

## **El Estado del Bienestar en España.**

- **1- Introducción**
  
- **2- Contexto y desarrollo**
  
- **3- La protección social**
  - 3.1- Sanidad
  - 3.2- Pensiones
  - 3.3- Políticas Familiares
  - 3.4- Políticas Laborales
  - 3.5- Ultimas Redes de Protección
  
- **4- Educación**
  
- **5- Reflexión final.**
  
- **6- Para saber más.....**
  
- **7- Anexo 1.**

## **1- Introducción.**

Este trabajo no tiene la pretensión de mostrar nada que no haya sido dicho ya, no esta hecho por especialistas ni expertos, es limitado e incluso puede que contradictorio, tanto mejor, puesto que lo que pretende es animar un debate que aunque existe, la mayor parte de las veces es poco evidente y sin la participación crítica y activa del ciudadano medio.

Es sorprendente, sorprendente y sospechoso, que cuestiones que tienen una importancia fundamental para la calidad de vida de la población, no constituyan motivo de más polémica ni tengan un tratamiento mediático más intenso.

Queremos señalar que los datos aquí aportados Hacen referencia generalmente al año 2000, esto es por que no nos ha sido fácil encontrar cifras más cercanas, dado el retraso con que algunos organismos proporcionan sus estadísticas, sobre todo el EUROSTAT de la UE. En cualquier caso la dinámica no ha cambiado por lo que lo expresado tiene plena validez, al menos durante el Gobierno del PP. Para la elaboración de este trabajo hemos acudido a fuentes que consideramos solventes, pero en cualquier caso la responsabilidad de la interpretación de estas fuentes así como las ideas aquí expresadas es exclusivamente nuestra.

El FORO SOCIAL DE ZARAGOZA promociono, en marzo de este año, la realización de unas jornadas en defensa de los Servicios Públicos, unido a ellas, este resumen que os presentamos pretende ser una aportación mas a este debate, con la intención de que se extienda y se haga más participativo y cercano, si lo logramos habremos conseguido el objetivo que, humildemente, nos habíamos propuesto.

Agosto 2004

**Comisión de Servicios Públicos del FSZ.**

# El Estado del Bienestar

## 2- Contexto y desarrollo

La historia económica en los países capitalistas ha estado marcada por el enfrentamiento entre los que demandan la primacía de las leyes del mercado, y aquellos otros que reivindican un importante papel para el Estado como elemento regulador de los errores y excesos de este mercado. Después de la segunda guerra mundial hubo un cierto predominio de esta última tendencia como causa del poder reivindicativo de las clases populares y del temor al poder de atracción de la experiencia socialista en la Unión Soviética. En esta época se fue construyendo en los países democráticos de Europa lo que se ha dado en llamar el “Estado del bienestar”, que en esencia supone un reparto más equitativo de la riqueza que se genera en un país.

¿ Que se entiende por Estado del Bienestar?, Según el profesor Vicenc Navarro, este incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población. De todas las intervenciones del Estado las que de manera más explícita y directa afectan a la calidad de vida de ciudadanos y residentes son:

- 1- Los servicios públicos como sanidad, educación, ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social y otros servicios provistos a las personas
- 2- Las transferencias sociales , que son transferencias de un grupo social a otro. De ellas las pensiones de vejez, de viudedad y de discapacidad constituyen el capítulo más importante. También se incluyen otras transferencias como las prestaciones por desempleo.
- 3- Las intervenciones normativas encaminadas a proteger al ciudadano en su condición de trabajador (salud laboral), consumidor o residente (salud ambiental).
- 4- Las intervenciones públicas encaminadas a producir buenos puestos de trabajo sean en el sector privado o público. Esta responsabilidad del estado está muy poco desarrollada en España

Dos indicadores miden el nivel de los servicios del Estado del Bienestar de un país. Uno de ellos es el porcentaje de la población adulta que trabaja en tales servicios, es decir, en sanidad, educación, servicios de ayuda a la familia

y otros servicios personales. Otro indicador es la cantidad de fondos públicos que financian estas intervenciones del Estado, medida en porcentaje del producto interior bruto (PIB).

A partir de mediados de los 70 estamos asistiendo a un fuerte ataque por parte de aquellos defensores a ultranza del mercado que vuelven por sus fueros, tratando de limitar el papel regulador del estado y de reducir al mínimo una de sus realidades más importantes: el Estado del bienestar. La base ideológica en que se apoya este empuje mercantilizador son las teorías económicas neoliberales

**Modelos de Estado del Bienestar:** Simplificando, podemos considerar que existen tres modelos

- El modelo **socialdemócrata**, diseñado en base a los derechos sociales de la ciudadanía, por ello es de carácter público y universal, basado en régimen de fiscalidad directa y progresiva, constituyendo un régimen de protección social redistributivo y progresista.
- El modelo **contributivo-corporativo**, vertebrado la protección social alrededor de la vinculación directa de la persona al mercado de trabajo. Su lógica de cobertura por tanto es selectiva conectada al mecanismo de cotización laboral.
- El modelo **asistencial-residual**, basa sus políticas en criterios de necesidad social manifiesta, es decir la necesidad de demostrar que se está por debajo de unos niveles de ingresos mínimos marcados. Está basado en regímenes de fiscalidad débil, con cofinanciación por parte del usuario. Es el modelo menos redistributivo y progresista.

Evidentemente los Estados del Bienestar existentes pueden ser mixtos, lo expresado no es más que una tipificación indicativa y es importante destacar que siempre son el resultado de la correlación de fuerzas en el transcurso de su estructuración.

En los países mediterráneos que fueron tardíamente democráticos (Portugal, Grecia y España), la estructura del Estado del Bienestar se ha formado en las últimas décadas y han ido incorporando tanto en sus servicios públicos como en su sistema fiscal características de uno u otro modelo:

- Centralidad del sistema de Seguridad Social contributivo y de reparto, a veces con capas de población excluidas del sistema.
- Asunción de modelos universales de educación y salud, financiados por vía impositiva pero con bajos niveles de gasto *per cápita*.

- Superposición de los procesos de construcción y deconstrucción del Estado del Bienestar, esto último en línea con lo planteado con las teorías económicas neoliberales.

Uno de los rasgos fundamentales dentro del Estado del Bienestar es la importancia del mercado y del mercado del trabajo en particular en las políticas sociales, más en unos sectores que en otros. En algunos de los sectores en los que el mercado estaba controlado (educación y sanidad) su incidencia es cada vez mayor, y en otros en los que estaba excluido (oficinas de colocación, hospitales públicos) se está introduciendo, de manera que el Estado se “descarga” de algunas tareas en su favor.

Estas tendencias por el momento no han llegado al nivel que muchos teóricos del neoliberalismo quisieran, han tenido un nivel más bien selectivo. No obstante hay que señalar que su impulso no cesa, tratando de precarizar los servicios públicos en beneficio privado y constituye la punta de lanza de la esfera mercantil dentro de la provisión pública, precursora de ulteriores propuestas privatizadoras.

Organizaciones de carácter supranacional son determinantes en la lucha por el control de estos servicios, tratando de limitar cuando no anular su carácter público, con la pretensión de incluirlos en una dinámica fundamentalmente mercantil, en la que prima la rentabilidad económica y no la rentabilidad social que es la razón de ser de toda política pública. Nos referimos a organizaciones de triste historia como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre otras. Esta última, la OMC, es especialmente beligerante a través de su Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), herramienta con la que trata de que los estados se comprometan a permitir la progresiva entrada de las empresas privadas (generalmente multinacionales), en el campo público.

**El protagonismo del mercado** a nivel mundial genera unas transformaciones de tal importancia que han determinado un rápido declinar del modelo de sociedad surgido tras la Segunda Guerra Mundial, transformaciones aceleradas por la ruptura de la dinámica reivindicativa de la ciudadanía y por desaparición de la unión Soviética, de manera que conquistas de carácter social que estaban en curso y eran consideradas como posibles, son ahora calificadas de “románticas”.

Detrás de este proceso subyace el fortalecimiento del capitalismo, con la omnipresencia del mercado y lo que algunos denominan la “retirada” del Estado como instrumento regulador, de manera que parte de las funciones que habían sido transmitidas al Estado ahora son devueltas al mercado. Una de las consecuencias de esta situación es el incremento de las desigualdades, tanto entre países como dentro de los mismos países y al margen del ciclo económico.

**Las teorías económicas neoliberales** están basadas fundamentalmente en el concepto de que lo privado es más eficiente que lo público y de que el mercado distribuye la riqueza de manera más eficaz. Pero estas teorías son de laboratorio y en la realidad parten de principios falsos: nos hablan del mercado como elemento regulador basado en la competencia, pero la competencia perfecta no existe y por lo tanto la “mano invisible” de Adam Smith no actúa. Por otra parte, también se nos dice que la competencia debe de estar basada, entre otras cosas, en una información adecuada que acelera la creación de riqueza y hace su distribución más equitativa, sin duda esto es así, pero la información es incompleta y asimétrica, y cada vez mas, circula por canales controlados y privilegiados (en esta sentido las declaraciones del premio Nobel J.E.Stiglitz son esclarecedoras). Estas objeciones son tanto mas ciertas en esta etapa en la que la oligopolización es la forma dominante de producción y distribución. No existe fundamento científico que identifique mercado y eficacia. Para comprobar esto sólo hay que repasar la historia económica de los últimos 150 años

Otra de las ideas base de las teorías económicas neoliberales es que la igualdad desincentiva el crecimiento y por lo tanto la creación de riqueza, pero ¿acaso resulta más eficiente una economía marcada por la desigualdad?. Los países más eficientes y más imbricados en el proceso globalizador no son precisamente los que tienen profundas desigualdades sociales. La evidencia empírica indica que los países más abiertos, los más competitivos, suelen presentar un sector público superior a la media de los países desarrollados, como son los del centro y norte de Europa y un Estado del Bienestar bien estructurado. Por el contrario los neoliberales afirman que el desarrollo del Estado del Bienestar dinamita la eficacia económica, e impone una presión fiscal que reduce la inversión privada y que por ello frena el crecimiento económico y el bienestar social.

