sus objetivos una formulación típicamente monetarista: moderar el crecimiento de los salarios, sanear el presupuesto público y liberalizar el comercio exterior. Pero su instrumentación tuvo un carácter más heterodoxo. Esta en su primera fase, consistió en una devaluación que revirtiera el deterioro frente a la economía europea, además acompañadas de reformas fiscales, aumento del gasto social y moderación de los salarios en términos reales y no en nominales.

²⁹ Jose Victor Sevilla Segura. Inflación y política antiinflacionista en la transición Democrática Española. En revista Pensamiento Iberoamericano, número 9.

Interesante es que desde entonces se adoptó el criterio de decidir la cantidad de dinero en circulación a partir de la evolución de esas variables y no al revés.

A partir de 1979, cuando los empresarios encontraron en el desempleo una solución para recuperar sus márgenes de ganancia, este problema sustituyó a la inflación como preocupación central, así, como consecuencia de las presiones empresariales que, frente al aumento de los costos laborales, optan por los despidos y, para arrinconar al gobierno, denuncian su excesivo gasto, la segunda fase de estabilización centrista, de 1979 a 1982, se centró en el control de precios de la mano de obra y la reducción del déficit público.

En 1981 y 1982 el ritmo de crecimiento del índice de precios se redujo en menos de dos puntos solamente. Este freno a la desinflación tuvo tres causas. La primera fue el crecimiento de los costos importados, que provenía del repunte de las tendencias inflacionarias en los otros países europeos, debidas a su vez, al segundo choque petrolero. La segunda, también muy importante, consistió en la persistente elevación de los costos laborales, derivada ésta de diversos factores estructurales y coyunturales que se detallarán más adelante.

La tercera, finalmente estuvo ligada al desesperado suspiro de las corrientes más conservadoras: ante la deslegitimización del gobierno centralista originada en la incapacidad del esquema recesivo para mantener el nivel de bienestar social y revitalizar a la economía, se presentaron, por una parte, el intento golpe de estado en 1981, y por la otra, prácticas de especulación, fuga de capitales, despidos laborales y presiones sobre las finanzas públicas que pretendían, rompiendo los acuerdos de moderación, recuperar el margen de ganancias vigente en la era franquista.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De 1980 a 1982 el déficit en cuenta corriente rebasaba los 4 mil millones de dólares (más del 2.3% del PIB) y la relación de reservas internacionales a endeudamiento empeoraba.³⁰

El déficit público crecía cada año y el ahorro interno disminuía; las tasas de interés aumentaban y con ella los costos financieros, impactando al alza de precios; para finales del año de referencia la inflación era 6 puntos mayor que la de la Comunidad Económica Europea. Entre 1966 y 1975 los indicadores de crecimiento del PIB, la formación bruta de capital y la tasa de desempleo respecto a los siete mayores países de la OCDE, fueron favorables a España, en 1979/1980 la situación se invirtió.³¹

La vuelta de la incertidumbre y de las tensiones sociales se acompañó de renovadas presiones inflacionarias. Sería a partir de 1983, con la ratificación del proceso de democratización política y económica expresado en el triunfo del Partido Socialista Obrero Español, que se podrían retomar los controles sobre los problemas.

3.3 La democratización española.

Es una tesis ampliamente compartida que la transición política es el punto de arranque de la expansión del gasto social en España y, por consiguiente, de una gran parte del EB.³²

³⁰ FMI, El ajuste económico de España ha reducido la inflación mejorando la Balanza de Pagos, en Boletín, 7 de julio de 1986. Ed FMI.

³¹ Alfredo Hualde. Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España, en Mapa Económico Internacional, número 4, julio de 1985, CID.

³² Jesús Ruiz-Huerta Carbonel. La crisis del Estado de Bienestar: Algunas consideraciones sobre el caso español. En Crisis y Futuro del Estado de Bienestar.

A fines de la década de los setenta y durante la década de los ochentas, la política española tuvo un giro radical con la realización de elecciones libres y la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

La democracia abrió nuevos espacios de decisión y participación en la sociedad española, cerrada durante el régimen franquista. Así en este período se puede explicar como se ha ido formando las políticas sociales desde los ochentas y en especial desde los mandatos del PSOE, dado que gracias a la línea del pensamiento del partido en el campo social, el partido muestra la necesidad, tardía pero imperiosa de construir un Estado de Bienestar en España.

3.4 El programa económico socialista.

1980-1989.

Al iniciarse el gobierno socialista la economía española presentaba desequilibrios estructurales originados en el modelo de desarrollo seguido durante la etapa franquista y algunos otros que se presentaron en la fase previa de la transición centrista.

En primer lugar hay que contar la reconversión del PSOE que ante el programa estabilizador previo y los modelos de choque ortodoxos, se propone un ajuste no salvaje ni paralizante, sino liberal y paulatino, impulsando cambios estructurales en la producción y el empleo, así como un proceso de reindustrialización en ramas nuevas que en el mediano plazo absorban el desempleo que se genera en las atrasadas o reconvertidas.³³ En segundo lugar, se plantea un crecimiento económico moderado que no introduzca en los agregados variaciones abruptas que pudieran

³³ Op cit Alfredo Hualde. "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España".

convertirse en nuevas presiones inflacionarias o alterasen la civilizada transición que se pretendía llevar a cabo.

Un aspecto muy importante es que la programación económica se elabora a partir de un horizonte temporal de largo plazo y no meramente coyuntural, y que tal planeación procura deslindarse no sólo de la ortodoxia monetarista sino también de la concepción indicativista del socialismo francés tanto como de las concepciones impositivistas de la planificación centralizada.³⁴

Bajo esta nueva idea, buena parte del criterio que guía la política económica estatal es que hay cosas que deben hacerse pero también las hay las que no, es decir, debe asumirse como una decisión el "no hacer" en ciertos campos.

Otra de las cuestiones que no debe pasar desapercibida entre los principios que norman la política económica de ese momento es la relativa a la descentralización. En efecto, la programación económica es inviable e insostenible si no hay a la par una práctica descentralizadora en todas las áreas de la sociedad, practica vinculada indudablemente con el proceso de democratización. Estrechamente ligado a lo anterior, debe subrayarse que la política económica social se asume como una política eminentemente social de bienestar y multclasista.

En 1983 el gobierno socialista se propone elevar el nivel de empleo acrecentando el PIB y la participación del trabajo en éste, impulsar la inversión y elevar el excedente de explotación de las empresas a través de la reducción de las tasas de interés y la moderación salarial; fomentar el ahorro bajando la inflación, junto con la reducción de la evasión fiscal y el menor gasto inútil,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reducir el déficit público, apoyándose para tal fin en la disminución de subsidios a las empresas estatales gracias a la reconversión, mejor gestión y eliminación de las inviables.

En apoyo a la reconversión se impulsa la entrada a la CEE, la estabilidad del tipo de cambio, la atracción de inversión extranjera directa, la disminución de aranceles y la liberalización de precios. Además, se plantean reformas financieras que buscan mejorar las fuentes del gasto público, elevar el ahorro y salvaguardar de la crisis a las instituciones del sector.

3.4.1 La política fiscal

Los factores que determinaron la evolución de las finanzas públicas fueron la inflación, los cambios políticos e institucionales y el impacto de la crisis. En estos dos rubros hay que considerar las reivindicaciones y ayudas sociales, las transferencias y los gastos de transformación de las estructuras administrativas y políticas. El incremento del gasto correspondió principalmente a las medidas encaminadas a favorecer la redistribución del ingreso (9.8 puntos de los 15.5 que creció de 1973 a 1983), y luego a la producción de servicios colectivos 3.9 e inversiones 1.8.

En otro nivel el Gasto en las Administraciones Públicas (no incluyendo a las empresas ni las operaciones financieras) creció continuamente desde 1975 hasta 1984, año en que se inicia su reducción. Su participación en el PIB creció de 25% en 1975 a 39% en 1986, sobre todo en gasto corriente y prestaciones sociales, las que subieron de 9.3% a 14.8% de PIB .

³⁴ Luis Enrique. Un programa económico frente a la crisis, en Revista Leviatán, primavera de 1984, número 15. Pp 45

El presupuesto del estado (administración pública central), entre 1975 y 1987 se redujeron las remuneraciones, las compras corrientes, las inversiones y transferencias de capital, así como los activos financieros, en cambio, se elevaron los gastos y pasivos financieros y las transferencias corrientes. Dentro de los gastos mayores, el crecimiento de la carga financiera, exponencial en términos nominales a partir de 1981 debido a que, entre 1973 y 1984, los ingresos crecieron sólo 8 puntos generando necesidades excedentes de financiamiento. Así a partir de 1980 el gobierno comenzó a absorber ahorro privado.³⁵ El ahorro neto de las familias y las empresas creció desde 1975 y fue positivo desde 1981, sobre todo por los rendimientos bancarios, la estabilización y la reducción de la inversión y el consumo.

Si el análisis del gasto se extiende a los organismos autónomos administrativos y entidades de la seguridad social, el consumo público fue moderado. Como proporción del presupuesto total y del PIB, los gastos de personal bajan a partir de 1982, y la compra de bienes y servicios desde 1975 y 1978, respectivamente.

En términos reales la recaudación presupuestaria mostró, salvo en 1982 (negativa) y 1984 (decreciente), tasas anuales positivas y crecientes. Los impuestos directos subieron desde 1978 hasta 1980 para bajar desde entonces, los indirectos bajaron de 1978 a 1982 y luego subieron. Los aplicados al ingreso personal bajaron de 1980 a 1982 y luego subieron, mientras que los del trabajo disminuyen a partir de 1981. El de las sociedades se reduce entre 1980 y 1982, aumenta en 1983 y vuelve a caer en 1984. Los de patrimonio, lo mismo que los de lujo, suben a partir de 1982. En todos los casos aumentan como proporción del PIB y del ingreso disponible desde

³⁵ Jose Berea Tejeiro. "Causas del crecimiento del gasto y mecanismos para su control" en Revista Papeles...N 23, pp 100-117.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1978.³⁶ No hay que olvidar que en el plano de la financiación de los gastos sociales, los ingresos públicos en España tuvieron un peso importante. La desfavorable evolución económica que se tenía en los años anteriores afectaba el número de ocupados (cotizante), al crecimiento salarial (base de las cotizaciones), al nivel de fraude o economía sumergida y a los aplazamientos e impagos de las empresas. Para aumentar, los ingresos de la Seguridad Social española se tuvo que recurrir a fuertes subidas de los tipos de cotizaciones y al acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales. El crecimiento de las aportaciones del Estado a la Seguridad Social fue otro modo de incrementar los ingresos de la Seguridad Social, pero también esta fuente de incremento de los ingresos se encontró con límites evidentes, cuando el déficit del Presupuesto General del Estado alcanzó niveles altos. En España la protección social descansa buena parte en las cotizaciones sociales, que es aproximadamente como dos terceras partes de toda la financiación y en las transferencias por otras administraciones públicas, aproximadamente una tercera parte.

En otro terreno la deuda pública bruta respecto al PIB pasó del 16% en 1970 al 26% en 1982 y al 38% en 1985, mientras que la neta registro 2%, 13% y 22% respectivamente.³⁷

Antes de 1977 el gasto se financiaba sin elevar impuestos, por endeudamiento con el banco central, en 1979 a éste se sumaron los mercados internacionales y el crédito del sector bancario con tasas de interés menores a las de mercado. En 1980/1982 se enfatizaron los títulos de deuda a corto plazo y se adecuaron los préstamos bancarios a las tasas de interés del mercado, tanto como forma de financiamiento como para restar liquidez al sistema. En 1983/85 se impusieron los

³⁶ Jose Aurelio Garcia Martín y Fernando Javier Nieto Jover. Comentarios sobre la evolución de los ingresos presupuestarios del Estado en el periodo 1978-1984, en revista Papeles. Número 23.

³⁷ Eduardo Fernandez. Déficit público y política monetaria: el caso de España, en revista monetaria, vol IX, abril-junio de 1986

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

coeficientes obligatorios pues las tasas de interés ya estaban muy altas (22% en 1983) y ocasionaban que se redujera la demanda en créditos. En contrapartida, el coeficiente de deuda a través de Pagares del Tesoro incremento hasta 1987 la especulación.³⁸

En 1986 se intentó combinar los mecanismos del financiamiento: el mercado de valores, la emisión primaria y el coeficiente bancario, bajo los objetivos de reducción del presupuesto y elevación de los impuestos.

3.4.2 La política monetaria

El financiamiento del déficit fiscal y el pago de la deuda pública condicionaron la política monetaria, aunque esta se haya mantenido rigurosa y sin concesiones frente a la inflación.³⁹ Desde 1977 la política monetaria actúa sobre tres niveles de repercusión sucesiva: variables instrumentales (activos de cajas, tasas de interés y base monetaria) para cumplir objetivos intermedios (agregados monetarios, tasas de interés y crédito) que a su vez cumplan objetivos finales (producto interno bruto, inflación y empleo). Desde entonces, también los objetivos monetarios se definen por el control de los Activos Líquidos del Público (ALP), regulados por subasta de préstamos del Banco Central al sistema bancario o impuestos o coeficientes obligatorios (siendo estos últimos en el primer semestre de 1986 el 18% de los pasivos de caja de los bancos privados y el 8.5 de los pasivos computables de los oficiales).⁴⁰

³⁸ Ib.

³⁹ Ib

⁴⁰ Carlos Cuervo-Arango y Jose A Trujillo. La política monetaria y la evolución reciente de los flujos financieros, en papeles. Número 32.

Entre 1984 y 1985 se introdujeron cambios sobresalientes: a) nueva configuración del coeficiente de caja (se elevó de 7.5% a 18%) y se hizo extensivo a sociedades de crédito hipotecario, financieras, intermediarias del mercado de dinero y juntas sindicales; b) se sustituyeron las disposiciones líquidas por Activos Líquidos en manos del Público (ALP); c) desaparecieron los certificados de regulación monetaria para establecerse coeficientes de Pagarés del Tesoro y, en mayo de 1985, un nuevo régimen fiscal a determinados activos financieros.

Así, el sistema financiero se transformó debido, a los siguientes factores: a) se pasó de financiar el déficit público mediante Pagarés del Tesoro; b) las presiones inflacionarias requirieron de mecanismos más efectivos de control; c) la necesidad de imponer normas de solvencia y control a las instituciones para evitar una crisis en ellas, y d) liberalización, como la eliminación de coeficientes obligatorios de inversión en 1987.⁴¹

Los objetivos fueron recuperar el control monetario y desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento al déficit público. Sin embargo, en la óptica ortodoxa, los conflictos entre política monetaria y fiscal causaron inestabilidad entre activos y agregados, la cual a su vez produjo impredecibilidad y descontrol. Las autoridades tuvieron dos reacciones: manejo de la tasa de interés y ampliación del control sobre activos (ALP). En la óptica monetarista, se trataba de una política más activista, en perjuicio de una sostenida, explícita y anunciada.⁴² Pero la meta de controlar el crecimiento de (ALP) parecía estar lográndose ya que bajo de 16% en 1984 a 13% en 1986.⁴³

⁴¹ Ib.

⁴² Ib.

⁴³ Ib.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las tasas de interés nominales descendieron continuamente entre 1983 y 1986, debido a la reducción de la inflación, pero tal disminución de freno a principios de 1988 a causa de la demanda de crédito, del gasto público y de las exportaciones.

De cualquier modo entre 1983 y 1987 el déficit del consolidado Tesoro-Banco de España se financió mediante coeficientes de caja y PT, como queda dicho, lo cual era una forma de financiamiento de costo menor al del nivel del mercado. Pese a ello, la economía española desarrolló en ese periodo una capacidad creciente de financiamiento (como porcentaje del PIB: de -1.4% en el primer año a 2.3% en el segundo). Esto se debió, en el plano externo, al aumento de las exportaciones, la reducción de las importaciones (especialmente en el valor del renglón petrolero); y, en el interno, por la disminución del déficit público y el incremento del margen de explotación empresarial. Ello demostró, sin embargo, un exceso de ahorro exportado por la carencia de proyectos nacionales de inversión.⁴⁴

La política cambiaria se orientó de acuerdo a los objetivos de mantener competitividad, apreciándose el tipo de cambio cuando hubo reservas suficientes, sin que éstas repercutan significativamente en ALP, ni las variaciones del tipo de cambio sobre la oferta monetaria, y adaptando las tasas de interés ante los déficit de la balanza comercial. De 1977 a 1987 la peseta se movió en un marco de flotación intervenida. Recordemos, que ya a partir de 1979 la paridad se sostenida en cierta banda un poco sobrevaluada ya que sigue a la unidad de cuenta europea (ECU), que es más estable, y se deja la relación con el dólar a las fuerzas del mercado.⁴⁵

⁴⁴ Op cit. Cuervo-Arango.

⁴⁵ Vicente Javier Fernández. El marco de la política de tipo de cambio en España. En revista Papeles, número 32.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las exportaciones españolas empiezan a tomar sus costos de ciudadanía en diversos mercados: la balanza en cuenta corriente registró en 1985, 1986 y 1987 superávits equivalentes al 1.5% del PIB a causa del incremento de las exportaciones, la baja de los precios del petróleo, la reevaluación de la peseta, la baja de los tipos de interés, la reducción de la deuda externa (de 31 mil millones de dólares en junio de 1984 a 28 mmd en noviembre de 1985) y el incremento del turismo.

3.4.3 Reorganización del sector público empresarial y reconversión.

Hasta 1982 el sector público empresarial se caracterizaba por su ineficiencia pues las empresas estatales eran subsidiarias, no competitivas y causantes de déficit público. Además, en el periodo 1975-1982 el Estado había comprado gran cantidad de empresas privadas para amortiguar la crisis. Así el sector cubría el 6% del empleo no agrícola, generaba el 14% del valor agregado y participaba en el 21% de la formación bruta del capital.⁴⁶

La economía ambiental europea empezó a poner cuotas indispensables mínimas, al modelo económico del PSOE. En el programa socialista el sector público empresarial se le asignaron varias funciones: regular áreas básicas (electricidad de alta tensión, almacenamiento de residuos radiactivos), balancear estructuras oligopólicas; cubrir costos fijos muy altos (tecnología e inversiones), impulsar al sector de exportaciones competitivas, ayudar a mantener el bienestar social, generar fondos del Estado, etc. Pero se asume que estas funciones no son incompatibles

⁴⁶ Mauro Lozano. El caso de España: cambio estructural en el sector público, en VARIOS, Cambio estructural en México y el mundo FCE/SPP.

con la búsqueda de eficiencia, y se plantea el retiro de los subsidios al primero de enero de 1989, tres años después de la entrada a la CEE.

La transformación del sector se lleva a cabo mediante la modernización de las instalaciones, el sanciamiento financiero y el laboral. Y son criterios de acción: no tomar empresas privadas en dificultades, seguir participando en las ramas estratégicas (productos básicos, energéticos, transportes y defensa), potenciar las competitivas (fertilizantes y alimentos) y de desarrollo tecnológico pero sobre todo, reordenar las que se mantengan creando holdings sectoriales. Las privatizaciones se hacen por venta directa o a través del mercado bursátil y únicamente se cierran las entidades totalmente inviables.

En cuanto a la reconversión general de la industria, España pretendía, como todas las economías atrasadas y dependientes, reducir el rezago frente a los avances y mutaciones de sus economías de referencia, en este caso respecto a los países europeos. Como todos los modelos de ajuste, el español se apoya en la liberalización de los precios, el mercado laboral y la inversión extranjera directa, así como en la reorganización del Estado y una serie de transformaciones bancarias. Sus metas son revertir el proceso de desindustrialización que se presentó en los años setentas, reducir el rezago tecnológico y elevar la productividad del trabajo.

Puede decirse que la reconversión española se acerca más a la francesa, y difiere de la norteamericana, inglesa y japonesa, lo cuál implica sobre todo una fuerte intervención estatal en el proceso coherencia en el proyecto y una reducción de los costos sociales del ajuste.⁴⁷

⁴⁷ Op cit. Alfredo Hualde. Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España.

3.4.4 El Gasto Público.

El Gasto Público en España ha tenido un aumento sensible desde los años setenta. Dentro de los cambios que el gobierno socialista aplicó, también se dio en el terreno de los gastos sociales. El gasto total de las administraciones públicas creció intensamente de forma que si en 1980 se tenía el 33.3% del PIB, después de ocho años era del 41.93 de los 8.45% de dicho crecimiento una parte importante pertenecía al gasto social. El crecimiento del gasto público total no ha tenido un ritmo uniforme a lo largo del periodo, se puede observar una etapa fuerte de crecimiento del gasto público entre 1984, debido sobre todo al crecimiento de los gastos sociales que aumentan su participación en 2.45% del PIB (que tiene lugar casi en su totalidad entre 1980 y 1983 en que tal crecimiento fue de 2.45%) y un aumento paralelo de los gastos económicos cuya participación en el PIB se incrementan en 2.36%, un segundo ciclo de evolución del gasto público tiene lugar entre 1985 y 1988, período en el que el porcentaje del gasto público se contrajo y decreció pasando de ser el 42.30% sobre el PIB en 1985 al 41.93% en 1988; el gasto social se estanca en cuanto a la participación del PIB (24.77% en 1985 y 24.36 en 1988) y únicamente crece ligeramente el gasto de los intereses de la deuda.

El crecimiento del gasto público español se podría explicar tanto por el impacto de la crisis económica en una serie de partidas por ejemplo las prestaciones por desempleo, como por la explosión de un conjunto de reivindicaciones sociales y políticas largamente contenidas durante la dictadura franquista.⁴⁸ Esas reivindicaciones se referían, por un lado, a prestaciones de tipo social: mayor gasto sanitario, educativo, de vivienda ; y por otro lado, a la transformación de las estructuras administrativas y políticas (fundamentalmente, a un fuerte proceso de

descentralización administrativa). Esta transformación de estructuras administrativas y políticas comportó, por el modo en que se llevó a cabo, una multiplicación del gasto público. En cuanto a los gastos sociales podemos observar en la tabla 1 lo siguiente:

TABLA 1. Gastos de la Seguridad Social.								
	Distribución porcentual				% sobre el PIB			
	70	80	90	95	70	80	90	95
Gastos corrientes y de capital.	100	100	100	100	6,4	13,5	17,3	17,3
Prestaciones económicas	64	69	69	69	4,1	9,3	12,0	11,9
Pensiones =	30	43	44	46	1,9	5,8	7,5	7,9
Desempleo =	2	16	15	13	0,2	2,1	2,6	2,2
Otros =	32	10	11	10	0,2	1,4	1,9	1,8
Prestaciones sanitarias-	26	27	27	28	1,7	3,7	4,7	4,9
Prestaciones sociales	1	1	2	2	0,0	0,2	0,4	0,3
Gastos de administración	10	3	1	1	0,6	0,4	0,2	0,2
Saldo=Ingresos-Gastos					0,5	-0,3	-0,2	0,3

Fuente: Banco de España, Boletín estadístico 1996.

El gasto en pensiones, que supone la principal partida de gasto de sistema, muestra una tendencia al crecimiento, como consecuencia tanto el número de pensionistas (variable sobre la que inciden el envejecimiento demográfico, el alargamiento de la esperanza de vida, las jubilaciones anticipadas provocadas por la crisis y la puesta en marcha del sistema de pensiones no contributivas) como del aumento habido en la prestación media por pensionista.

⁴⁸ Mikel Navarro Arancegui. "El entorno económico de la empresa en España". Universidad de Deusto. Bilbao 2000.