**La crisis del régimen de acumulación** fordista a partir de mediados de las setenta golpea fuertemente el Estado del Bienestar, que cede ante el ataque de las políticas neoliberales que progresivamente se afianzan en un intento de reforzar el proceso de acumulación. Los elementos fundamentales de esta crisis serían:

- Agotamiento del modelo tecnológico vigente basado en la mecanización y los grandes conglomerados productivos.
- Ruptura del sistema de provisión y consumo energético por el incremento de los precios del petróleo.
- Quiebra del modelo laboral impulsado por la terciarización de la economía y la mayor complejidad del esquema clasista.
- Déficit público y apertura de las tensiones sobre gasto público.
- Discurso desfiscalizador, intentando reducir los sistemas fiscales y limitar su progresividad.

**El proceso de mundialización** o globalización es fundamental en todo este esquema. Este proceso globalizador genera unas dinámicas de desigualdad incluso de exclusión, desestructuración del mercado laboral, con la ruptura del pleno empleo, el asentamiento de la precariedad laboral y la desregulación de las relaciones laborales, así como un fenómeno tan poco nombrado como importante que es el de las transformaciones que se están produciendo en los sistemas fiscales nacionales que los hacen cada vez más regresivos, amparadas por potentes discursos desfiscalizadores.

¿Cómo afectan las políticas neoliberales de ataque al Estado del Bienestar?. Simplificando podríamos decir que este ataque se estructura en dos fases: La primera es de ataque ideológico contra lo público y el Estado en su faceta social con toda la batería de argumentos a la que nos hemos referido más arriba. La segunda es limitando su financiación económica de manera que los servicios públicos cada vez sean más precarios y caigan en un descrédito, descrédito que a la vez potencia el ataque ideológico. No obstante, a pesar del empeño con que se están empleando los sacerdotes neoliberales y sus monaguillos en esta batalla hasta el momento no podemos considerar que se haya producido una desvertebración de los Estados del Bienestar nacionales, fundamentalmente porque cuentan con un amplio apoyo popular, pero sí que es perceptible un cierto debilitamiento de los mismos, aunque más en unos países que en otros.

Una cuestión que merece especial mención es la que hace referencia a lo que hemos denominado como discursos desfiscalizadores, por la confusión y falsas expectativas que se crean a su alrededor. En la realidad esto se plasma en las famosas “bajadas de impuestos” tan celebradas por todos. Profundizando un poco más y sin ánimo de ser exhaustivos, dos dudas de nos plantean, la primera es saber como se distribuye este descenso de la presión fiscal según niveles de renta, y la segunda que repercusiones pueden tener. Con relación a la primera cuestión y tomando como ejemplo el país paladín de este tipo de políticas, EEUU, hasta los economistas conservadores están de acuerdo en que la reducción de impuestos favorece principalmente a los sectores de mayor renta, de manera que el 1% con las mayores rentas se benefician del 50% de las reducciones fiscales. En España sin ser la situación tan escandalosa, la dinámica va en la misma dirección, sobre todo con las políticas fiscales del PP. Sobre las repercusiones que esto tiene, decir, en primer lugar, que esto nos lleva a sistemas fiscales cada vez más regresivos y por lo tanto más injustos. En segundo lugar una menor recaudación merma la capacidad de políticas públicas por parte del Estado, mucho más si se plantea como dogma el equilibrio presupuestario, obligando a la reducción del gasto, reducción que en % del PIB suele incidir en los servicios públicos, como es perceptible en nuestro país sobre todo a partir de 1993. Esto dio pie, entre otras cosas, al conocido economista norteamericano J. K. Galbraith a expresar la idea de que estamos asistiendo al desarrollo de la revolución al revés: se le quita dinero a los pobres para dárselo a los ricos

**Las funciones del estado** en el campo que nos ocupa son básicamente dos, relacionadas con aquellas tareas en las cuales el mercado ha demostrado sus limitaciones y que fueron denominadas por los teóricos keynesianos como “fallos de mercado”:

- Impulsar el crecimiento económico dotándolo de una mayor eficacia. En resumen, ayuda al crecimiento: infraestructuras, investigación, etc., de manera que se intenta eliminar la dinámica cíclica en que se desenvuelve el capitalismo.
- En el ámbito social su papel es el de la redistribución de la renta, al objeto de hacer las desigualdades asumibles y no conflictivas en exceso, de manera que ante la ciudadanía se refuerce su legitimidad.

En resumen: gasto de regulación de la actividad económica y gasto social, el primero tiene objetivos netamente económicos y el segundo proporciona bienestar social. Es sobre este último sobre el que descargan todas sus baterías los teóricos neoliberales, puesto que el gasto social es una parte importante del gasto público: Aproximadamente el 50% del mismo, aunque con importantes variaciones de un país a otro.

**De cara al futuro** el objetivo de las políticas sociales no puede ser la reproducción de la posición de desigualdad de los individuos en el mercado de trabajo, ni el mero mantenimiento de las rentas previas, sino la redistribución de los recursos y aportaciones y la creación de derechos de ciudadanía independientemente del mercado.

Lo deseable sería unos servicios y una protección social universales, incondicionales y financiados con un sistema fiscal realmente progresivo.

Algunos sectores abogan por una propuesta innovadora que sería lo que denominan “Renta Básica Garantizada” pagada por el simple hecho de ser ciudadano e independientemente de cualquier tipo de ingreso. Este derecho no es nuevo. Es el mismo que rige el derecho a la educación y la sanidad en algunos países incluido en el nuestro. No obstante hay que señalar que existen discrepancias, tanto poniendo en cuestión la idea general como aquellos que admitiéndola cuestionan si ésta debería ser incondicional o no.

**En el caso de España**, según las encuestas, los temas que los ciudadanos consideran más importantes son los que tienen relación con la protección social, educación, etc. Sin embargo, es destacable el hecho de que estos temas no se vean reflejados suficientemente en los medios de información, ocultos por otros que se nos ofrecen con insistencia: terrorismo, identidad nacional o configuración institucional, mostrando la distancia entre la vida política institucionalizada y la población.

El Estado de Bienestar español puede considerarse de los más precarios de la Unión Europea: el tanto por ciento de PIB. dedicado a gasto público social es menor que en la mayoría de los países de nuestro entorno y lo mismo puede decirse del número de personas que trabajan en sus servicios. Su estructuración va paralela a la de la España democrática y refleja en cada momento la relación de fuerzas que la conforman.

Dado que la formación de nuestro Estado de Bienestar es tardía, cuando las políticas económicas neoliberales están en auge, su estructuración ha sido contradictoria, es decir no lineal, hay que señalar que el enfrentamiento entre las tendencias progresistas o desmercantilizadoras y tendencias neoliberales o mercantilizadoras se ha manifestado continuamente de manera que junto a una norma en un sentido puede aparecer otra en sentido contrario. Por otra parte no podía ser de otra manera ya que la política social nace de un contexto de contradicciones sociales y relación de fuerzas.

Después de la superación del régimen del General Franco y sobre todo por impulso de las fuerzas progresistas y los primeros gobiernos socialistas, el gasto público social se incrementa de manera importante al menos hasta 1993.

En la década de los noventa viene muy determinado por la integración en la Unión Europea y los Acuerdos de Maastrich y Ámsterdam lo que implica la necesidad de frenar el gasto público dando paso a un mayor protagonismo del mercado. Durante esta década, primero el PSOE y después el PP, hacen una política cada vez más ortodoxa en consonancia con la mayor parte de los países europeos. Esto determina la reducción del peso del sector público en el PIB y del gasto social a partir de 1993. A pesar de todo y como ya hemos señalado antes, no se puede decir que haya habido un desmantelamiento del poco generoso Estado del Bienestar español, pero sí una ralentización del mismo y la ampliación del foso que nos separa de la mayoría de los países de la Unión Europea. Lo que sí ha sido más perceptible es el intento de desmantelamiento ideológico de las políticas sociales plasmado en campañas de desprestigio de estas políticas, a veces amparadas solapadamente por el propio gobierno del PP.

**La evolución del gasto social total** en España determinó que su peso con relación al PIB. pasó de ser el 26,3% del PIB. en 1993 al 23,8% en el 2000. Teniendo en cuenta que los últimos años de la década fueron de crecimiento económico, este crecimiento no se ha visto reflejado con la misma intensidad en la mejora de las prestaciones sociales, y esto es tanto más grave en cuanto nuestro Estado de Bienestar es limitado con relación a la media de la UE con la que socialmente no convergemos sino que divergemos. Dado que la salud del Estado del Bienestar depende fundamentalmente del crecimiento económico y de la voluntad política, si hemos tenido el primero ha faltado la segunda. Dicho de otro modo: la cuestión no es solo crear riqueza sino distribuirla con equidad.

En su formación el Estado de Bienestar español es una suerte de híbrido que incorpora elementos de los tres modelos definidos anteriormente:

junto a programas de carácter universalista-socialdemócrata (sanidad y educación), encontramos componentes con matices más conservadores (niveles contributivos de pensiones y desempleo), así como políticas de tipo asistencial (renta mínima de inserción y otras). Con los primeros gobiernos del PSOE, se tendió hacia el primer modelo, pero hoy asistimos a un fuerte empuje conservador hacia el tercer tipo, el asistencial, propio de algunos países anglosajones, de manera que en los últimos años podemos advertir claramente en sanidad, educación, mercado de trabajo, pensiones, prestaciones por desempleo una deriva en este sentido. Es cierto que el universalismo se mantiene en educación y sanidad pero es constantemente socavado por importantes tendencias hacia la privatización más o menos encubiertas: no sólo la intensidad protectora sigue bajando, sino también la extensión de muchos programas se viene frenando desde mediados de los noventa, con importantes lagunas en ámbitos como salud mental, medicina preventiva o atención a discapacitados, entre otros.

A pesar de la retórica de apoyo a la familia que se da en nuestro país, como en la mayoría de los países de tradición católica, la realidad es que el estado español es uno de los que menos sensibilidad política tiene hacia las familias, tratando de que al entorno familiar asuma una serie de funciones que deberían de ser asumidas por los poderes públicos, o cuando menos si estas funciones son asumidas por la familia deberían de contar con planes de ayuda mucho más completos y extensos. Mas adelante nos referiremos a esta cuestión, simplemente señalar aquí que la que principalmente asume estas carencias es la mujer que ve dificultada su inserción en el mercado laboral ya sea de una manera total o parcial.

En la esfera asociativa nos encontramos con una creciente red de organizaciones que de forma progresiva van cubriendo, como pueden, algunas de las necesidades no cubiertas por las políticas sociales publicas. La acción de estas ONG no siempre se producen de forma articulada con el estado y entre ellas, lo que puede provocar ineficacias y derroche de recursos.

**En resumen,** cabe decir que la política social ha reasignado responsabilidades, cargas y recursos fundamentalmente entre las esferas siguientes:

- Esfera estatal
- Esfera domestico familiar
- Esfera asociativa (tercer sector)

Los efectos de todas estas políticas sobre las desigualdades económicas han sido limitados . La mayoría de los estudios en estos temas señalan que han corregido las desigualdades pero no con la intensidad deseada, como muestra el crecimiento de sectores de exclusión, la fragmentación de los beneficiarios de muchas políticas, caídas de las tasas de intensidad y cobertura de las prestaciones monetarias, etc. Todo ello son factores que tienden a dualizar a la población en cuanto a recursos y oportunidades. En general el Estado del Bienestar español redistribuye más que hace 25 años, pero tiende a combinar,

sobretudo en los últimos años, medidas progresivas con otras regresivas. Por ello junto a desigualdades más tradicionales asistimos a la emergencia de nuevas desigualdades, no se trata de pobreza extrema o de una absoluta falta de recursos, sino de una parte de la población cuya situación no es desesperada pero sí precaria y con escasas posibilidades de salir de esa precariedad.

Los partidos políticos mayoritariamente se han deslizado hacia políticas de contención del gasto social, la diferencia estriba en la intensidad de esta contención y en el grado de intensidad de la dinámica privatizadora. Solo Izquierda Unida ha optado por el reconocimiento de unos derechos sociales fuertes, universales, públicos y desmarcantilizadores. Por su parte los sindicatos han constituido el contrapoder más significativo al proceso mercantilizador. Sin embargo han tendido más hacia dinámicas de pacto en los últimos años, sobre todo por parte de los sindicatos mayoritarios

No debemos de olvidar, como ya hemos expresado, que uno de los objetivos de las políticas sociales es el de evitar el conflicto social haciendo "tolerable" la situación. Preciso es reconocer que en nuestro país, pese a la precariedad del estado social, lo han conseguido. Los discursos al uso, ampliados por la mayoría de los medios de información, han logrado la consolidación de una cultura que acepta como inevitable las tendencias que nos llevan al desarme fiscal, al deterioro de la sanidad y la educación, incluso a su privatización, al trabajo precario, etc. Esta cultura se ha extendido sobre todo entre las llamadas clases medias con tal intensidad que cada vez más se tiende a culpabilizar al individuo de su propia situación. Esta situación es sumamente preocupante pues mina uno de los principales pilares de un Estado del Bienestar potente que debe de estar basado en la unión de las clases populares y medias en la reivindicación de derechos sociales sólidos y extensos, si esto no es así, y contrariamente a lo que muchos piensan, toda la ciudadanía saldrá perjudicada

En pocas palabras, respecto a la situación del Estado del Bienestar en España podemos decir que:

- El gasto público en Estado de Bienestar es de los más bajos de la Unión Europea. El déficit social con los países de nuestro entorno lejos de disminuir en % de PIB. Se ha incrementado a partir de 1993.
- Es sorprendente que este debate no centre el interés público, ni un amplio tratamiento mediático. Sorprendente y sospechoso.
- El mayor crecimiento económico de los últimos años no se ha empleado en solucionar el déficit social
- Causas: -Incapacidad reivindicativa ciudadana  
-Reducción del déficit público  
-Contrarreforma fiscal  
Esto nos lleva a un bajo gasto social

### 3- La protección social.

**Podemos definir** la protección social pública como todas las intervenciones públicas destinadas a aligerar las cargas que representan para los individuos y hogares una serie establecida de riesgos o necesidades.

Comprende las siguientes funciones.

- Enfermedad – Atención sanitaria
- Invalidez relacionada con las personas con disminución física o psíquica.
- Vejez que incluye fundamentalmente pensiones de jubilación.
- Supervivencia que incluye fundamentalmente las pensiones de viudedad
- Familia – hijos, comprende las ayudas en efectivo o servicios relacionadas con el embarazo, nacimiento, atención a infantes, etc..
- Políticas laborales, que incluye fundamentalmente las prestaciones por desempleo.
- Vivienda incluye las ayudas para la financiación de la vivienda
- Exclusión social que incluye las ayudas en efectivo o servicios para la lucha contra la exclusión, siempre que no estén consideradas en otra función. Generalmente va dirigidas a personas que no pueden acudir a otras redes de protección.

Desarrollaremos, aunque sea sucintamente estas funciones mas adelante, pero para situarnos queremos señalar aquí que la protección social está poco desarrollada en España en términos comparativos con el promedio de los países de la Unión Europea (UE), como lo demuestran las cifras. Según datos de EUROSTAT, el gasto en protección social como porcentaje del PIB. fue en el año 2000 de solo el 20,1, mucho mas bajo que el de la media de la UE que fué el 27,3%, el mas bajo de este conjunto de países excepto Irlanda. Es de destacar que nuestro diferencial en gasto social se fue acercando a la media europea hasta 1993 a partir de este año volvimos a alejarnos de esta media.

Por otra parte España es el país con menos porcentaje de población adulta, trabajando en servicios de protección social, solo el 5,9% muy por debajo de la media europea que ronda el 11%

La polémica sobre la privatización de los servicios públicos, a la que nos hemos referido mas arriba, tiene una fuerte incidencia en los servicios de protección social dado las oportunidades de negocio que brindan estos servicios para el sector privado. En este sentido hay datos empíricos significativos si comparamos la situación en dos países que son el paradigma de la dinámica privado-público: el gasto medio para las familias de EEUU y de Suecia en protección social es similar, alrededor del 39% de su presupuesto, en el caso EEUU la provisión es fundamentalmente privada y en el caso de

Suecia publica y a través de impuestos. El nivel de protección de la población en Suecia es modélico, no puede decirse lo mismo en el caso de EEUU.

### **3.1- Sanidad:**

**Los servicios sanitarios** son un pilar fundamental del Estado del Bienestar, de hecho todos los países desarrollados – excepto EE.UU. – hacen accesible a su población estos servicios, dentro de lo que podemos denominar un “Estándar Internacional de Servicios de Salud”, que pueden variar de unos países a otros aunque tengan una base común.

El modelo del sistema sanitario que tenemos en España es de Servicio Nacional de la Salud (SNS), cuya referencia ha sido el National Health Service (NHS) creado en el Reino Unido en 1945, a este modelo se adscriben todos los países nórdicos, se caracteriza por su dimensión universal y gratuita (financiado por impuestos), lo que le confiere un claro carácter redistribuidor y por lo tanto tendente a la equidad, aunque como veremos mas adelante, los ataques a que se ve sometido durante los últimos lustros han limitado su progresividad.

Hay que decir, no obstante, que a pesar de que estos países tienen una base común, existen diferencias importantes sobre cuestiones como provisión de recursos y estructura del personal.

Es de destacar que los sistemas de SNS, cuando funcionan bien, están bien dotados, y con personal con claro concepto de servicio publico, logran altos grados de eficiencia y una alta valoración de la ciudadanía, como ocurre en los países del norte de Europa.

Por naturaleza la sanidad tiene una dimensión ética profunda lo que determina que deba de estar amparada por el entorno publico y excluido de los bienes de mercado, tanto por razones de eficacia como de equidad, pero también tienen un gran peso en la economía de un país lo que a su vez genera importantes expectativas de negocio de cara al campo privado determinando tensiones ante las decisiones a tomar. De igual manera es importante su contribución al empleo total (10,2% en Finlandia, 7,6 en Francia, 4,4 en España), teniendo en cuenta que los activos humanos son lo más valioso de los servicios sanitarios.

El énfasis en la salud y no en la enfermedad es fundamental para reducir las desigualdades e incluso los costos de un sistema sanitario publico: este será tanto más eficiente, rentable socialmente y con menor costo cuanto más saludable sea la población.

**El sistema sanitario español** encuentra su soporte formal en los derechos universales de protección a la salud y a la asistencia sanitaria sancionados por la Constitución de 1978. La ley 14/1986, Ley Gral. De Sanidad (LGS) por su parte constituye el marco normativo básico con el que se ha pretendido dar contenido a la idea de sanidad que se deriva del mandato constitucional. Para ello la LGS ha transformado el anterior sistema sanitario de seguridad social y de la beneficencia (1963) en un sistema nacional de salud (SNS) de financiación pública y basado fundamentalmente en los principios de universalidad, gratuidad e igualdad de acceso. Es decir su asistencia es independiente de la participación en el mercado de trabajo, lo cual es un cambio cualitativo fundamental

Se plantea la universalidad del servicio, pero funcionarios y otros colectivos tienen coberturas sanitarias específicas, privando a la sanidad pública de unos usuarios informados que podrían contribuir a demandar unos estándares de calidad más elevados.

España dispone de un SNS integrado que dispone de su propia red de ambulatorios, hospitales y personal sanitario. El sistema está descentralizado en las CC.AA. que son responsables de la asistencia sanitaria en sus respectivos territorios integrándose su financiación a través de una cesta de impuestos. El sistema sanitario está organizado en: Atención primaria y atención hospitalaria.

Para su continuidad y mejora es fundamental un amplio respaldo social y crítica constructiva, siendo necesario que responda a las necesidades reales y lograr que sea empleado por todos los grupos sociales

**El gasto sanitario** en España se ha visto sometido a tensiones contrapuestas que han determinado por una parte su universalización, pero por otra se ha visto afectado por los objetivos de contención del gasto público sin haber llegado a un grado aceptable de consolidación. Esto se ha hecho perceptible sobre todo a partir de los 90

Como consecuencia de esta política económica el déficit público ha disminuido sensiblemente, pero a su vez ha disminuido de forma importante la inversión pública. Esto ha determinado una minoración relativa del gasto público en sanidad, especialmente sensible en el mandato del PP. En este periodo se ha hecho una apuesta clara por una paulatina privatización de la asistencia sanitaria. Evidentemente la sanidad española necesita reformas si quiere continuar siendo universal, gratuita y de calidad, sin embargo importando reformas como las introducidas por Thatcher en el NHS, con los resultados de todos conocidos, no se logrará su mejora, ya que atentan contra la continuidad del sistema.