El gasto sanitario, segunda partida de gasto de sistema, también muestra la tendencia a aumentar, como consecuencia de la evolución de los precios de los servicios, de la universalización de los servicios sanitarios a toda la población, del incremento de prestaciones reales por beneficiario y del envejecimiento de la población. Las prestaciones por desempleo, que constituyen la tercera partida de gasto, alcanzan un volumen significativo como consecuencia del elevado número de parados, si bien se espera que dicho gasto pueda contenerse e incluso reducirse en el futuro.

A pesar del mayor crecimiento del gasto en protección social habido en España desde comienzos de los años 70's, el gasto de prestación social en porcentaje del PIB que representa España es todavía uno de los más bajos de la Unión Europea, sólo es inferior en Grecia y Portugal como se muestra en la siguiente tabla:

TABLA 2.**La protección social en España y la UE (1990).**

	España	UE-14
Gasto de protección social por habitante	3,000	4,832
Gasto total de protección social (%del PIB)	22,7	28,5
Distribución del gasto por funciones (% gasto total)	100,0	100,0
Salud	37,7	36,0
Vejez-supervivencia	45,3	44,3
Familia-hijos	1,8	7,6
Desempleo	14,3	8,4
Otros	0,8	3,7

Fuente. Eurostat.

Desde el punto de vista de la composición del gasto en prestaciones sociales, las diferencias más importantes entre España y la media de la Unión Europea radican en la mayor importancia que tienen en en el España las prestaciones por desempleo (motivadas básicamente por las mayores tasas de desempleo habidas país) y el casi insignificante peso de las prestaciones familiares.

3.5 Políticas Sectoriales en España.

Las Políticas Sectoriales en España han construido un Estado de Bienestar del tamaño medio, esto con relación a los Estados de Bienestar de la Unión Europea . Cualquier pretensión de situar

el inicio del Estado de Bienestar a partir del periodo constitucional, en 1978, constituiría una flagrante falsificación de la historia del sistema de protección social español. Mantengo esta hipótesis puesto que a finales de la década de los setenta y durante la década de los ochentas, la política española tuvo un giro radical con la realización de elecciones libres y la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

La democracia abrió nuevos espacios de decisión y participación en la sociedad española, el arribo de este partido a la presidencia resultó importante puesto que en la línea del pensamiento de ese partido, en el campo social, muestra el vigor de las demandas sociales postergadas y la necesidad, tardía, pero imperiosa, de construir con el programa de gobierno un Estado de Bienestar en España.

Una vez consolidado políticamente el Estado de Bienestar, realizando un esfuerzo redistributivo expansivo de prestaciones y servicios entre 1977 y 1978 y en parte 1979, se abre un periodo en la dinámica del Estado de Bienestar. Después del bienio de transición del Gobierno de Calvo Sotelo, entonces y bajo gobiernos socialdemócratas, discurre sobre un eje parcialmente contradictorio: 1) la continuación o universalización de los servicios educativos, sanitarios y prestaciones sociales como pensiones y desempleo a través de un impulso reformador acelerado a menudo por conflictos sociales, 2) la aplicación de políticas de contención o racionalización de la intensidad protectora que han dado lugar a un sistema de protección extensivo, aunque escasamente intensivo en las prestaciones económicas. En este capítulo trataremos de dar una visión sectorial de como las políticas sociales han influido en la nueva etapa española.

3.5.1 Estado de Bienestar y Salud.

En España se ha producido, como en otros países del entorno, el progresivo reconocimiento de las responsabilidades públicas en la garantía de un estado de salud óptimo de la población. En este período de estudio en lo referente a la Salud se puede encontrar dentro de las políticas sociales relacionadas al tema, la primera reforma del sistema sanitario, ya inmersa en el período democrático. A partir de 1982, el sistema sanitario que comienza recién a configurarse como un Servicio Nacional de Salud que asegura la igualdad de acceso de los ciudadanos al sistema, al tiempo que plantea la racionalización de las estructuras sanitarias que venían funcionando hasta el momento.

Hasta entonces, los diversos subsistemas sanitarios de carácter público, incluyendo dentro de los mismos la asistencia primaria, presentaban una serie de problemas que generaban una utilización inadecuada de recursos, deshumanización y mala calidad de la atención.⁴⁹

Lo que se considera como primera reforma del Sistema Sanitario español, viene inspirado en el ámbito internacional por las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Así, el 11 de enero de 1984 se aprueba el real decreto de estructuras básicas de salud, el cual establecerá, el sistema básico del sistema sanitario. Una de sus principales innovaciones consistirá en regular la APS (Atención Primaria en Salud),⁵⁰ como puerta de entrada al sistema sanitario, con los siguientes rangos:

⁴⁹ Ruiz-Jiménez Aguilar, J.L.: Atención primaria de salud en Mazarra Alvear y otros: Salud Pública y Enfermería Comunitaria, McGraw-Hill-Interamericana. 1997.

⁵⁰ APS. Se definen como. La asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de las comunidades mediante su plena participación y a un coste que la comunidad y el país pueden soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de auto responsabilidad y autodeterminación.

- Creación de la Zonas de salud, definida como el ámbito territorial de actuación para los Equipos de Atención Primaria.
- Aparición de Centros de Salud, que es, la estructura física y funcional que facilita el desarrollo de una atención primaria de salud.
- El establecimiento del Equipo de Atención Primaria, definido como el conjunto de profesionales, sanitarios y no sanitarios, que actúan en la Zona básica de Salud.

Dicho decreto, fija la jornada laboral del personal del equipo de Asistencia Primaria en 40 horas semanales, con el fin de propiciar mayor atención al usuario de los servicios sanitarios.

El otro gran avance que se produce, es la Ley General de Sanidad (1986), la cual se convierte en clave fundamental para entender la reforma de la sanidad española. Trata la ley de unificar la dispersa red sanitaria existente hasta el momento, comprendiendo dentro de un Sistema de Sanidad público la atención primaria, la especializada y la farmacéutica, siguiendo en gran parte las recomendaciones establecidas por la OMS y la UNICEF.

La ley especifica que será responsabilidad de las administraciones públicas las siguientes competencias:

- Promover la salud
- Promover el interés individual, familiar y social por la salud, así como la adecuada educación sanitaria de la población.
- Garantizar que las acciones sanitarias estén dirigidas a la prevención de enfermedades y no sólo a la curación.

- Garantizar la asistencia sanitaria en todos aquellos casos de pérdida de salud.
- Promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente. Para ello llevará a cabo una serie de actuaciones que traten de reunir como requisitos la eficacia, eficiencia, equidad en el acceso a los servicios, participación ciudadana, economía y flexibilidad.

Serán actuaciones propias de las administraciones sanitarias las siguientes.

- La adopción sistemática de acciones para la educación sanitaria como elemento primordial para la mejora de la salud individual y de la comunidad.
- La atención primaria integral de la salud, incluyendo además de las acciones curativas y rehabilitadoras, las que tiendan a la promoción de la salud y a la prevención de la enfermedad del individuo y de la comunidad.
- La asistencia sanitaria especializada, que incluye la asistencia domiciliaria, la hospitalización y rehabilitación.
- La prestación de los productos terapéuticos precisos.
- Los programas de atención a grupos de población de mayor riesgo y programas específicos de protección frente a factores de riesgo, así como los programas de prevención de las deficiencias, tanto congénitas como adquiridas.
- La promoción y mejora de los sistemas de saneamiento, abastecimiento de aguas, eliminación y tratamiento de residuos líquidos y sólidos, la promoción y mejora de los sistemas de saneamiento.

- El control sanitario de los productos farmacéuticos, otros productos y elementos de utilización terapéutica, diagnóstica y auxiliar y de aquellos otros que, afectando al organismo humano, puedan suponer un riesgo para la salud.

Así el Sistema Nacional de Salud creado por la Ley de Sanidad, establece como marco en el que se ha de llevar a cabo tales actuaciones:

- Financiación Pública, a través de ingresos del Estado (impuestos) y cotizaciones de la Seguridad Social.
- Cobertura universal a través de la prestación de la Seguridad Social a toda la población.
- Gestión pública, cada vez más descentralizada hacia las comunidades Autónomas.

Aunque no existe una lista exhaustiva de las prestaciones que concede el sistema sanitario, la Ley General de Sanidad, establece básicamente los siguientes.:

- Asistencia de medicina general, pediatría, tratamiento por especialistas, urgencias, y servicio de enfermería concretas.
- Tratamiento en régimen de internado (incluyendo fisioterapia, tratamiento farmacéutico, prótesis).
- Transporte de enfermos.
- Rehabilitación
- Cobertura económica parcial de los productos farmacéuticos, dependiendo del tipo de enfermedad y la condición que se tiene dentro del régimen de Seguridad Social.
- Vehículos para inválidos, prótesis y sistemas de oxigenación a domicilio.

Así, el modelo resultante de la primera reforma sanitaria que se lleva a cabo en nuestro periodo de estudio, se desarrolla fundamente en torno a tres conceptos fundamentales que se tienen que mencionar para entender mejor la reforma, el primero es la Zona Básica de Salud, el marco geográfico y poblacional básico de atención dentro del sistema sanitario. Sus límites se fijan por las administraciones autonómicas para perseguir y asegurar la máxima equidad territorial en el acceso al sistema sanitario, para esto se toma ciertos criterios como las distancias máximas, medidas en el tiempo y espacio, de las agrupaciones de población más alejadas de los servicios, el grado de concentración o dispersión de la población, las características epidemiológicas de la zona, dichas zonas se encontraban entre los 5000 y los 25000 habitantes.

El segundo concepto fundamental es el de Centro de Salud que es la estructura física del sistema de APS. Aquí se desarrollan de forma integral y mediante el trabajo en equipo todas las actividades encaminadas a la promoción, prevención, curación y rehabilitación de la salud, tanto individual como colectiva, de los habitantes de la zona básica. Entre las funciones de los centros tenemos: albergar la estructura física de consultas y servicios asistenciales personales, servir como centro de reunión entre la comunidad y los profesionales sanitarios, facilitar el trabajo en equipo de los profesionales sanitarios en la zona y mejorar la organización administrativa.

En resumidas cuentas el Centro de Salud es el espacio físico en el que de manera prioritaria realice su trabajo el equipo de atención primaria.

El tercero son los equipos de Atención Primaria, constituidos tanto por profesionales sanitarios (médicos, enfermeras, matronas, fisioterapeutas, farmacéuticos) como por no sanitarios (trabajadores sociales, auxiliares, celadores). El equipo debe trabajar de forma coordinada, ofreciendo un atención integral al enfermo que es lo más importante de este sistema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, la reforma sanitaria establecería las nuevas estructuras y la consolidación del Sistema Nacional de Salud, proporcionando mejoras sustanciales para la población. Participación de los ciudadanos, igualdad y mayor equilibrio en el acceso al sistema, así como la concepción multidisciplinaria y, por tanto, trabajo en equipo para la mejora de la salud, constituyen algunos de los principios de esta política social sanitaria española.

3.5.2 Estado de Bienestar y Empleo

En España el empleo como factor clave en el mantenimiento del Estado de Bienestar se alza también como herramienta para la inserción laboral, es decir, el discurso equipara la inserción a través del trabajo a la inserción social. Este planteamiento surge por el aumento vertiginoso del desempleo en las primeras años de los ochentas, que esto tiene como consecuencia la aparición de nuevas situaciones de desprotección y exclusión social, que el Estado de Bienestar a través de sus políticas tiende a disminuir.

La intervención del Estado y la Administración Pública han sido factores determinantes para resolver este tipo de exclusiones. Desde esta perspectiva podemos darnos cuenta de que tipo de política sociolaboral que estuvo implementando en España, se dio para establecer una posible vinculación entre el ámbito laboral y los servicios sociales.

El órgano encargado de ordenar la política laboral, desde la Administración central es la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La actuación del Gobierno se ha centrado en los siguientes aspectos:

En primer lugar, la creación de incentivos empresariales en materia de Seguridad Social y Fiscal, con la intención de aumentar las contrataciones. Estos incentivos se concretan en bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social y en privilegios fiscales a la hora de determinar el rendimiento neto de sus actividades, siempre y cuando contraten, por tiempo indefinido, trabajadores desempleados pertenecientes a determinados grupos de la población (jóvenes menores de 30 años o personas mayores de 45 años).

En segundo lugar, la administración central está incidiendo en los aspectos formativos, que promueve la formación profesional ocupacional gratuita de los trabajadores desempleados (preferentemente perceptores de prestaciones, mayores de 25 años con más de un año de inscripción en el paro, menores de 25 años que han perdido un empleo anterior de un mínimo de seis meses de duración, y otros grupos de población como mujeres que quieren incorporarse a la vida activa, discapacitados y migrantes).

En tercer lugar, se actúa a través del empleo social protegido, para la realización de obras y servicios de interés general. Por otra parte, el fomento del empleo agrario, centrado en las zonas rurales deprimidas.

Por último, en conexión directa con el ámbito de los servicios sociales, se sitúan las intervenciones estatales cuyo objetivo es facilitar el acceso al mercado laboral a determinados grupos de población. Entre esas intervenciones se encuentran las dirigidas a: discapacitados, a través de los Centros Especiales de Empleo o los Centros Ocupacionales; mujeres, financiado desde el Instituto de la Mujer programas para su equiparación cualitativa y cuantitativa en el empleo, ofreciendo asesoramiento técnico y cursos de formación ocupacional, etc.; jóvenes, por

medio de subvenciones del Instituto de la Juventud a programas de integración socio-laboral; el pueblo gitano, poniendo en marcha cursos de formación-empleo.

En esta década también se produce una nueva andadura basada fundamentalmente en una estrategia de crecimiento del propio entorno, que apuesta por explotar el potencial endógeno, es decir, el conjunto de recursos (humanos, naturales, materiales, sociales, ecológicos, de conocimiento, culturales, etc.) de una zona o localidad que no son aprovechados o lo son de una forma deficiente. Esta aportación intenta combinarse con el modelo tradicional de desarrollo con la finalidad de generar más empleo y alcanzar mayores niveles de renta.

El nuevo modelo que respondía a las condiciones de competitividad y en las que el enfoque organizativo de las actividades de producción fomenta la descentralización, se vincula estrechamente al ámbito local. Concretamente, desde los municipios, comarcas o regiones se definen y activan este tipo de estrategias de desarrollo que constituyen las bases de la política de desarrollo local. Este no sólo es un proceso de crecimiento económico y social tendiente a la mejora de la calidad de vida de la población local, sino que, además, imprime un nuevo modelo de producción más humanizada. Desde la perspectiva económica, los empresarios locales se comprometen a organizar eficazmente los factores productivos para alcanzar competencia empresarial.

Las acciones concretas que han activado los entes locales en su lucha contra el desempleo son las Iniciativas Locales de Empleo (ILE), que se caracterizan por la creación, con el apoyo financiero municipal, de nuevas empresas con las que crear puestos de trabajo. Entre las iniciativas Locales de Empleo que pueden constituir proyectos para la creación de empleo en el área de los servicios

sociales se pueden resaltar las siguientes: formación y reciclaje de jóvenes para atender nuevos puestos de trabajo, modernización de las infraestructuras y equipamientos sociales, fomento de asociaciones, centros culturales, casas de juventud, talleres diversos, la recuperación de instituciones y centros asistenciales y su transformación en empresas de interés colectivo y como último la organización del trabajo social para la atención a los grupos más necesitados, menores, mayores ,y juventud marginada.⁵¹ Así, el Estado ha tratado de contribuir con políticas sociales el problema de desempleo que al comienzo de la década de los años ochenta se mantenía alto, para después tener un descenso considerable como se podrá ver el siguiente punto

3.5.2.1 Desempleo o Paro.

El paro no adquiere grandes dimensiones ni se convierte en problema de primer orden para la sociedad española hasta la segunda mitad del decenio de los setentas.

En el decenio de los ochentas se produce un crecimiento fuerte de la población activa que se suma al proceso de destrucción del empleo por la crisis económica y que lleva a superar los tres millones de parados en 1985. A partir de ahí se logra remontar la situación, y se reduce la cifra de los desempleados, aunque continua siendo alta. Los datos del desempleo que estudiaremos permiten tipificar algunos colectivos y tendencias sociales: se produce una feminización de los parados por la masiva incorporación de las mujeres al trabajo no doméstico, el paro incide también de forma más intensa en los jóvenes y afecta en mayor medida a los que tienen un nivel más bajo de estudios.

⁵¹ Carmen Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer Política Social., Editorial. McGRAW-HILL. 1997.

Como se ha discutido el problema de paro, en los ochentas se ha ido acrecentando, a pesar que en estos años, se inicia la elevación legal de la entrada de trabajo de los 14 a los 16 años y que posteriormente la edad de jubilación se reduce oficialmente de los 70 a los 65 años. No obstante, la población activa experimenta un importante incremento. Se pasa de 13.2 millones de personas a comienzos de 1980 hasta 13.6 millones en el cuarto trimestre de 1984; y se llega a los 15.1 millones a mediados del 90.⁵²

Este crecimiento de población activa deriva de dos hechos básicos: uno demográfico, la tasa de actividad potencial pasa de un 61.5% en 1981 a un 65.2% en 1990, y otro sociológico, más significativo, el decisivo cambio del papel de la mujer en la sociedad, con la incorporación masiva de las nuevas generaciones al mundo del trabajo, en especial durante la segunda parte del decenio (un millón y medio en total y más de 1.2 millones entre 1985 y 1990).⁵³ El resultado de estos importantes cambios descritos han sido los fuertes vaivenes a que ha estado sometido el empleo en esta época. La población ocupada desciende casi 1.1 millones de personas entre 80 y el 85, para crecer luego casi 2 millones hasta 1990. Dada la evolución experimentada por la población activa y los movimientos del empleo no es de extrañar que se haya producido grandes desajustes en el mercado de trabajo, que se traducen en altos niveles de paro de ciertos sectores laborales. A partir de 1983 se acomete una amplia reconversión industrial que acentúa esa pérdida de empleo hasta 1985 (en total casi 2 millones entre 1976 y 1985). El paro crece, pues, hasta fines de ese año, llegando a afectar a más de 3 millones, para caer después hasta los 2.2 millones en 1990. Este descenso se logra merced al saneamiento de la economía emprendido por el gobierno socialista en 1983, que contó con el apoyo de la buena situación económica

⁵² Manuel Navarro, Tendencias Sociales en España. Volumen III. Editorial. Fundación BBV.

⁵³ Ibidem.

internacional. La recuperación del empleo es tan buena, hasta el punto que compenso los puestos de trabajo destruidos desde 1976 en tan solo un periodo relativamente corto.

Este problema del desempleo no afecto a todos los sectores productivos por igual como podemos apreciar en la tabla 3:

Tabla 3 Desempleados por sectores productivos (1990)

Sectores	%	Tasa	Población	
			Activa	Desempleados
Agricultura	7.7	11.8	1.56	184.6
Industria	13.6	10.1	3.222	325.4
Construcción	10	15.8	1.516	239.3
Servicios	28.4	8.7	7.833	678.2
No clasificable	40.3	100	963.3	963.3
Total	100	15.8	15.095	2.39

Fuente. EPA, 2 Trimestre, 1990

El desempleo se concentra en el sector servicios y entre los inclasificables, que son fundamentalmente jóvenes (69% del total de desempleados entre ambas categorías). El terciario absorbe ya más de la mitad de la población activa, y por eso, su tasa de paro no es excesivamente alta (9%), en comparación con las de los otros sectores, que son superiores y, en especial, con la de la construcción (16%). En todo caso, véase que si no fuera por la categoría de inclasificados las tasas de paro españolas serían mucho menos altas de lo que arrojan las cifras comentadas. Por

otro lado, el aumento de la población ocupada se divide en partes casi iguales entre hombre y mujeres, con la única diferencia de que estas se han encontrado en los servicios, donde han ocupado más de un millón de puestos de trabajo nuevos, con resultado final de que en 1990 el 74.5% estaban empleadas en ese sector (con sólo un 9% en la agricultura y un 16.4% en la industria); mientras que los hombres se repartían más homogéneamente entre los demás sectores productivos 11.7%, 40.8% y 47.6%, respectivamente, en agricultura, industria y servicios).⁵⁴ Otro de los problemas que se han suscitado en España es lo que toca a la feminización del desempleo y desempleo juvenil.

Como último podemos comentar que las políticas sociales relacionadas al empleo en España funcionaron, pudiendo disminuir en esta década los niveles de desempleo, ya que se dieron tendencias como la elevación de la población activa, la feminización de la población activa, a la vez se produce un rejuvenecimiento de la población activa y ocupada, la reducción de la vida activa, por el retraso de la edad de entrada al trabajo y el adelanto de la salida, la reducción del número de horas de trabajo a la semana, la precarización del empleo, por el incremento de contratos temporales que se dan en este tiempo. Así España ha evolucionado en este renglón que es uno de los más importantes para evitar la exclusión social y poder mejorar la situación de los españoles.

3.5.3 Estado de Bienestar y Educación.

La educación en España en la década de los ochentas tomo un giro, por momentos, gracias al cambio democrático. En este período de tiempo se comienza una reforma educativa, cuyo primer

⁵⁴ Ibidem.

momento puede ser el año 82, está, como no podía ser de otro modo, inspirada en el discurso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el gobierno.

Tras la llegada al gobierno del PSOE, apenas hizo falta un año para que se formulara un proyecto alternativo. Entre 1980 y 1990 se promulgan tres leyes fundamentales relacionadas a la educación, se trata de la Ley General de Reforma Universitaria de 1985 y, sobre todo, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), promulgada en el mismo año, y la ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), promulgada en 1990, las que con sus disposiciones complementarias han modificado profundamente la concepción, la organización y la estructura de la educación en España. La reforma iniciada en 1982 contiene una transformación democrática, que se plasma en la promoción de la participación social de los profesores, alumnos, directivos, empresarios, sindicatos. Los cambios son una plasmación de la propuesta de reforma del PSOE, referentes al derecho a la educación como un rasgo democratizante en un marco de consenso y la participación social tanto en el proceso educativo, cuanto en la administración de los recursos correspondientes. De esta forma, los valores democráticos y cívicos que subyacen a la declaración de derechos y libertades educativas, sustituyen a la Iglesia Católica como guía ideológica y ética de la vida escolar⁵⁵. El estado se rige como rector de la educación.

La LODE como un rasgo esencial de política educativa busca eliminar todo tipo de proselitismo religioso o político, sobre la base de una neutralidad ideológica, armoniza el ejercicio de la libertad casi perdida en épocas dictatoriales, se postula la libertad de conciencia de alumnos y

El sistema escolar español ha contado siempre con una fuerte presencia religiosa, la magnitud del peso de la iglesia en la historia y la cultura española es algo que no hace falta argumentar, pero vale la pena apuntar que prácticamente todos los movimientos de reforma de la enseñanza, anteriores a la Segunda República, tuvieron un origen de la iglesia y particular.

ES A TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

profesores, libertad de cátedra, libertad para crear centros educativos, derecho de participación en la gestión escolar de los Centros sostenidos por el Estado.