La empresarialización con figuras como las fundaciones sanitarias públicas, o la potenciación de las aseguradoras privadas, pueden acabar fraccionando la red asistencial. De ser así aumentará el número de usuarios

con doble cobertura pública y privada, con el peligro de que poco a poco la sanidad pública quede como una “sanidad para pobres”. A esto hay que sumar un mayor ensanchamiento de las desigualdades regionales a las que contribuyen los planes estratégicos de las distintas CCAA, y a la inexistencia de un plan estratégico integrado a nivel del Estado debido a la disfuncionalidad del Consejo Interterritorial de Salud. Es de esperar que las dinámicas en marcha para solucionar esta situación puedan corregir nuestro sistema sanitario y llevarlo por el camino de la suficiencia y de la equidad

Los factores que determinaron la aminoración relativa del gasto en sanidad en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) a partir del 93, son en primer lugar la crisis económica mundial 92-93 y el plan de convergencia o de Maastricht que generó una política de austeridad continuada para conseguir el equilibrio presupuestario y que se acentuó con los gobiernos del PP, incidiendo de manera importante sobre el gasto social.

A pesar de la dificultad de cuantificar el gasto sanitario privado, farmacia incluida, se ha estimado que del gasto total alrededor de 70% era público en 1993. A partir de este año la diferencia entre privado y público se va acortando pero de una manera moderada debido al ligero incremento de la demanda sanitaria privada. A este respecto hay que señalar que el atractivo fiscal con que cuenta la sanidad privada (ley 40/1998), además de cuestionar la capacidad redistributiva del IRPF, favorece el aseguramiento privado en detrimento de la sanidad pública

El gasto público, según EUROSTAT, en la función sanidad en % del PIB fue del 5,8 en España en el año 2000, la media de la UE fue del 7,2%. España es uno de los países de la UE con menos gasto público sanitario con relación a su riqueza. Desde 1987 el gasto en sanidad en % del PIB no dejó de crecer hasta 1993 (6,6% del PIB), a partir de este año el proceso se ha invertido. Un proceso parecido se ha producido en las Comunidades Autónomas.

Al analizar el gasto sanitario público durante la segunda mitad de los 80 y los primeros 90 llama la atención en primer lugar su incremento que fue realmente importante pero a pesar de todo insuficiente. En 1991 el “Informe Abril Martorell” incidía en la necesaria revisión del sistema sanitario y proponía la separación de las funciones de financiación, compra y provisión de servicios conforme a las ideas en boga del momento. En realidad lo que se proponía era la aplicación de criterios privados para la flexibilización de la gestión del SNS., es decir una privatización parcial de la sanidad pública, que se realizaría a través de la empresarización con sometimiento al derecho privado de los centros sanitarios públicos, mediante la creación de empresas o fundaciones de carácter público.

Debido al rechazo social y político que provocó el “Informe Abril”, sus recomendaciones no fueron llevadas hasta sus últimas consecuencias por los gobiernos del PSOE, que apostaron por reformas más discretas. Sin embargo algunas comunidades autónomas (Cataluña, P. Vasco) no tuvieron esa

moderación. Con la llegada del PP al poder en 1966 las formas de gestión de la sanidad pública han experimentado un giro significativo. Nada más desembarcar en la Moncloa se presentó un proyecto de ley sobre nuevas formas de gestión del SNS, con el cual se pretendía recuperar el espíritu del “informe Abril” con el fin de “flexibilizar” el sistema.

Dos documentos van a tener una importancia capital en el futuro de la sanidad pública: el informe de la Subcomisión de la Sanidad de 1997 y el plan estratégico del Insalud del 98, ambos hacen una apuesta clara por la paulatina privatización, más o menos solapada, de la asistencia sanitaria, con los consiguientes peligros de ensanchamiento de las desigualdades que hemos señalado más arriba.

**El Insalud** ha sido el principal ente gestor de la sanidad pública española y su estructura fundamental, por ello ha recaído sobre este organismo el núcleo de las reformas del SNS. Entre el 93 y el 2000 el presupuesto del Insalud creció una media del 7,8%, crecimiento insuficiente y muy inferior al registrado a finales de los 80 y principios de los 90, lo que ha determinado la moderación en el incremento de la cuantía de los programas. En términos reales y en contra de lo que algunas cifras manejadas pudiesen sugerir, hay que decir que, por ejemplo, si consideramos que en 1993 se hubiese gastado en sanidad 100 p. en el 2000 serían 119 p. es decir un incremento real de un 19% en siete años, un incremento nada espectacular dadas las necesidades de nuestra sanidad pública.

Por otra parte los ingresos por cotizaciones sociales, principal instrumento de financiación del sistema sanitario desde su creación, fue dando paso a la financiación por impuestos. Si en el 79 las cotizaciones sociales representaban el 90% de los ingresos del Insalud, en 1990 sólo eran el 27%, participación que fue disminuyendo durante la década de los 90 hasta desaparecer prácticamente en 1999. El resultado es una sanidad más solidaria por ser para todos y sostenida por todos.

**Las desigualdades en salud** son un producto de la forma en que una sociedad se estructura, organiza y funciona. Estas desigualdades no sólo se manifiestan de unos países a otros sino dentro de los mismos países según posición socioeconómica: nivel de riqueza, educación, tipo de trabajo, modo de vida, etc., lo que determina la existencia de un gradiente social de salud, que incluso se manifiesta en el estado de salud autopercebido. Estudios recientes muestran que las desigualdades en salud tienden a permanecer o incluso a incrementarse, poniendo de manifiesto el enorme impacto que tienen factores como la renta, la pobreza, el desempleo, el trabajo precario, la vivienda, o el género, además del nivel de los servicios sociales.

En nuestro país esto se va agravando por la debilidad del Estado del Bienestar y las desigualdades entre clases y áreas geográficas, incluso entre el

propio entorno ciudadano, detectándose indicadores de salud que llevan a sensibles diferencias en las expectativas de vida ( en Barcelona de hasta 10 años entre clases extremas).

En el mundo laboral de todos es conocido el alto nivel de siniestralidad y como este incide fundamentalmente en trabajadores con contrato precario

La universalización de los servicios sanitarios durante los años 80 fue un paso importante y redujo las desigualdades, pero lo señalado anteriormente pone en evidencia lo mucho que aun queda por hacer. En este sentido seria necesario la creación de un observatorio sobre las desigualdades de salud a nivel estatal, como base para una intervención decidida en este tema dada la debilidad de las políticas publicas sobre esta cuestión, que ni siquiera se trata a nivel mediático por ser un problema potencialmente muy conflictivo.

**En resumen**, como ya se ha expresado el desarrollo del Estado del Bienestar español y dentro de él el sistema sanitario se ha visto sometido a tendencias contrapuestas que han determinado que a la vez que se ha universalizado ha sido también afectado por objetivos de reducción de gasto y de reorientación ideológica, de manera que no se ha atendido suficientemente a las necesidades de salud derivadas del aumento de tasa de cobertura o de los cambios de la estructura de edad de la población, lo que a generado una presión asistencial que ha justificado para los gobernantes la promoción de la asistencia privada, tendiendo a la mercantilización de las áreas mas rentables de la asistencia sanitaria, lo que determinara el incremento de las desigualdades según la posición de clase. Todo esto se traduce en:

- Poco tiempo de visita en atención primaria
- Listas de espera a todos los niveles
- Falta de confort
- Incremento progresivo de lo privado
- Déficit de salud laboral y ambiental

En suma, descrédito de la sanidad publica.

Hay un consenso casi unánime en que los sistemas sanitarios deben de ser amparados por el sector publico, pero, una vez mas, las expectativas de negocio que la sanidad puede generar para el sector privado, hace que la polémica sobre la introducción del mercado no cese. En esta polémica nuevamente la comparación empírica entre EEUU y Suecia es esclarecedora. El gasto en sanidad en EEUU, con gran peso del sector privado, es de aproximadamente el 14% del PIB, en Suecia, con provisión fundamentalmente publica, el 7,1%. El sistema sanitario sueco es altamente valorado por la ciudadanía, no se puede decir que ocurra lo mismo entre amplias capas de la población estadounidense, sobre todo entre los cerca de 44 millones de ciudadanos que no cuentan con ningún tipo de seguro medico.

## 3.2- Pensiones:

**El Sistema Público de Pensiones** constituye en España el mayor mecanismo de solidaridad intergeneracional. Las pensiones públicas son la parte más importante del gasto social, representan el 41% (2000) de este gasto, y ha pasado de ser el 10,1% del PIB en 1993 al 9,7% en el 2000. En los últimos años se ha tendido al mantenimiento de las prestaciones y no a su mejora (aunque esta se ha producido a nivel mínimo) y se han despejado las malas perspectivas – más ideológicamente interesadas que reales – que se pronosticaban sobre el futuro del sistema.

Existen dos tipos de sistemas de pensiones:

- Universalistas que protegen a toda la población con independencia de que trabaje o no.
- Profesional o contributivo cuya protección se reduce a aquellos que desarrollan una actividad productiva.

Otra división es la de sistemas de capitalización, propio de los sistemas privados, o de reparto intergeneracional. El sistema español es de reparto y combina el universalismo (pensiones no contributivas) y el profesional-contributivo (pensiones contributivas).

Las instituciones que participan en la financiación y gestión son de tres tipos: Estado, Seguridad Social y Comunidades Autónomas.

El sistema público de pensiones muestra dos grandes ámbitos: uno el contributivo, derivado de las aportaciones previas a la Seguridad Social, es decir las pensiones contributivas se paganán íntegramente por cotizaciones, y el no contributivo para aquellas personas que no puedan acceder a una pensión contributiva. Las pensiones contributivas cubren los casos de invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de la familia. Las pensiones no contributivas están referidas fundamentalmente a jubilación, invalidez y prestaciones por hijo, así como a las Rentas Mínimas de Inserción de las CCAA. El establecimiento de pensiones no contributivas de la Seguridad Social tiene una gran importancia pues, aparte de afectar a un amplio colectivo, implica la aparición de una dimensión universalista en el seno de la Seguridad Social dándole un carácter más progresista, ya que estas pensiones se financian con aportaciones del Estado.

Se ha estimado que la política de pensiones durante la última legislatura del PSOE y la primera del PP obedece al convencimiento de que se había alcanzado un nivel de protección suficientemente digno, que hacía innecesario seguir profundizando en nuevas mejoras. Esta afirmación merece algunas matizaciones como es el hecho de que muchos colectivos, pero sobre todo el de rentas mínimas, sigan percibiendo pensiones de escasa cuantía.

En los últimos años, como ya hemos expresado, se ha tendido a “conservar” y articular los instrumentos necesarios para garantizar la estabilidad del sistema y el nivel de protección social alcanzado, lo cual nos llevó al Pacto de Toledo y a la ley 24/1997 que lo complementa. Una de las lecturas que se puede hacer del pacto de Toledo es que por una parte garantiza el carácter de reparto de la Seguridad Social, descartando su sustitución por uno de capitalización lo cual es positivo, pero por otra promueve el establecimiento de planes de pensiones privados, aspecto claramente negativo. También es contradictorio en cuanto a su “progresividad” pues, aunque como hemos dicho, promueve el que las aportaciones estatales financien prestaciones universalistas del sistema (sanidad, pensiones no contributivas y servicios sociales) también amplía el carácter contributivo matizando su componente solidario. Parecidas valoraciones podrían hacerse de la ley 24/1997, añadiendo que abre la puerta a la revalorización de las pensiones más insuficientes, aunque no podemos olvidar que a pesar de los avances hay un número significativo de pensiones incapaces de garantizar una vida digna a sus preceptores.

**El impacto sobre el gasto** en el periodo 1993-2000 tiende a contenerse, manteniéndolo en lo ya conseguido, no obstante, a partir de 1997 se permiten ligeros incrementos que favorecen la expansión de este gasto. Esto no entra en contradicción con el hecho de que el incremento en % del PIB sufra un descenso. Es importante señalar por otra parte la caída del aumento del número de pensiones contributivas a partir de 1998 ya que esto tiene un impacto significativo sobre los costos del sistema.

Un hecho de gran importancia es lo sucedido con la relación cotizaciones / pensiones ya que es fundamental para el mantenimiento del sistema. Debido a la buena coyuntura económica el número de afiliados a la Seguridad Social crece a partir de 1995, la relación entre cotizaciones y pensiones contributivas pasa de 1,83 en 1993 a 1,98 en el 2000.

Resumiendo, a partir de 1997 hay dos fenómenos que propician la contención del gasto, la evolución favorable del IPC y un menor incremento del número de pensionistas lo que propicia que el tanto por ciento del PIB en pensiones de vejez pase del 9,2% del PIB en 1997 al 8,7 en el 2000. Como dato comparativo interesante, en Francia este tipo de pensiones suponían alrededor del 11% del PIB.

El tradicional déficit que hizo recurrir a préstamos del Estado, se transforma a partir del año 2000 en superávit de manera que a partir de este año la Seguridad Social inyecta recursos a la administración central del Estado contribuyendo a la reducción del déficit público. Puesto que este superávit no se ha empleado en aumentar de manera sensible las pensiones mínimas se ha perdido una ocasión para paliar las desigualdades, lo que choca con la filosofía con el Pacto de Toledo y de la ley del 97, es decir, seguimos sin plasmar una seguridad social que además de su función aseguradora realice una mayor función redistributiva.

**El debate sobre la sostenibilidad** del sistema de pensiones surgido alrededor de 1990 se basa en una mala coyuntura económica, extrapolando, de manera interesada, los parámetros del momento hacia el futuro. Felizmente la realidad no ha dado la razón a aquellos sectores de la banca sobre un supuesto colapso de nuestra seguridad social hacia el año 2000 o 2002.

Esta polémica tiene un cierto carácter cínico si consideramos que los grupos de poder que la promovieron, cargan sobre las cuentas publicas parte del costo de las prejubilaciones de las grandas empresas que ellos controlan, empresas que en general obtienen cuantiosos beneficios: Telefónica, eléctricas, banca, etc.. Una vez mas los costos privados son asumidos por el dinero publico.

No obstante la alarma social generada por este debate ha favorecido el impulso de los sistemas complementarios privados, estimulados por el mantenimiento de las pensiones publica a nivel bajo y por el favorable tratamiento fiscal, entre otros factores. El éxito de estas medidas es indiscutible dado el espectacular crecimiento de los fondos de pensiones privados sobre todo en los años del “catastrofismo”. Esta dinámica tiende a una peligrosa dualización del sistema: los grupos con menos recursos tendrán que conformarse con un sistema de mínimos públicos y los mas favorecidos lo complementaran con un sistema privado, corriéndose el riesgo de un sistema publico permanentemente precarizado, ampliándose la brecha entre las clases medias y populares con el peligro que esto supone para toda la estructura del Estado del Bienestar.

Es importante señalar que el “problema” de las pensiones no sólo está ligado a lo expresado hasta ahora, es decir, a la disponibilidad de recursos sino también a la distribución de los recursos de un país, cuestión que se tiende a olvidar con frecuencia y que hace referencia a cómo se distribuye la riqueza que se genera, entre las diferentes clases sociales. No se puede pensar que el crecimiento es un fin en sí mismo sin considerar que es un medio para incrementar el bienestar de toda la población y que esto depende de su distribución. En este sentido la presión social es fundamental para lograr una distribución más equitativa de la riqueza y para una estructuración mes redistributiva del sistema de pensiones.

**La asistencia por viudedad** también muestra un cierto subdesarrollo con relación la media de los países de nuestro entorno. El gasto en % del PIB en España fue en año 2000 del 0,8, la media de la UE fue en ese mismo año del 1,3%. Es importante señalar que en 1994 supuso un 1% y que a partir de ese año ha ido descendiendo.

**En resumen** el impacto de las pensiones sobre las desigualdades a tenido un cierto efecto progresivo redistribuidor, pero su desarrollo ha sido contradictorio, como al de todo el Estado del Bienestar, por ello nos encontramos con situaciones sobre las que hay que seguir incidiendo y

aplicando la presión social: prestaciones bajas alejadas de la media europea y en algunos casos de un mínimo digno, desigualdades importantes entre los pensionistas que además se van incrementando (el índice GINI de las pensiones así lo atestigua), desigualdades de género, etc.. Cabe concluir que en un contexto de crecimiento económico la intensidad protectora de las pensiones no ha crecido de forma paralela, situando a los pensionistas en una peor situación relativa dentro de la estructura social.

### **3.3- Políticas familiares:**

**Por políticas públicas familiares** se entienden: “el conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas, más o menos articuladas, que reconocen y apoyan las funciones sociales que cumplen las familias”. En la mayoría de los países no existe una política familiar explícita, pero si hallamos una serie de programas que repercuten en la familia directamente y constituyen, de hecho, medidas de política familiar.

Coincidiendo con la revisión del Estado del Bienestar que esta teniendo lugar en toda Europa, estamos asistiendo a un redescubrimiento de la familia como alternativa para atender a todos aquellos que requieren recursos y cuidados. Los poderes públicos tratan de devolver a la familia aquel conjunto de tareas que la sociedad fue recomendando, directa o indirectamente, a las instituciones. Esto en España con un Estado del Bienestar poco desarrollado, puede tener importantes consecuencias negativas tanto en lo que se refiere a desigualdad social como de género.

De la crítica a esta tendencia “familiarizante” no debe de concluirse que la desfamiliarización sea un procedimiento siempre deseable. Es preciso reconocer que la tradición familiar de nuestra sociedad proporciona relaciones afectivas fundamentales para el bienestar de las personas. Las políticas familiares deberían saber revalorizar estas solidaridades familiares pero bajo la óptica de facilitar el desarrollo integral de todos sus miembros. En definitiva las políticas familiares deberían de tener como objetivo el de posibilitar una elección real de vida para hombres y mujeres.

**En el caso de España** hay que destacar la importancia que han tenido y tienen las mujeres como proveedoras de bienestar. La situación en nuestro país es un exponente del modelo “católico” caracterizado por un fuerte sustrato “familiarista”, en el que se valora a la familia como la principal fuente de bienestar, pero solo de forma retórica puesto que los apoyos que se le prestan son ciertamente escasos, siendo las mujeres las que están sometidas a un doble trabajo que limita sus expectativas y que sirven para reproducir las

desigualdades de genero. Sin embargo las transformaciones que se han producido en la sociedad española han afectado a las mujeres mas directamente que a ningún otro miembro de la familia ( de 25 a 29 años el 74% trabajan). La mujer desea hoy compatibilizar sus aspiraciones familiares con sus aspiraciones profesionales y no de forma esporádica sino continuada. Por ello la actual política familiar española es insostenible a medio plazo, puesto que la institución familiar no va a poder asumir los procesos a los que estamos asistiendo y seguir compensando las carencias del Estado del Bienestar. El escaso apoyo que las familias reciben de los poderes públicos exige la inmediata revisión de las políticas familiares.

La política familiar fue la gran olvidada durante la transición democrática. El objetivo de las políticas sociales publicas se desplazo hacia las condiciones sociales de los individuos: la familia no se considero como un objetivo de protección social especifico. En la década de los 90 empieza a aflorar, sobre todo en el plano descentralizado, una visión más global de la política familiar y se empieza a incluir la familia en los programas de los partidos, aunque a veces solo en la forma retórica a la que nos hemos referido.

El progresivo reconocimiento que se plasma en la legislación familiar genera, no obstante, una clara discriminación para ciertos colectivos (parejas de hecho, homosexuales, etc.) que quedan excluidos, aunque estas situaciones se van limando progresivamente ante la presión social con leyes sucesivas como el “Código de Familia” catalán de 1998.

La falta de un sistema de servicios públicos refuerza las desigualdades de clase. Las familias con mayores ingresos pueden “mercantilizar” estas tareas recurriendo a la oferta privada. Las familias sin los niveles de renta adecuados no tendrán posibilidades de elección. Por ello podemos decir que los programas públicos de ayuda a la familia tal como están concebidos no son especialmente sensibles ni a las diferencias económicas ni a las de género. De poco sirven las medidas antidiscriminatorias para las mujeres en el empleo, sino se tiene en cuenta que las condiciones de partida no son las mismas que para los hombres. Esto genera, entre otras cosas, la baja tasa de fecundidad, para reducir la carga de trabajo doméstico, así como la baja participación laboral de la mujer ( en el año 2002 la tasa de población activa femenina en España era del 42,3 según la EPA, la media de los países de la UE rondaba el 60%).

Una ambigua política de maternidad se fundamenta en el hecho de que sí bien, por un lado, busca armonizar maternidad y profesión con una serie de medidas legales que nos acercan a la UE, el ínfimo desarrollo de medidas sociales para el cuidado de la primera infancia y la incompatibilidad de horarios laborales y escolares refuerza, dada nuestra cultura, el papel de las mujeres como madres y dificulta su permanencia estable en la esfera laboral.