La ordenación general del sistema educativo corre por cuenta del estado así como la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la fijación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales válidos en todo el territorio español. Así a grandes rasgos tal ley definió los aspectos relativos a la organización de los centros escolares y las relaciones entre la educación pública y la privada respecto con referencia a la ampliación de la cobertura educativa, y, por tanto, tenía un carácter más jurídico que técnico pedagógico. Por otro lado la LOGSE pretende responder a la necesidad de adaptar la estructura de los niveles escolares a las exigencias de los tiempos actuales y a los cambios producidos en la sociedad española. Para esto se tenían contemplados los siguientes puntos: la extensión de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años que obliga a reestructurar los niveles primario y secundario, la adaptación a los cambios sociales, económicos y políticos que hacía inaplazable la introducción de nuevos contenidos y la reordenación de la formación para que responda a las demandas de una economía en la que el sector terciario predomina sobre el industrial, y una nueva organización administrativa, el reparto de competencias ante las autoridades nacionales y regionales.

El pleno desarrollo de la personalidad del alumno; la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia; la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo; la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales; la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España.

3.5.3.1 El crecimiento del sistema Educativo

En la segunda mitad de la década de los ochentas, la escolaridad era total en el tronco comun

TABLA 4 Tasa de organización por edades y niveles, 1987-88)

Edad	HUP				
	Preesc.	EGH	COU	FP	Univ
2	4.5				
3	17.8				
4	90.6				
5	102.7				
6		105			
7		102.9			
8		104.5			
9		104.6			
10		104.4			
11		104.7			
12		103.9			
13		102			
14		34.8	48.6	20.9	
15		10.6	49.5	24.3	
16			44.3	20.4	
17			39.4	16.9	
18			13.4	13.6	14
19			6.1	7.1	18.3
20					19.6
21					18.6
22					17
23					13
24					9.2
25					6.9
26					5.3
27					4.1
28					3.3
29					2.9

1 Las tasas son mayores que cien por la imprecisión de los datos proporcionados por los centros, y tal vez, porque se calculan sobre una población estimada. Fuente: CIDE (1991)

(la educación básica) y masiva en el segundo ciclo de educación preescolar (Parvulario, 4-5 años), pero pertenecía escasa en el primero (jardín de infancia, 2-3 años) y prácticamente nula

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

antes (maternal o casa nido, 2-3 años). En el nivel de enseñanza secundaria (comúnmente computada como secundaria de segundo ciclo, pero en realidad atribuible en buena parte al primero) era ya también masiva, pero uno de cada seis jóvenes de 15 años, uno de cada tres de 16 y tres de cada cinco de 18 estaban fuera del sistema escolar. Finalmente, uno de cada cinco jóvenes accedía a los estudios universitarios. La cifra de matrícula en educación básica se encontraba en 6452436 alumnos. El número de matriculados en Bachillerato estaba en 977257 en 1987 hasta llegar al final de la década a tener 1094073. En el mismo período la formación profesional seguía presentando un crecimiento sostenido, con 738960 alumnos. En los estudios superiores, la matrícula de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios llegaba ya, en 1986-1987 a 646433 estudiantes. Un porcentaje alto del incremento de la matrícula se debió en buena medida a la incorporación masiva de las mujeres, a fines de los años ochentas su presencia era latente, como se puede ver en la tabla 4.

Así la reforma educativa de 1982, operacionalizada y normada en la LOSE y concretada en los aspectos técnico-pedagógicas en la LOGSE, más que innovaciones pedagógicas propiamente dichas, contenía las formas como la educación debía adaptarse a la nueva situación política e institucional del país así como a la nueva división geopolítica que se operó en España.

El sistema de educación español logró gracias a las importantes reformas, una escolarización universal, otro de los grandes logros de finales de la década de los ochentas se refiere a la escolarización total en el ciclo obligatorio y común y prácticamente total en los dos años previos al mismo, cuatro de cada cinco jóvenes se incorporaban a algún tipo de enseñanza secundaria y uno de cada cinco a la enseñanza superior.

3.5.4 Estado de Bienestar y Personas de la Tercera Edad.

La importancia social que la vejez ha adquirido en las sociedades más desarrolladas, pero que comienza también a tener en las menos desarrolladas, deriva de su peso demográfico creciente, como primer factor indiscutible. Este crecimiento de la población de la tercera edad se produce en España a partir de los años sesenta, pero hasta los ochentas adquiere dimensiones más considerables y, sobre todo, cuando emerge como un grupo social típico con problemas particulares: salud, nivel de vida, marginación laboral, etc. La población considerada bajo el concepto de tercera edad es la que se encuentra delimitada por los cohortes demográficos de 65 y más años en España. Las personas de 65 y más años han pasado de 968 000 a principios del siglo, a ser 5.1 millones en 1990.⁵⁶ Para la década de estudio, el tamaño de las nuevas generaciones disminuye con el consiguiente estrechamiento de la base de la pirámide de población debido a las bajas tasas de natalidad y, por otra, aumenta el grupo de la población de 65 años y más, debido al descenso de la mortalidad, en 1980 los menores de 15 años eran un total aproximado de 7.5 millones, en tan sólo una década España tiene 2.2 millones menos de niños y jóvenes menores de 15 años, en cambio en la misma década España tiene 1.1 millones más de personas mayores de 65 años, pasando de 4.2 millones en 1980 a 5.3 millones en 1990.⁵⁷

Por esto en España en la década de los ochentas sus esfuerzos se basaron en mejorar la calidad de vida de las personas mayores, que se encontraba bastante deteriorada después de la época franquista, el gobierno (PSOE) a través de diferentes políticas orientadas en cinco áreas de acción serían: pensiones, salud y asistencia sanitaria, servicios sociales, cultura y participación en diferentes actividades.

⁵⁶ Navarro Manuel. "La tercera edad en España". Volumen III. Editorial, Fundación BBV.

Entre los objetivos generales de estas áreas podemos encontrar que se desarrolló un sistema de pensiones no contributivas dirigidas a las personas mayores de 65 años con insuficientes recursos económicos, así como ofrecer un complemento de pensión a los mayores de 80 años. Mejorar las pensiones mínimas y el resto de las prestaciones contributivas, garantizando su revalorización automática según el IPC.⁵⁸

Promover la salud de los mayores y mejorar su bienestar físico, psíquico y social. Garantizar el marco general del Sistema Nacional de Salud la prevención y asistencia al anciano mediante una adecuada atención primaria y hospitalaria. Lograr el acercamiento de los servicios socio sanitarios a los mayores, dentro de un margen sectorial. Fortalecer las estructuras administrativas para el desarrollo, coordinación y distribución equitativa de recursos, así como garantizar el estudio, la investigación y la formación permanente sobre temas relacionados con el envejecimiento y con la vejez. Ofrecer servicios idóneos para dar respuesta a las necesidades de las personas mayores, potenciando sobre todo al desarrollo de aquellos que propician su autonomía personal, la permanencia en el domicilio. Incrementar en la sociedad un conocimiento del hecho social del envejecimiento y las características psicofísicas de los mayores, el precio y reconocimiento de todos hacia los valores y patrimonio cultural de las personas que han alcanzado una edad avanzada. Facilitar el acceso de las personas mayores a los bienes culturales y fomentar entre ellas el empleo creativo del ocio y del tiempo libre, para mejorar la calidad de vida y su capacidad de sentirse útiles. Extender el concepto de participación democrática, de

⁵⁷ INE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En Balance de la situación de la Seguridad Social. 1992

⁵⁸ Como consecuencia de la huelga de 1988, el Gobierno y los sindicatos pactaron medidas: entre ellas se encontraban la compensación del poder adquisitivo de las pensiones mediante revalorización de la cuantía de las mismas en función de la evolución del costo de vida, medida este último por el IPC.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

manera que la sociedad integre de hecho a las personas mayores y estas se incorporen realmente a las actividades de la vida social.

Mucho ha conseguido el estado benefactor en el tema de la tercera edad en el plano humano y cultural, pero sobre todo en lo relacionado con la evolución del gasto en pensiones. La evolución del gasto en pensiones de la seguridad social en el periodo 1980-1990 ha sido fuertemente creciendo, pasando de 875, 049 millones de pesetas en 1980 a 4, 778,633 millones en 1990.⁵⁹

El número de pensionista en España también ha crecido pasando de 4,338,434 en 1980 a 6,000,000 en 1990, es decir el número de pensionistas creció en un 48% en 10 años. Así, por ejemplo entre 1980 y 1990 la relación de las pensiones mínimas con el salario mínimo interprofesional pasó de representar el 74% hasta llegar a un 97%, para la jubilación o invalidez permanente y de un 56% a un 75% para las de viudez.⁶⁰ En el mismo periodo, el número de las pensiones de jubilación pasó de 2.2 a 2.8 millones, las de invalidez pasaron de 1.0 a 1.6 millones y las de viudez de 1.0 a 1.5 millones.

El gasto público en pensiones desde 1987 ha pasado de 8,49 al 10,27% en 1993, con tasas de crecimiento que superan el 12% en la mayoría de estos años.

A pesar de este aumento tan importante, es necesario reconocer que las carencias estaban latentes y que el esfuerzo se estaba dando. Según el planteamiento del gobierno socialista los problemas que afectan a los mayores debían ser considerados en un contexto social, humano y cultural mucho más amplio que el meramente económico o asistencial favoreciendo el cambio de

⁵⁹ Miguel Juárez. "Política Social". Política Social para personas mayores. Editorial Mc- Graw-HILL. Pp 165. 1997. Impreso en España.

⁶⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990). Balance de la Situación. Plan de acción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actitudes de la sociedad y la solidaridad entre las generaciones, prevenir las situaciones de riesgo, incrementar el grado de protección social en las múltiples facetas que afectan a la calidad de vida de las personas mayores, haciéndolo al ritmo que sigue el crecimiento demográfico, así como potenciar la capacitación de los profesionales y la investigación permanente en este campo.

Capítulo IV.

España y la Unión Europea.

4.1 Política Social Europea.

Han transcurrido más de cuarenta años desde que se firmó el Tratado de Roma en 1957 por parte de los seis socios fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE): Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Holanda. Más adelante el 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido firmaron sus respectivos tratados de adhesión. Posteriormente, Grecia en 1981, y España junto con Portugal en 1986, conformaron la Europa de los doce, que en 1995 se amplió a quince miembros actuales con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia.

Muchos han sido los objetivos perseguidos por la Comunidad Europea, pero solamente aquí se estudiará la política social europea, que en este trabajo, no es la política social que se lleva a cabo en los Estados miembros de la Unión Europea, sino algo diferente: es la política que se diseña y se gerencia desde las Instituciones de la Unión Europea, por supuesto que en relación con las decisiones y las políticas de los Estados miembros. Así los hitos más significativos para la política social europea, que se corresponden con los momentos decisivos de la integración europea, habría que aludir a los siguientes.

Desde 1950 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se constituyó con la firma del tratado de París. En marzo 1957 se firmaron los tratados de Roma (El tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea), dejaba pocos resquicios para una política social. Los padres fundadores tenían muy claro dónde no querían regresar (situaciones bélicas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que habían desangrado el continente) y, por tanto, la voluntad política de ir poniendo más elementos en común. Empezaron a buscar solidaridades concretas: el carbón y el acero, el mercado común, la política agraria, así en descargo podemos entender hoy lo que leyendo entre líneas puedan dar de sí ciertas expresiones: mejora de las condiciones de vida por la vía del progreso, evolución inducida por el mero funcionamiento del mercado, invitación a la colaboración de los Estados miembros en el ámbito social.

El Acta Única Europea (1985) es una forma de los tratados. Se supuso la creación de un auténtico espacio social europeo, cuidando la dimensión social del mercado único (armonización de las disposiciones sobre seguridad e higiene en el trabajo y fomento del dialogo social) y proponiendo la cohesión económica y social como contrapartida de los beneficios de mercado único para algunos Estados Miembros. Once Estados Miembros firman en diciembre de 1989, la Carta de Derechos sociales fundamentales de los trabajadores, conocida normalmente como "Carta Social Europea". La carta, de la que se autoexcluye el Reino Unido, es el fundamento legislativo para el posterior despliegue de las garantías de los derechos que se encomienda a las políticas sociales. Su importancia no radica en la fuerza del documento, sino en los pasos que posteriormente originó, ya que equivale a un índice de tareas para ser cumplimentadas por la comisión.