**Los servicios de ayuda a la familia** deberían promocionar:

- Escuelas infantiles de 0 a 3 años

- Servicios domiciliarios para ancianos y dependientes
- Centros de día para ancianos y dependientes
- Residencias para ancianos y dependientes
- Vivienda social

En este sentido la situación en España es claramente precaria: sólo el 8% de los niños cuentan con una plaza en una escuela infantil pública cuyo déficit de plazas ronda las 438.000. En lo que se refiere a servicios domiciliarios sólo el 2% de los mayores de 65 años recibe este tipo de ayudas, cuando se estima que debería de ser de cómo mínimo un 10% (Suecia 30%, Francia 7%). El porcentaje de plazas en residencias públicas para ancianos no ofrece resultados más alentadores, la oferta actual es de un 3% y de estas sólo un 30% son públicas. Esta situación genera largas listas de espera.

Nos encontramos, pues, ante un estado asistencial que solo ofrece recursos cuando la familia quiebra o elude responsabilidades.

**El gasto social en protección a la familia**, una vez más, es de los pobres de la UE y con una gran diferencia: un 0,5% del PIB en el año 2000, cuando en la UE fué un 2,1%. España tiene el gasto por habitante en protección a la familia más bajo de la Unión Europea

**El problema de la vivienda** merece mención especial. España es el país de la UE que porcentualmente tiene mayor número de viviendas en propiedad y de viviendas vacías, por el contrario es el país que tiene menos viviendas el alquiler, y la proporción de gasto de PIB dedicada a la promoción de vivienda social más baja: el % de PIB dedicado a este servicio (0,2%), es tres veces menor que la media europea (0,6%).

El problema, en el mejor de los casos, sigue tan presente como lo estaba hace 15 años, lo cual demuestra la escasa eficacia de las políticas de vivienda llevada a cabo durante este tiempo, políticas que han dado una excesiva primacía al mercado. Es necesario un cambio de estas políticas por otras que promocionen el mercado de alquiler a precio asequible, así como articular nuevos planes de vivienda protegida dentro de una dinámica de mayor implicación pública en este sector.

**Finalmente** es importante señalar que si los servicios de ayuda a la familia adquiriesen un nivel similar a la media europea generarían un importante número de puestos de trabajo ( algunos estudios lo cifran en más de 500.000), lo que haría disminuir sensiblemente las tasas de paro, sobre todo paro femenino, no olvidemos que el número de puestos de trabajo ocupados en España en tareas de protección social es solamente el 5,9%, cuando en Europa ronda el 11%, siendo esto una de las causas de nuestros altos índices de desempleo.

### 3.4- Políticas laborales:

**La lógica del mercado** ha imperado fundamentalmente durante las últimas décadas y las relaciones laborales han tenido que subordinarse con mayor intensidad a esta lógica, teniendo como consecuencia la introducción de la flexibilidad laboral, la moderación salarial y la reducción de todo tipo de garantías. El objetivo es la adaptación “competitiva” al nuevo contexto de internacionalización económica capitalista que lleve a incrementar la tasa de ganancia y a acelerar la acumulación de riqueza, ya que esto, se nos dice, generara empleo, aunque la realidad es que esta dinámica, por el contrario, no ha solucionado el problema del paro y si ha supuesto una importante degradación de las relaciones laborales, de manera que se podría hablar de el nacimiento un sub-proletariado cada vez mas joven y precarizado.

En España a principio de los 90, con la aprobación del tratado de Maastricht y su plan de convergencia, se acentúa la ofensiva neoliberal y el furor desregulador que se plasma en la reforma del Estatuto de los Trabajadores del 94 bajo la promesa, una vez mas, de la creación de empleo. Es interesante señalar que en esta reforma se legaliza la existencia de las empresas de trabajo temporal (ETT), que en realidad es una doble vía de flexibilización discrecional del mercado laboral.

La relación salarial se constituye, en la sociedad capitalista, como el principal instrumento de distribución social del producto del trabajo ( no olvidar la triple dimensión del salario: directo, indirecto y diferido). En España, sobre todo a partir de los 90, se ha vuelto a incrementar esta desigual distribución: la relación entre los costos laborales reales (salario + cotizaciones) y la riqueza real generada por cada trabajador ha disminuido en un 12% en el periodo 1980-96, como resultado del proceso anteriormente definido. Dado que la moderación salarial ha determinado que los salarios reales y su poder adquisitivo disminuyan si tenemos en cuenta los incrementos de la productividad, se ha generado un transvase de rentas del trabajo al capital que ha sido el principal beneficiario del crecimiento económico.

A pesar de la importancia incuestionable que tienen el gasto publico y la estructura impositiva, en un sistema capitalista el pleno empleo y el aumento de los salarios son el mejor instrumento de distribución progresista de la riqueza

**Precarización.** Con estas reformas y otras medidas que vinieron después se incrementa de manera importante la flexibilidad laboral, así en el año 2002 esta llega a un 32% de la población con trabajo, siendo del 80% entre los jóvenes de 16 a 19 años y del 60% entre los de 20 a 24 años. España es el país en el que mayor numero de personas combinan empleo precario y desempleo en una dinámica repetida. En realidad lo que se esta produciendo es un proceso de sustitución de viejos contratos por otros nuevos en peores condiciones.

La precariedad laboral desestructura fuertemente el mercado de trabajo, creando nuevas categorías de trabajadores que normalmente no se ven afectadas por los convenios, se individualiza la relación laboral, al tiempo que se dan muy bajos niveles de sindicación. Todo ello ha determinado la segmentación del mercado de trabajo, que ha llevado a una reconfiguración interna de la clase trabajadora y que supone importantes transformaciones sociales, generando gran desprotección en amplias capas de trabajadores. En resumen se ha producido un amplio sector de trabajadores precarios. Todo esto ha provocado una pérdida del poder negociador de la clase trabajadora al ser más difícil hacer homogéneas las reivindicaciones, reduciendo su capacidad para articular colectivamente la defensa de sus condiciones de trabajo, de manera que incluso a nivel sindical, en los segmentos donde se producen más altos niveles de precarización existe también una baja afiliación. Es este un difícil reto que los sindicatos, hasta ahora, no han sabido afrontar, integrando este problema en su dinámica general.

¿Qué se entiende por trabajador precario? : aquellos que ven reducida su capacidad para controlar y planificar su presente y su futuro dada su situación de vulnerabilidad, que se caracteriza por :

- Incertidumbre sobre la continuidad de la relación laboral.
- Degradación de las condiciones de trabajo, entre ellas aquellas que puedan generar alternativas de defensa contra lo arbitrario, incluidas las tendencias a la sindicalización.
- Insuficiencia de ingresos salariales
- Reducción de la protección social.

El empleo precario genera para las empresas menos costos impositivos, acceso a subvenciones públicas, evitan pago de horas extras, y refuerza la autoridad del empresario, en resumen disminuye sensiblemente la calidad del empleo. La experiencia demuestra que el empleo precario no hace disminuir el paro de una manera sensible, paro que depende de otros factores como el ciclo, estructura, cultura económica, etc. En el mejor de los casos a lo que se nos quiere llevar es a un “pleno empleo precario”.

Uno de los rasgos de la situación española con respecto a la

Mayoría de los países de nuestro entorno, es la baja tasa de actividad (54,3% en el año 2002), fundamentalmente por la baja tasa de incorporación de la mujer española al mercado laboral, a pesar de la evolución favorable de los últimos años. El elevado ritmo de creación de empleo (precario) de los últimos años no ha sido suficiente para que nuestro país deje de tener el % de desempleados más elevado de la UE.

**Las prestaciones por desempleo** en España pueden tener un carácter contributivo, es decir basado en cotizaciones anteriores durante el periodo de actividad y carácter asistencial que dependen de la situación personal, este es el caso del subsidio para mayores de 52 años. Estas prestaciones, ante un desempleo de carácter estructural que no desaparece y que a pesar de la bonanza del ciclo económico se ha estabilizado en tasas del 11% según la

Encuesta de Población Activa (EPA), han tendido a hacerse cada vez más restrictivas desde mediados de los 80. Posteriormente las políticas del control de gasto hacen de estas prestaciones una de sus víctimas propiciatorias. El endurecimiento de las posibilidades de percibir una prestación por desempleo, denota un mayor protagonismo del mercado (mercantilización), en perjuicio del principio de equidad y disminuye la capacidad de elección del puesto de trabajo. En resumen: es una manifestación más de la pérdida de calidad de las relaciones laborales.

Al establecer una relación más exigente entre el tiempo de trabajo y el tiempo de cobro de la prestación contributiva en la década de los 90, se abre una etapa claramente remercantilizadora bajo la coartada del Plan de Convergencia y que genera el famoso “decretazo”, en el que se reducen tanto la cuantía como la duración de la prestación contributiva y se endurecen las condiciones de acceso a la misma.

Estamos de acuerdo en que hay que establecer controles para evitar la picaresca en la percepción de estas prestaciones, pero hay que denunciar aquellas opiniones, que se repiten con insistencia, tendentes a criminalizar a las víctimas, tratando de presentar a los parados poco menos que como un colectivo de vagos y a las prestaciones por desempleo como un subsidio a la ociosidad y un desincentivo a la búsqueda de empleo, eludiendo, de paso, la responsabilidad del sacrosanto sistema en el problema del desempleo.

La evolución del gasto social en protección por desempleo está determinada básicamente por la confluencia de tres factores: número de parados, condiciones para acceder a la prestación y cuantía de las prestaciones.

El gasto social por desempleo ha disminuido sensiblemente desde 1993, en este año suponía un 2,8% del PIB, pasando a 1,3% en el 2000. Esta tendencia no se justifica exclusivamente por el descenso del número de parados, sino también por la mayor dificultad para acceder a la prestación, en un país donde menos del 50% de ellos la cobra según la EPA. Tanto es así que el desempleo es una de las vías de pobreza, al menos de pobreza relativa, no solo por la no percepción de la protección, sino por la cuantía de estas percepciones muy alejadas de la renta media. Esto es tanto más injusto si consideramos que a partir del 99 el sistema ha generado superávit, es decir lo recaudado por cotizaciones ha sido superior al monto de las prestaciones, considerando incluso las bonificaciones a las empresas.

El endurecimiento de los requisitos de acceso a la prestación, así como los periodos y cuantías reconocidas provoca una reducción de la cobertura, y un transaso de posibles beneficiarios al área asistencial. En este sentido uno de los problemas del desempleo en España es la dificultad de incorporarse a un primer empleo de manera mínimamente estable. Esto tiene su importancia de cara al gasto por desempleo, ya que hay sectores que así tienen más difícil el derecho a la prestación, fundamentalmente mujeres y jóvenes.

**En los factores de desigualdad** ya nos hemos referido a la situación de los jóvenes. También merecen mención especial la situación de las mujeres en un sistema que está diseñado de cara al “cabeza de familia”, por ello los beneficiarios son fundamentalmente varones a pesar de que las tasas de paro femenino son sensiblemente superiores a las masculinas. La regulación de la participación femenina con igualdad de oportunidades que se plasma en la posibilidad de compatibilizar la familia con el trabajo actúa sobre lo “realmente existente”, pero no elimina la discriminación de la mujer, mucho más si tenemos unas políticas de ayuda a la familia que son muy pobres. Más adelante nos referiremos a ellas. A pesar de las políticas de apoyo al trabajo femenino la mujer sigue asumiendo mayor inseguridad general, precariedad laboral y más bajos salarios que el hombre, por lo que podemos decir que la incorporación de la mujer al mercado laboral ha modificado, pero está lejos de suprimir, la lógica de las relaciones patriarcales de la esfera familiar.

**Las situaciones conflictivas** que con relación al problema del paro se han producido en otros países europeos, sorprendentemente no han tenido lugar en el nuestro con la misma intensidad a pesar del elevado nivel de desempleo, esto se ha debido en parte a la protección que ha proporcionado la esfera doméstico-familiar. Al final de los 90 el 22% de los parados eran cabezas de familia y el 52% eran hijos en este entorno, es decir la solidaridad familiar ha suplido la falta de protección pública. En este sentido puede hablarse de un proceso de familiarización en la protección al desempleo.

Por otra parte no podemos olvidar que el discurso neoliberal de culpabilizar a los propios parados de su situación ha calado en ciertos sectores de la sociedad, incluso entre los propios parados impidiendo una toma de conciencia del porqué de su situación.

En cualquier caso, la protección al desempleo ha respondido más a una estrategia de evitar conflictos que a una intención de protección y redistribución de recursos.

**En resumen** podemos decir que España no solo es un país con un alto nivel de contratos precarios, sino también de baja calidad de empleo debido al nivel salarial y desprotección que llevan implícitos dichos contratos. Igualmente con un bajo nivel de protección social a pesar de las voces que continuamente tratan, sin demostrarlo, de hacernos creer lo contrario. En este sentido, la experiencia indica, y no solo en España, que la precarización del empleo no soluciona el problema del paro, fundamentalmente aquel que tiene un carácter estructural. Finalmente hay que decir que la falta de seguridad en el empleo hace ineficientes las inversiones en lo que se ha dado en llamar “capital humano”, y esto es uno de los factores que determinan la baja productividad del sistema productivo español, de la que tanto se habla últimamente como uno de los factores más negativos de nuestra economía.

### 3.5- Últimas redes de protección ( exclusión)

**Los Servicios Sociales** de las últimas redes de protección afectan a cuantas personas no llegan a alcanzar otras redes más altas de seguridad social, se caracterizan por la atención personalizada a los beneficiarios y están orientados a ciudadanos manifiestamente vulnerables. En nuestro país de estas funciones se ocupa el INSERSO o sus homólogos en las Comunidades Autónomas.

Los Servicios Sociales se generan de la mano de la industrialización. Los antecedentes más inmediatos aparecen en aquellas sociedades donde crece la proletarización, y las concentraciones urbanas.

**En España** y durante el régimen anterior, se basaban en la acción benéfica, fundamentalmente religiosa y no se financiaba por impuestos, sino a través de la caridad y del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas. De la mano de CARITAS se introdujo una nueva concepción de la asistencia social, más crítica con la injusticia y con ideas que no diferían mucho de las de la izquierda europea, que también estaba cuestionando los procedimientos tradicionales de asistencia social. Poco a poco surgen nuevas ideas y crece la profesionalización y responsabilidad pública de los servicios, descendiendo su carácter religioso, por lo que podemos hablar de la existencia de un modelo "oficioso" de Servicios Sociales, en el que la justicia social es prioritaria y se va exigiendo que estos servicios sean públicos bajo responsabilidad de gobiernos elegidos democráticamente y bajo el control de los ciudadanos.

Desde los últimos años del franquismo hasta los primeros de la democracia, la idea de que era necesario desarrollar un sistema de Servicios Sociales de ámbito universal y público fue homogénea en la cultura de izquierdas, e influyó de manera decisiva en la legislación. Ya en democracia la necesidad de alejar los Servicios Sociales de la función benéfico-asistencial dirigida a los pobres fue ganando terreno. No obstante la intención de promulgar una ley nacional al respecto fracasa ante la rapidez de algunos Gobiernos Autonómicos para darse una legislación propia. Así pues la elevada descentralización política y las limitaciones presupuestarias han influido en que no haya una ley general en este ámbito.

**El gasto público en Servicios Sociales** a lo largo de los años 80 se incrementó de manera notable y hoy contamos con una red inexistente al acabar el franquismo. Durante los años 90 las fuertes restricciones presupuestarias han llevado a congelar, incluso a disminuir, el gasto social en este sector, por ello la legislación actual no garantiza un régimen de derechos subjetivos, ni la igualdad de acceso, ni se ha acabado por enterrar la dimensión benéfica y hay que constatar que se ha debilitado la pretensión de contar con una red servicios mayoritariamente públicos y bien dotados, que nos hicieran converger con la media de los países de la UE.

Como ya se ha dicho, el proceso es mas bien el contrario, de manera que organizaciones de iniciativa social, muy activas en este sector, han de buscar recursos en medios privados, lo que puede ser interpretado como una cierta delegación de responsabilidades publicas. Hay quien considera que las actuaciones del llamado "tercer sector" deberían de estar limitadas al fomento de un limitado numero de actividades y no convertirse en una importante vía de gestión de los Servicios Sociales, ya que así podrían llegar a ser un instrumento mediante el cual, los poderes públicos transformarían en una oferta discrecional lo que debería de ser un derecho garantizado a la ciudadanía.

**Las desigualdades** en lo que a Servicios Sociales se refiere aunque se han atenuado no han desaparecido, la descentralización política y el no contar con una ley general al respecto, conlleva importantes desigualdades territoriales. Los gastos por habitante son mayores cuanto más ricas son las comunidades. No obstante no podemos olvidar que tan importante como esto son las desigualdades dentro de cada comunidad.

Respecto a las desigualdades de genero, no cabe duda que el crecimiento de los Servicios Sociales ha facilitado el que la mujer pueda tener un mayor control sobre su propia vida. Pero esto es así solo de manera limitada, dada la precariedad de algunos de estos servicios, como ya hemos señalado.

La creciente exigencia de copago por los servicios, y la escasa oferta de servicios especializados públicos, deja a amplias capas de la población sin posibilidad de cobertura, dado que, por otra parte, no tienen medios suficientes para recurrir al mercado privado.

**Las rentas mínimas de inserción (RMI)** son un componente importante de las ultimas redes de protección social, tienen carácter asistencial y en general corren a cargo de las Comunidades Autónomas., su propósito es facilitar rentas periódicas de subsistencia y ayudas económicas concretas a aquellas personas de extrema necesidad y favorecer su inserción social y laboral.

Según el Consejo Económico y Social, "el sistema de RMI sigue careciendo de coordinación y esta generando desigualdades en función del territorio de aplicación. Todo ello apuntaría a la necesidad de abordar una regulación de contenidos mínimos de las RMI, con un compromiso financiero entre Estado y las corporaciones locales".

El resultado mas positivo de las políticas de RMI es que el numero de hogares beneficiados pasa de 57.700 en 1993 a 70.000 en 1998. El gasto en % de PIB pasa del 0,1 al 0,2, aun así es la mitad de la media europea, y muy lejos de los países que las han desarrollado con mas intensidad, por ello los logros son escasos en todas las Comunidades Autónomas.

**En resumen**, los Servicios Sociales presentan una notable inadecuación entre oferta y demanda, además de una falta de coordinación entre las distintas administraciones publicas. Estas disparidades tienden a reproducir las desigualdades de renta. A pesar de estas limitaciones hemos dejado atrás la etapa en que estos servicios tenían un carácter residual y benéfico. Las ultimas décadas han sido testigos de la generación de un sistema publico de Servicios Sociales, pero también de una conciencia critica de lo mucho que queda por hacer dado lo limitado de la cobertura de estos sistemas de protección.

## **4- Educación.**

**La política educativa en la transición**, sobre todo por parte de los gobiernos del Partido Socialista, fue un intento de superar el abismo que nos separaba de los países democráticos de Europa. Como veremos, este intento no ha logrado sus objetivos más que de manera limitada, es decir, no estamos donde deberíamos estar, dado el esfuerzo insuficiente que se ha hecho y se hace en educación pública.

Hubo un primer periodo en el que el objetivo principal fue el universalizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad (1982-85) un segundo periodo en que se modificaron los resortes organizativos de la dinámica universitaria.

La estructura de nuestro sistema educativo se ha ido descentralizando progresivamente y el proceso de traspaso de competencias se puede considerar actualmente finalizado. Las CCAA están obligadas a responder económicamente a la normativa educativa desarrollada por el Gobierno Central en aquello que le compete. Existen diferencias entre comunidades, entre ellas destaca la desigual presencia del sector privado entre unas y otras y el tratamiento que se da a esta realidad.

**En enseñanza no universitaria** el compromiso del PSOE fue extender la educación básica y obligatoria hasta los 16 años, esto obligaba necesariamente a una profunda renovación del sistema: la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) tuvo como principal objetivo la reforma de la Ley General de Educación (LGE) de 1970 y supuso la reestructuración y reorganización de los niveles no universitarios del sistema educativo, mediante la implantación de niveles y ciclos de enseñanza más acordes con los existentes en otros países de nuestro entorno, al tiempo que se corrigieron ciertas deficiencias como el vacío que se establecía entre la terminación de la EGB y la edad de comienzo de la actividad laboral (14-16 años).

La educación primaria se inicia a los 6 años y termina a los 11, dando paso al primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Tras este ciclo, la nueva estructura de la formación secundaria esta formada por dos etapas que requieren un tratamiento diferenciado, una primera integrada por el segundo ciclo de la ESO, que finaliza a los 16 años y una segunda postobligatoria en las edades de 16 y 17 años, integrada por bachillerato o formación profesional específica.