La implementación de la Carta de los Estados miembros constituye un ejercicio de la subsidiariedad, por el respeto manifestado a las diversas culturas y situaciones nacionales. La carta se propone como el centro básico de derechos que mínimamente debe respetar la legislación de los Estados miembros. En la carta se plantea ya la coordinación de regímenes de la Seguridad Social, la armonización de la legislación sobre la igualdad profesional entre hombres y mujeres, la integración social y profesional de los minusválidos, las formas atípicas de trabajo, la

protección de los niños, etcétera. El Protocolo sobre la Política Social y el Acuerdo relativo a la Política social, firmado a once y dentro del Tratado de la Unión (Maastricht, 1992), señalan importantes dimensiones del derecho del trabajo así como nuevos campos de avance en lo social, junto con la posibilidad de toma de decisiones comunitarias sin necesidad de la unanimidad, salvo excepciones, como la carta social, tampoco aquí se comprometió el Reino Unido.

El Libro Blanco sobre la política social (1994) ("La política social europea. Un paso adelante hacia la Unión") y su precedente, el Libro Verde, presentan un marco amplio para acompañar el proceso de cambio profundo, estableciendo las principales líneas de acción de la Unión para los próximos años. Se proponen progresos a corto plazo, pero también para un período de tiempo mayor. Y se anuncia que las acciones se presentarán por parte de la Comisión en su programa "Programa de Acción", tras haber consultado sobre las propuestas de Libro Blanco. El Programa de la Comisión revela un proceso cuyo objetivo es velar por que la política social europea ocupe el lugar central que le corresponde dentro de la Unión.

4.1.1 Resultados en las Políticas Sociales.

No se vive igual de bien, o igual de mal, en todas las regiones y zonas de algún país de la comunidad. Lo mismo sucede a escala europea. La igualdad es una hermosa meta, pero las desigualdades aparecen rápidamente. Suprimir todas las desigualdades en una sociedad es tarea imposible, pero en la comunidad ya no lo es atenuar alguna de ellas. Ese combate tan especial por la igualdad es lo que se advierte a cada Estado miembro que no está solo, sino que la solidaridad inter-regional que circula en el interior de su país, también sucede dentro de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En principio, la Unión Europea había acordado la libre circulación de los trabajadores, junto con la libre circulación de bienes, capitales y servicios. Otro de sus objetivos fue la definición y aplicación de políticas comunes con énfasis en la política social. En este campo la Comunidad Europea es plenamente consciente de los derechos de sus ciudadanos y trabajadores. Los parados, los minusválidos y los ancianos tienen derecho a recibir ayuda. El derecho fundamental de los ciudadanos comunitarios de vivir y trabajar en el Estado miembro de elección.

La política social comunitaria ha cubierto un amplio rango de áreas. Estas incluyen asuntos de salud y seguridad, empleo y trabajo, protección y seguridad social; acciones contra la pobreza y de ayuda a los discapacitados.⁶¹

En el Campo de la Salud Pública por dar un ejemplo, en 1993 la Comisión publicó una Comunicación sobre el marco de acción en materia de salud pública, donde lo principal sería contribuir al logro de un alto nivel de protección de la salud, fomentando la cooperación y apoyando la acción de los Estados miembros, especialmente con programas preventivos: cáncer, educación y formación sanitarias, prevención de la drogodependencia. Así algunos programas instituidos en la Unión se puede observar: Europa contra el cáncer, apoya medidas de prevención, información al público, educación de la salud, formación de profesionales de la sanidad e investigación. Europa contra el SIDA apoya y complementa las medidas nacionales. La lucha contra las drogas, así como la política de medicamentos y el enfrentamiento a las nuevas enfermedades es un campo especialmente privilegiado en estos momentos. En el campo de la Educación, se tiene un programa llamado "Sócrates" en donde desarrolla la dimensión europea de la educación, promueve la mejora de los conocimientos lingüísticos, fomenta la cooperación

entre las instituciones de los Estados miembros, la movilidad de estudiantes y profesores, el reconocimiento de diplomas y calificaciones obtenidas en otro Estado miembro.

El programa tiene dos grandes áreas: Erasmus, para la enseñanza superior y Comenius para la enseñanza escolar. Ambas áreas tienen diferentes acciones: Erasmus I desarrolla la dimensión europea de los centros de enseñanza superior, a través de la movilidad, desarrollo de programas de estudio, creación de módulos europeos de corta duración, redes temáticas. Erasmus II son becas de ayuda para los estudiantes para colaborar en sus costes de desplazamiento. Comenius I desarrolla proyectos europeos de educación de interés para los alumnos, a través de asociaciones transnacionales de centros. Comenius II promueve la educación intercultural. Sócrates también incluye el aprendizaje de lenguas, la educación abierta y a distancia, la educación de los adultos. Una política importante para los migrantes es que la educación de sus hijos, el lugar de residencia está obligado a enseñarle la cultura de origen y al mismo tiempo la lengua del país escogido.

Por otra parte, entre las políticas se encuentra el compromiso de mejorar la protección social de los trabajadores, entre los resultados obtenidos se ha cumplido con proveer de un marco legal para establecer el diálogo entre los interlocutores sociales, contribuyendo a la definición de los derechos sociales básicos de los trabajadores. Entre los logros en el plano legal, se encuentran las regulaciones adoptadas en cuanto a la libre circulación de los trabajadores, que conciernen a la coordinación de los sistemas de seguridad social para los inmigrantes provenientes de países comunitarios, la igualdad de trato a hombres y mujeres, en donde se reconoce el derecho de las mujeres a recibir una retribución igual que los hombres por el mismo trabajo, la protección de los

⁶¹ Comunidad Económica Europea. Realización del mercado interior. Política social de la comunidad, Oficina de

trabajadores en cuanto a salud y seguridad en el trabajo para prevenir acciones encaminadas a riesgos de dumping social.⁶² Aunque la legislación, incluida en la Carta Social, ha representado un papel muy importante, se le ha prestado mayor atención a los programas específicos, a estrategias convergentes para la protección social y a actividades de cooperación, como son el apoyo financiero a la capacitación y al empleo. Esto se realiza básicamente a través del Fondo Social Europeo (FSE), este fondo sirvió para mejorar las oportunidades de empleo de los desempleados a través de la formación y adquisición de nuevas cualificaciones, y para elevar en general el nivel de vida de los trabajadores.

Entre otros puntos se procura estimular la cooperación entre varios actores de la política social, creando redes de intercambio de información y experiencias entre los países. Algunos programas comprensivos, además de la creación de redes de información, han proporcionado apoyo financiero a las acciones concretas y a la legislación.

Así, los resultados de las políticas sociales europeas en donde España es plenamente partidaria de las tomas de decisiones y resultados nos ponen con un 70% de los europeos conformes con los aspectos sociales. Los favorables a una normativa social mínima comunitaria son especialmente numerosos en Italia (67%), Portugal (74%) y los Países Bajos (73%), Luxemburgo (54%), Dinamarca (55%). En Irlanda el (72%) de la gente está a favor de las normas comunitarias en el ámbito social, en Grecia el (71%), en España (75%), Alemania (63%) y Francia un (58%)⁶³. Como podemos observar en casi todos los países de la Unión Europea están

Publicaciones oficiales de la CEE, Luxemburgo, 1992.

⁶² Sebastián, C. "La creación del empleo en España: el papel de las imperfecciones del mercado laboral", en Gual, J (coord.), El reto social de crear empleo. Combatiendo el paro en Europa, Ariel, 1996.

⁶³ Eurobarómetro nº 36, diciembre de 1991.

convencidos de como se han manejado e implementado las políticas sociales comunitarias, España en Especial ha podido beneficiarse de estos resultados sociales.

4.2 Retos de España ante la Comunidad Europea. Las puertas de entrada.

La incorporación a la Comunidad Europea de España, ha sido lenta y ha estado condicionada por factores extracconómicos, fundamentalmente por razones políticas derivadas de la ausencia de libertades. Esa larga historia como ya se ha mencionado en capítulos anteriores de esta investigación, tiene varios eslabones, alguno de los cuáles conviene recordar: Plan de Estabilización Económica, la Planificación del crecimiento, las políticas de ajuste, hasta llegar finalmente a la Integración Europea sancionada en 1985 y 1986 (Tratado de Adhesión y Firma del Acta Única Europea).

El proceso de Globalización de los mercados y la internacionalización de las economías exige la actuación rápida por parte de los distintos estados. España, por razones históricas de carácter político, no entró en la dinámica de la integración económica hasta la llegada de la democracia. Sin embargo, la rápida evolución de la economía mundial en la década de los ochenta, así como sus perspectivas de futuro, no permitan que la economía quedase en una situación de estancamiento, instándola a que se enfrentara a los retos que el propio proceso de globalización conllevaba. Los rectores de la economía española tenían que dar respuesta, al igual que las demás economías occidentales, por lo menos a los siguientes retos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Primero, reforzar y afianzar el crecimiento económico, tanto a corto como a largo plazo, al mismo tiempo que se consolidaban lo que estaba en cierta forma implícito, los avances obtenidos en la reducción de la inflación.

Segundo, la necesidad de una fuerte reducción del desempleo global, y en concreto de corte estructural.

Tercero, lograr la compatibilidad entre un crecimiento sostenido y la solidaridad, mediante la reducción de los estándares de pobreza y el afianzamiento de ciertos niveles de bienestar.

Cuarto y último, trabajar responsablemente para alcanzar mejoras en la productividad y competitividad que toda economía abierta necesitara.

Todo este proceso de acomodación de la economía española a Europa suponía, en primer lugar, grandes transformaciones de la misma, con sus correspondientes costes y sacrificios. El envejecimiento de determinados sectores productivos, verbigracia industrial, el dislocamiento de la agricultura, la falta de capital estructural, por citar algunos problemas históricos, implicaban la necesidad de cambios en la política económica a partir de 1985, con los subsiguientes costes directos e indirectos (sociales) de los mismos.

El camino de Europa no era fácil, la sociedad española en general y los mercados en particular lo sabían. El objetivo número uno de la política económica no era otro, que el de Europa. Pero poner las miras en la Europa de primera velocidad implicaba ir deprisa, quemar etapas, hacer las transformaciones necesarias. La conducción de la economía española tenía que acelerarse, pues

TESIS.COM
FALLA DE ORIGEN

había poco tiempo. Maastricht impone muchas cosas, la fecha de examen para España sería en 1998 donde las políticas de ajuste tuvieran un resultado satisfactorio que les permitiera tener las condiciones de convergencia establecidas. El camino de España suponía también mejorar en la construcción o mejora del Estado de Bienestar, donde, como requisito indispensable para la integración se tenía que mejorar. El crecimiento de la renta per cápita, se ha manifestado principalmente en una demanda creciente en educación, sanidad, servicios públicos e infraestructuras, a la que el estado ha tenido a responder en buena medida tratando de homogeneizar los resultados con los de los países miembros, dando resultados satisfactorios en la implantación de políticas sociales, reforzando aún más el Estado de Bienestar español, que si en gran medida no se encuentra entre los mejores de Europa, los resultados señalan que se ha mejorado mucho en estos renglones.

4.3 Problemas de la Política social comunitaria.

La situación que actualmente vive la política social comunitaria se encuentra expresada en el Libro Blanco para el crecimiento, la competitividad y el empleo. El objetivo de este documento es proponer políticas para crear empleos y asegurar el porvenir de los sistemas de protección social, amenazados a corto plazo por el deterioro de la proporción entre población activa y población pasiva.⁶⁴

Desde el punto de vista económico, el documento destaca que la Unión adolece de desequilibrios fundamentales que han generado un círculo vicioso. El Gasto Público que, sobre todo en el capítulo social, ha alcanzado niveles insostenibles, ha absorbido recursos que podían haberse

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

destinado a inversiones productivas, ha incrementado los impuestos a los trabajadores y ha encarecido el dinero. El constante aumento de los costos-laborales, debido en gran parte a normativas rígidas, ha obstaculizado la creación de empleos. En consecuencia, han disminuido las inversiones a largo plazo y se han manifestado en la falta de confianza de los agentes económicos. De acuerdo con este texto de la Unión Europea, la solución al desempleo no es ni el proteccionismo, ni la emisión monetaria, ni la reducción generalizada del tiempo de trabajo, ni la disminución drástica de salarios y protección social. Se considera urgente el restablecimiento de condiciones macroeconómicas estables, que permitan un crecimiento generador de empleo.

Por esto el funcionamiento de la protección social está siendo replanteado en la Unión, para mejorar su eficiencia y aligerar sus costos apelando a una mayor responsabilidad y selectividad. El Libro Blanco invoca una solidaridad menos pasiva y más activa. Solidaridad, antes que nada, entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen. Se propone una especie de pacto social europeo en el que se establezca que las nuevas ganancias de la productividad se destinen a inversiones en empresas que promuevan la creación de nuevos puestos de trabajo. Por otra parte, entre hombres y mujeres, lo que implica conciliar mejor la vida familiar con la profesional y prestar mayor atención a la actividad femenina en el desarrollo de los recursos humanos. Solidaridad, también, entre las generaciones, pensando en las consecuencias de la evolución demográfica: reducción numérica de las generaciones que llegan a la edad de trabajar. Todo esto implica que no sólo es necesario luchar contra el desempleo, dándole su grandísima importancia, que pone en peligro los regímenes de protección, sino ampliar la cantidad de trabajo que produce riqueza y financia la solidaridad. Solidaridad, asimismo, entre las regiones más prósperas y las

⁶⁴ Comunidad Económica Europea. "Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI". Libro Blanco, tres partes. Oficina de Publicaciones Oficiales de la CEE, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

más pobres, para confirmar la cohesión económica y social como pilar básico de la construcción europea. Por otra parte es necesario combatir una miseria que divide a la sociedad en dos.

Los cursos de acción se conocen: la construcción de viviendas sociales, la adaptación de los sistemas educativos para lograr la igualdad de oportunidades, una política activa de empleo que conceda prioridad a la búsqueda de una actividad o de una formación accesible para todos. Son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Son necesidades que corresponden a la evolución de los modos de vida, a la transformación de estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de la población anciana.

En síntesis, la política social europea está entrando en un periodo crítico debido principalmente a tres factores: a) El programa de acción social está llegando a su fin natural, pues la mayoría de las propuestas que se han presentado a la comisión ya han sido adoptadas; b) La entrada en vigor, en 1992, del tratado de la Unión Europea ha abierto nuevas posibilidades para la acción comunitaria en el campo social, particularmente por otorgarle un papel especial a los interlocutores sociales, c) La cambiante situación socioeconómica, reflejada en los niveles de desempleo, requiere de un nuevo enfoque sobre la relación entre las políticas sociales y económicas nacionales.

Conclusiones.

En este trabajo se consideró importante llevar a cabo una revisión de los temas en debate, así como de temas históricos en materia de política social en un país con economía de mercado con el objetivo de tener un punto de referencia para el caso de México. Para realizar la tarea se seleccionó el caso de España, que, lamentablemente, y a pesar del enorme avance en el sector de las comunicaciones, resultó difícil acceder al conocimiento de las discusiones que se pudieran estar llevando a cabo.

En esta investigación se intentó proporcionar una visión de las políticas sociales y la evolución histórica del Estado de Bienestar en España. En España se han dado modificaciones y restricciones a las políticas sociales y al Estado de Bienestar en el período que abarca este estudio. Sin embargo, ni las exigencias de la globalización en el plano económico ni las demandas de los ciudadanos permitieron llegar a soluciones fáciles que transformaron las estructuras a corto plazo. En el EB español se sostiene que es necesario mantener las condiciones de igualdad, equidad y evitar el aumento de la exclusión social, pero, desafortunadamente, existe el fenómeno de la pobreza y éste avanza en España, a un ritmo menos acelerado que en los años anteriores a la democracia y, claro, mucho menor al ritmo que se registra en América Latina.

El Estado del Bienestar español debe ser considerado como una 'vía media' respecto a otros regímenes de protección social de las democracias avanzadas, pues, ha alcanzado un nivel intermedio de desmercantilización y de acceso universal a sus servicios sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En España, se ha producido ya un giro importante, que ha conllevado la pérdida de la relevancia de las actuaciones o ayudas de naturaleza puramente económicas.. Naturalmente, subsisten múltiples medidas de este tipo; las prestaciones disponibles por motivo de paro o de jubilación son un buen ejemplo. Las actuaciones económicas han perdido la exclusividad en la que durante mucho tiempo se centró la actividad asistencial pública. Su núcleo básico ya no se centra en el apoyo social con recursos económicos, sino que, más allá de la subsistencia económica, otros muchos objetivos colectivos se convertirán en un escenario privilegiado de la protección social. En el Estado de Bienestar se ha superado este nivel de actuación meramente económico, aunque las económicas son el pilar de los Estados de Bienestar, sus políticas ya no se fundamentan en este principio a pesar de haber mantenido una buena calidad de las prestaciones económicas. Ahora son las prestaciones de servicios las que constituyen el eje principal de la actuación de los poderes públicos. Considerando la relevancia de los cambios sociales se ha pasado en un corto período de tiempo, de una política centrada en ayudas económicas, a otras cuyo vértice son las prestaciones o el fomento de servicios ampliamente diversificados. Los servicios de ocio, laborales, educativos, sanitarios o culturales, se han convertido en los ejes de la calidad de vida de los ciudadanos, al representar las prioridades de las políticas sociales del Estado de Bienestar.

Entre los cambios que se dan en España se registra una de particular importancia debido a su naturaleza económica y consiste en el incesante crecimiento de los recursos públicos destinados a la cobertura de los gastos sociales. La consolidación de las políticas sociales han venido acompañadas de un creciente protagonismo presupuestario. Gracias a este crecimiento se han ampliado y diversificado las fuentes de financiamiento del Estado de Bienestar Español.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro cambio básico del bienestar en España es el efecto de universalidad que está ha registrado. Todos los ciudadanos son los destinatarios de sus políticas, pero al mismo tiempo, todas las administraciones asumen parcelas relevantes de las políticas sociales. Las administraciones locales estatales juegan en este país un papel primordial, debido a la innovación y desarrollo de las políticas sociales, la cercanía con los administrados, su flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades de los ciudadanos y su capacidad de innovación de programas. La Administración española se sitúa como instrumento básico para implementar estrategias para hacer frente a las necesidades sociales. Esto no implica, que en España las políticas sociales se den dentro de un entorno en el Gobierno dicte unilateralmente las políticas, sino que las administraciones sociales aportan y muchas veces localizan los problemas centrales de su región para poder hacer más eficientes los programas sociales y las aportaciones destinadas a estos.

Entre la actuación estatal del Estado de Bienestar también podemos señalar otras actividades: en primer lugar la regulación de la economía de mercado, interviniendo de muchas y variadas formas, y buscando la generación de un grado de empleo elevado y estable; en segundo lugar los gobiernos adquieren el compromiso de proveer de forma pública e igualitaria una larga y variada serie de servicios sociales con carácter universal, entre éstos destaca especialmente la educación, la renta de garantía, la atención sanitaria, la vivienda, así como también una larga serie de servicios personales orientados especialmente a evitar la aparición de situaciones de marginación. Sin embargo, aunque obviamente los principales destinatarios de estos servicios sociales serán precisamente los sujetos que se encuentran en marginación social o que están próximos a ellas, lo cierto es que los servicios sociales nacen con una clara vocación universalista que les obliga a estar destinados a todos los ciudadanos y no sólo a la población más desfavorecida. En tercer lugar el Estado asume la responsabilidad de disponer de una infraestructura de seguridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

construida en el tejido de los servicios asistenciales, capaz de discriminar las demandas en función de la renta y otras variables significativas.

Así las principales directrices serían las siguientes:

a) El principio de que a partir de un empleo y de un ingreso adecuado por el trabajo cumplido resulten las bases primarias del bienestar. b) La necesidad de satisfacer al máximo los riesgos sociolaborales vinculados o no al trabajo (desempleo, salud, enfermedad, incapacidad, vejez, entre otras. c) La búsqueda de una igualdad de oportunidades, que favorezca la mejor distribución del ingreso y la riqueza. d) La consideración de sectores específicos de la población que están al margen de las redes formales o institucionales, evitando así que queden excluidos de la atención de sus necesidades vitales. e) El respaldo al funcionamiento estable y democrático del orden social y político de los países a través de estas políticas públicas. Con estas características el Estado de Bienestar institucionalizó el papel del gobierno en el sector de la prevención y alivio de la pobreza y en el sector del mantenimiento de un adecuado nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos españoles. Esto implicaba una intervención activa y progresiva por parte del gobierno para contener las desigualdades.

El modelo Social democrático fue la fuerza política dominante e impulsora de la reforma social en España, se caracterizó desde su llegada al poder por una garantía de ingresos y de prestación de servicios sociales universal para toda la ciudadanía, al tiempo de que el objetivo principal de este modelo sigue siendo el pleno empleo que se persigue activamente. Otras de las políticas de los socialdemócratas fue la búsqueda de un Estado de bienestar que promoviera la igualdad en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los estándares más elevados, no una igualdad base en las necesidades mínimas, o un nivel satisfactorio de prestaciones.

La igualdad adquiere para la socialdemocracia un significado que incluye la participación ciudadana en las instituciones y los órganos de decisión político-sociales, rasgo que a su vez implica hacer efectiva y real la justicia social y la igualdad de oportunidades por medio de sistemas públicos de bienestar en los sectores Educativos, Laborales, de Salubridad y Seguridad Social. Asimismo implica encontrar un equilibrio dentro del sistema de producción económica capitalista, que posibilite la eficiencia económica y la integración o incorporación social de los grupos con menos posibilidad de origen. El Estado debe ser el instrumento que garantice el respeto de los derechos necesarios para que los individuos sean más dignos, más iguales y puedan desarrollar sus capacidades. Todos deben tener oportunidad de estudiar, formarse, trabajar y demostrar su valía, en base a las instituciones sociales y en mayor medida a la educación pública financiada por medio de un sistema impositivo fuerte, que se encargará de ir limando las desigualdades.

Por lo tanto, es difícil creer que España país con largo predominio de una economía agrícola, siempre desgarrada por intensas convulsiones regionales internas, que sufrió una guerra civil en la década de los treinta del pasado siglo, misma que le aisló y fragmentó su sociedad casi durante medio siglo, y que pese a los antecedentes que en materia de protección social había desarrollado, en un país en el que las políticas sociales experimentaron un atraso que determinó que sólo en los años recientes, y ya bajo un régimen democrático, esbozara una modernización de su legislación en materia de seguridad social. Es una tesis ampliamente compartida que la transición política es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el punto de arranque para la expansión del gasto social en España y por consiguiente de una gran parte del EB.

Para que pudiera darse los cambios antes mencionados el PSOE necesitaba un cambio radical en la economía con el fin de proporcionar a su población de los medios necesarios para este. El principal motor fue el Programa estabilizador, mismo que se explica detalladamente en el trabajo. En primer lugar hay que considerar que ante el programa estabilizador previo y los modelos de choque ortodoxos, se propone un ajuste no radical ni paralizante, sino liberal y paulatino, impulsando por una parte en cambios estructurales en la producción y el empleo, así como un proceso de reindustrialización en ramas nuevas que a mediano plazo absorbieran el desempleo que se generó en las áreas atrasadas o reconvertidas. En segundo lugar, se plantea un crecimiento económico moderado que no introduzca en los agregados variaciones abruptas que pudieran convertirse en nuevas presiones inflacionarias o que alteraran la civilizada transición que se pretendía llevar a cabo. Los cambios mencionados se dan también en el terreno de las Cotizaciones, por lo tanto, para aumentar, los ingresos de la Seguridad Social española se tuvo que recurrir a fuertes alzas de los tipos de cotizaciones y al acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales. En España la protección social descansa buena parte en las cotizaciones sociales, que representan aproximadamente dos terceras partes de toda la financiación, y en las transferencias por otras administraciones públicas, aproximadamente una tercera parte. Sin embargo no sólo las cotizaciones ayudaron, pues el crecimiento de las aportaciones del Estado a la Seguridad Social fue otra fuente para incrementar los ingresos de la Seguridad Social

Otro de los factores importantes que ayudaron a solidificar el Estado de Bienestar fue la transformación del sector industrial, misma que se llevó a cabo mediante la modernización de las instalaciones, y el saneamiento financiero y laboral. Sus criterios de acción fueron: a) no tomar empresas privadas en dificultades, b) seguir participando en las ramas estratégicas (productos básicos, energéticos, transportes y defensa), c) potenciar las ramas competitivas (fertilizantes y alimentos) y de desarrollo tecnológico, d) y particularmente reordenar los que se mantenían creando holdings sectoriales. Las privatizaciones se hacen por venta directa o a través del mercado bursátil y únicamente se cierran las entidades totalmente inviables. En cuanto a la reconversión general de la industria, España pretendía, como todas las economías atrasadas y dependientes, reducir el rezago frente a los avances y mutaciones de sus economías referenciales, en este caso respecto a los países europeos. Como buena parte de los modelos de ajuste, el español se apoya en la liberalización de los precios, el mercado laboral y la inversión extranjera directa, así como en la reorganización del Estado y en una serie de transformaciones bancarias. Sus metas son revertir el proceso de desindustrialización que se presentó en los años setentas, reducir el rezago tecnológico y elevar la productividad del trabajo. Así, España, tras el exitoso cambio estructural, pudo resolver en gran medida los problemas sociales que tenía.

En efecto la política social española ha recibido un considerable impulso gracias al proceso de integración europea. A través de múltiples vías, se ha puesto en relieve el peso de los vínculos formales, como los tratados o Declaraciones, en el proceso de consolidación de las políticas sociales. Así aunque en menor medida los resultados de los procesos de intercambio informales de iniciativas en política social. La similitud de demandas y problemas sustantivos generan la rápida difusión de respuestas una vez introducidas como innovaciones en cualquier país europeo. Pronto son adoptadas y adaptadas por el resto de los países de la Unión Europea, por lo tanto

algunas de las políticas implementadas en España han sido consecuencia de políticas sociales implementadas en algún país europeo, así la integración no sólo se implanta desde arriba, sino también desde abajo generalizando respuestas experimentadas por cualquier otro país europeo. Así España en estos tiempos no se concibe sin la Unión Europea, institución que ha apoyado grandemente a este país.

En este trabajo se trató de ofrecer una perspectiva global y sistemática en la cual encuadrar los planteamientos teóricos y analíticos, los programas y novedades administrativas y socio políticos de la política social en España.

No es fácil tratar de comparar las políticas sociales de México con España. Si bien pueden existir modelos o situaciones ideales compartidas entre estos dos países, como han sido la experiencia de protección social universal en España, la factibilidad real de sus aplicaciones a sociedades culturalmente heterogéneas y diversas, social y económicamente desiguales en México. Las situaciones sociales derivadas de evoluciones históricas diferentes son evidentemente distintas. Sin embargo, hay algunas lecciones que pueden extraerse de la evolución del Estado de Bienestar español para ponerlas en marcha en México y que a lo largo de la investigación se mencionan.

Esto obliga a que, en un plazo perentorio, la sociedad mexicana convoque a una discusión profunda, con representación de los distintos actores sociales de fin de siglo, con un proyecto de país que desee alcanzar en el futuro en el que se considere la definición de una política social pluralista e incluyente, sustentada en la tolerancia, la libertad, la solidaridad y la justicia. Ya no tanto en la implantación de un Estado de Bienestar medio tan sólo con poder poner en marcha

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

políticas sociales universales y no puramente sectoriales, siendo lo principal mejorar las condiciones de vida de los mexicanos menos favorecidos y hacer uso de los medios más viables y efectivos para mejorarlos, tomando en cuenta que el bienestar de la población es lo más importante para los gobiernos. Así la política social mexicana se debe concebir como una política fundamental para la estabilidad y el mejoramiento de la sociedad, de largo plazo y de Estado, donde el Estado mexicano asuma un papel importante en el área social y no permita que la mercantilización de los servicios sociales se lleve a cabo en México.

En México existen muchas personas que creen que la privatización de los servicios públicos sería la opción para aliviar ciertos problemas, a mi parecer estas voces no entienden que los fondos privados pueden complementar los públicos pero nunca pueden sustituirlos. Así se expone la necesidad de desarrollar nuevos y más ágiles sistemas de protección y promoción de oportunidades colectivas e individuales como requisito para lograr una efectiva integración social. En este sentido, la política social deberá orientarse precisamente en una dirección integradora, mediante estrategias y proyectos que consideren simultánea y prioritariamente el principio de universalización sin abandonar la atención especial y urgente a los grupos sociales y regiones más rezagadas, mismas que hoy forman un enorme contingente donde privan la penuria absoluta y el desaliento comunitario, por esto y a mi personal punto de vista el desarrollo social debe tener dos pilares fundamentales: educación y empleo. La educación permite incidir directamente en la integración social. Sin embargo, los efectos potenciales de la educación se despliegan en el largo plazo, y no se concretan si no existe una dinámica generacional de empleos de calidad. Por otro lado en el sector de empleo, ayudaría una política de ocupación que ayude a la integración de los grupos más desfavorecidos de nuestro país, para esto se podría dar programas como ayuda de formación profesional, la inversión en los puestos de trabajo para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mejorar su productividad, y el diseño del tiempo de trabajo para facilitar el desarrollo de nuevas formas de trabajo que faciliten la compaginación de los trabajos profesionales con la responsabilidad familiar, esto en consideración con las mujeres que de uno u otro sentido se sienten limitadas por el problemas de la responsabilidad familiar, así como tener una plan de desarrollo industrial fuerte donde se generen empleos. Lamentablemente en México la situación del empleo se caracteriza por una importante insuficiencia en cuanto a su nivel, evidentes inequidades de acceso a ocupaciones productivas y por un marcado deterioro de las condiciones de protección social.

La forma que adopte la reconstrucción de las políticas sociales en México, dependerá en alto grado de la manera como los grupos económicos y políticos más dinámicos aborden la cuestión social desde una perspectiva como aquí ya se indico, desde el Estado. Sólo así se podrá en México tener una política social universal que combata la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, todo esto por el bien de México.

Bibliografía.

Arrow, Kenneth J. Y Tibor Scitovsky (comps): "La economía del bienestar", Fondo de Cultura Económica, México, 1974, colección Lecturas 9.

Barre, Raymond: "Economía Política", Aguilar, México, 1965.

Bernstein, Eduard: "Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia. Problemas del socialismo". En El Revisionismo en la Socialdemocracia. Siglo XXI. México, 1982, colección Biblioteca del Pensamiento socialista, serie Los Clásicos.

Berzosa, C: "La crisis permanentes en los países desarrollados: 1973-1993" en AA. VV. Pros y contras del Estado de Bienestar. Tecnos. 1996.

Beveridge, William: "Las bases de la seguridad social. FCE. México. 1987.

Casado, Demetrio y Guillen, Encarna: "Los servicios sociales en perspectiva histórica" en. Los servicios sociales. Documentación Social nº64, Madrid 1986.

Consejo de Europa. Estrasburgo: "La seguridad social en una sociedad cambiante". Ministerio de trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1992. Colección seguridad social, 6.

Cordera Rolando y Alicia Ziccardi. Coordinadores: "Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión". Miguel Angel Porrua. Las ciencias sociales, Segunda década. Coordinación de Humanidades. Facultad de Economía, UNAM. México, 2000.

Dupuy J. P: "El sacrificio y la envidia". El liberalismo frente a la justicia social, Barcelona, Gedisa, 1998.

Enrico Altavilla: "Suecia, Infierno y Paraiso".Editorial. Plaza & Janes, S.a..Septima Edición, 1972. España.

Esping-Andersen, G, y Korpy, W: "Social policy as class policy in Post-war capitalism: Skandinavia, Austria and Germany", en Goldthorpe, J (ed) Order and conflict in contemporary capitalism, 1984.

Esping-Andersen, G: "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Ediciones Alfons el Magnanim. 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esping- Andersen y Korpi, W: " Social policy as class politics in post-war capitalism: Scandinavia, Austria and Germany, en Goldthorpe, J. H. Order and conflict in contemporary capitalism. Oxford University Press, Oxford, 1984.

Eurostat: "Europa en cifras" Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 4.ª Luxemburgo, 1995.

Galbraith, John K: "Historia de la economía". Editorial Ariel, S.A. México, 1989.

Garces Ferrer: "Administración social pública". Bases para el estudio de los servicios sociales. Tirant lo Blanc, Valencia. 1992.

Guillén, Ana: "El papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas", en El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923), Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, 1990.

Heller, H: "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica. México. 1974.

Heras, Patrocinio de las: "De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social", en. La Cruz Roja en el bienestar social. Encuentro de las sociedades Iberoamericanas, sub. región II. Cruz Roja.

Kusnir Liliana: " La política Social en Europa". Miguel Ángel Porrua. México 1996.

Lasswell, H: "El estudio de las Políticas Públicas". Miguel Angel Porrua. México. 1951.

López Alonso, Carmen: "Memoria Introdutoria" en. Cuatro siglos de acción social de la beneficencia al bienestar social. Editorial Siglo XXI. Madrid 1986.

Manuel Navarro: "Tendencias Sociales en España". Volumen III. Editorial. Fundación BBV. 2000.

Mishra, R: " The welfare State in Crisis", Wheatsheaf Books, Brighton, 1984.

Mishra, R: "El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista". Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia, 1993.

Moreno, L. Y Sarasa, S: "El Estado de Bienestar en la Europa del Sur". CSIC, 1995.

Peces Barba: "Humanitarismo y Solidaridad Social". En Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario. Colección Solidaridad N°1. Fundación ONCE. 1991

Picó, J: "Teoría sobre el Estado de Bienestar". Siglo XXI. Madrid. 1987.

Pigou Arthur: "La economía del Bienestar". Aguilar, Madrid, 1996. Biblioteca de Ciencias Económicas, Políticas y Sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pigou, A. C: "Economics of Welfare", Londres. 1932.

Pratt, A: "Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia". Siglo XXI, 1983.

Rodríguez Cabrero, G: "Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social". Fundación Argentaria, 1996.

Sala Prat, Gaiteta: "El negocio de la pobreza". APIIS, Barcelona 1994.

Samuelson, Kurt: "From great power to Welfare State. George Allen & Unwin, Londres. 1972.

Samuelson Paul, William D. Nordhaus: "Economía". Decimotercera edición. McGraw-Hill. España 1996.

Sartori, Giovanni: "Teoría de la democracia". El debate contemporáneo. Alianza Universidad. Ciencias Sociales. España. 2000.

Sen, Amartya: "Sobre la desigualdad económica". Crítica. Barcelona. 1979.

Titmuss, Richard M., Essays on the Welfare States, New Haven, Yale University Press, diciembre de 1959.

Sen Amartya: "Bienestar, justicia y mercado". Introducción de Damián Salcedo. Paidós I.C.E/U.A.B. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Pensamiento Contemporáneo. 1ª edición, 1997.

Titmuss, R.M: "Social Policy", Allen & Unwin, 1974.

Vinyes, Ricard: "Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales" en Rodríguez Cabrero, Gregorio y Cordoniu. Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo. 1996