Dada la profundidad del cambio se necesitó un importante incremento del gasto, pero las dificultades de conciliar esta necesidad con el momento ideológico y económico de principio de la década de los 90 (empuje de las teorías económicas conservadoras contra todo lo que era gasto público y más si era social, crisis económica y el "Plan de Convergencia" con su necesidad de reducción del déficit público), forzó a que el calendario de la reforma fuese

retrasándose progresivamente, rebajándose a la vez sus objetivos. Esto supuso un menor crecimiento en la inversión en educación tanto en gastos de personal como en infraestructuras, que afectó sobremanera al desarrollo del sistema sobre todo en el nuevo nivel de educación secundaria, lo que supuso repercusiones importantes tanto en el terreno de la eficacia como en el de la equidad, limitando buena parte del contenido progresista de la ley.

Mención especial merece el problema generado por la inmigración, que ha sobrepasado la capacidad de respuesta del sistema, tanto en lo que respecta a adaptación pedagógica, como a la política de escolarización, evidenciando la falta de medios y determinando su concentración fundamentalmente en la escuela pública con las secuelas que esto supone.

**El gasto en educación** en España apenas llega al 4,6% del PIB, incluidas las ayudas al sector privado, mientras la media de la UE es del 5,3%, según el último informe de la OCDE. Este porcentaje ha permanecido estable a partir del 93, lo que llama la atención ya que en estos años se está en pleno proceso de implantación de la reforma, que dada su magnitud, hubiese demandado un esfuerzo complementario. La comparación en el gasto por alumno con la mayoría de los países de la UE también es significativa y pone de manifiesto nuestro retraso en este campo, siendo España uno de los países que menos recursos públicos destina a educación. Por ello el gasto privado en educación de los hogares españoles es uno de los más altos de la UE.

Aunque el nivel de gasto público no sea el único factor que determine la calidad de la enseñanza de un país, esta claro que es de una importancia fundamental.

La LOGSE en su título V establece la actuación de los poderes públicos para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos a la educación, incluyendo un programa de becas y ayudas al estudio en el caso de la enseñanza postobligatoria. El gasto en becas se ha mantenido estable alrededor del 0,18% del PIB, cifra que, una vez más, está muy lejos de lo asignado por la mayoría de países de la UE: la cuantía de las becas, por término medio, es la mitad que las de Francia y la tercera parte que las de Holanda. En resumen, la cobertura en becas es muy escasa sobre todo en los niveles no universitarios.

También es cuestionable el reparto de las becas ya que hogares con rentas altas reciben proporcionalmente más becas que los de rentas bajas. Volveremos referirnos a esto más adelante.

Se habla mucho del fracaso escolar, un dato interesante al respecto es que aquellas comunidades con más presupuesto en educación (P. Vasco y Navarra) son las que menos fracaso escolar tienen, lo que pone de manifiesto que una mayor inversión en educación disminuye el problema, más aun si se atiende a la formación del profesorado y la ayuda a los centros con más alumnos con riesgo de fracaso.

En resumen los defensores de la reforma se apoyaron en dos argumentos fundamentales: la necesidad de prolongar la escolarización hasta los 16 años y el acercamiento a los países mas desarrollados de Europa, aunque esto ultimo no parece se haya podido lograr por falta de recursos suficientes.

**La enseñanza concertada** tiene su precedente en la LGE, en la que se establece la gratuidad de todos los centros estatales y no estatales de EGB y FP de primer grado. En la actualidad se establecen conciertos que se renuevan por periodos de cuatro años. Los centros concertados pueden incrementar sus ingresos con contraprestaciones derivadas de actividades complementarias, siempre y cuando lo apruebe la CCAA correspondiente. Se estima que este apartado aporta el 20% de la financiación de estos centros.

Durante la etapa franquista y en la primera transición en la enseñanza obligatoria se generalizó la practica de subvencionar ampliamente los centros privados, sin establecer criterios claros de acceso a las subvenciones. El gobierno socialista de 1982 introdujo cambios sustanciales en esta situación.

Entre las finalidades de la política de conciertos está la de pretender garantizar el que las condiciones en que se realiza el proceso educativo sean iguales en la enseñanza publica y en la publica concertada.

Entre 1981 y 95 hay una pérdida de peso del sector privado, a partir del 95 un incremento. Actualmente y de manera aproximada, podemos decir que 2/3 de los alumnos van a la escuela publica y 1/3 a la concertada. Las CCAA con mayor PIB per capita son las que cuentan con mayor representación del sector privado, lo cual no deja de ser significativo.

Hay que señalar que el sistema de conciertos ha tenido un alcance limitado al beneficiar fundamentalmente a los grupos de rentas medias, a pesar del esfuerzo del Ministerio (en el caso del PSOE) por incrementar el acceso a estos centros de los grupos de menor renta.

El PP, en consonancia con las nuevas teorías económicas conservadoras, ha desviado una mayor cantidad de gasto publico hacia la enseñanza privada en detrimento de la publica. Esto ha favorecido la polarización privado-publico dando mayor protagonismo al mercado, lo que podría entenderse como un impulso en el camino hacia una mayor privatización.

En cualquier caso y de manera general, seria necesario un mayor control sobre estos centros que se gestionan con dinero publico, para evitar que se conviertan en un mecanismo más o menos sutil de subvención a iniciativas privadas, y de manera particular en aquellos aspectos como los criterios de selección de alumnos que son claramente discutibles e insolidarios, por ello a la red publica se derivan los casos más difíciles y que requieren mas recursos, esto lleva a pensar a algunos ciudadanos que el sistema publico es

más ineficiente lo que no es cierto. Las maneras de atacar al sistema publico pueden ser múltiples y no siempre evidentes, esta puede ser una de ellas.

**En enseñanza universitaria** la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1993 inicia un proceso de reforma de la Universidad y de la enseñanza superior. Se fijan ocho años para la duración de la reforma y para el fomento de la investigación.

Las universidades financian sus actividades con tres tipos de fondos: las tasas de matriculas, las subvenciones publicas y otros fondos públicos y privados como donaciones, venta de servicios etc. Así pues la enseñanza superior tiene un doble sistema de financiación (Estado y tasas). Las tasas se han incrementado, pero hay que constatar que solo la financiación por parte de la administración puede mantener la calidad de la Universidad si queremos un sistema justo basado en el principio de igualdad de oportunidades según el mandato constitucional.

Un detalle importante es el incremento del numero de estudiantes universitarios. En las dos ultimas décadas, se paso de aproximadamente 658.000 alumnos en al curso 79-80 a 1.834.000 en el curso 99-2000, lo que permite corregir el grave déficit de titulados universitarios que había caracterizado a la población activa española. Hay que destacar que una parte importante de este incremento se debe a la mayor incorporación de la mujer a la enseñanza superior.

**El gasto en enseñanza superior** con relación al PIB, incluida la investigación, es del 1%, lejos de los países de nuestro entorno (1,33%). Según algunos estudios el % dedicado en España a educación superior debería de ser al menos un 1,4 del PIB para el número actual de estudiantes. Dado que esto no ha sido así, el problema se ha resuelto, por una parte, por la vía del abaratamiento de costos: aulas masificadas, escasos servicios, bajo nivel de investigación, etc., y por otra, incrementando las fuentes de financiación privadas: incremento de tasas, formación continua, donaciones, etc.

En lo que a ayudas económicas a universitarios se refiere estas suponen un 10% del presupuesto para educación universitaria (21% es la media de la UE). YA nos hemos referido al poco equitativo reparto de las becas, esto se manifiesta de igual manera en la enseñanza superior y es posible por la pervivencia del fraude fiscal y la ocultación de ingresos, que en determinadas capas de la población se sigue produciendo. Es, pues, evidente que el criterio de asignación de becas no funciona bajo principios redistributivos. Las clases populares inciden mucho menos en llevar a sus hijos a la universidad y no parece que las ayudas contribuyan de manera sensible a invertir esta dinámica.

Otra manera de ayuda es la de préstamo-renta, ayuda poco extendida en España dado que las condiciones de devolución de los préstamos son mucho más gravosas que en otros países europeos.

En cualquier caso la cuestión sería: ¿hasta qué punto el sistema educativo en general y el universitario en particular ofrece una igualdad de oportunidades?. Si consideramos que todo español debería poder acceder al máximo de educación, siendo su única limitación su capacidad o su deseo hay que reconocer que hemos avanzado, pero más allá de apreciaciones subjetivas y si nos atenemos a los datos objetivos aun nos queda camino por recorrer.

**Resumiendo**, en el campo de la educación con la llegada de la democracia se ha avanzado sensiblemente, aunque preciso es reconocer que el punto de partida era precario. No obstante no estamos cerca de las expectativas que se generaron con el primer gobierno del PSOE, ni de cumplir el mandato constitucional y por supuesto, en algunos aspectos, lejos de los niveles de la mayoría de los países de la UE, y las perspectivas no parecen ir en la dirección de solucionar este problema.

La población adulta española cuenta con un nivel de formación sensiblemente inferior a la media de la UE, sobre todo en lo que a estudios secundarios se refiere. El 40% de los jóvenes en el año 2001 solo tenían educación obligatoria (el antiguo EGB), cuando en la UE es el 23%. En cualquier caso se puede decir que en cuanto a calidad se refiere, los resultados están en consonancia con el gasto por alumno, que en primaria es el 81% de la zona euro, y en secundaria el 75%.

Es necesario incrementar la igualdad de oportunidades de manera general entre niveles de renta, y en particular entre comunidades y entre la enseñanza pública y la privada y para ello habría que revisar la política de concertos que hoy por hoy no es solo un mecanismo de provisión pública de educación, sino una manera sutil de subvencionar la iniciativa privada. En este sentido las políticas del PP han prescindido por completo de tratar de compensar las desigualdades sociales. El énfasis puesto engañosamente en la "calidad" oculta políticas que tienden a la segregación del sistema educativo.

Se habla mucho de la pérdida de productividad de nuestra economía, en este tema como en otros todo se queda en retórica. Dado que se reconoce que la educación es una inversión de futuro y que la formación y la investigación son la base de esta productividad, poco se hace por dotar de más medios y racionalidad a la estructura educativa en España. Por ello podemos decir que la economía española utiliza la educación en menor medida que sus competidores. Esto es tanto más grave si se considera que las grandes empresas españolas solo gastan el 1,5% de su masa salarial en formación mientras que la media europea ronda el 6%.

Finalmente señalar que sería necesario un gran debate sobre nuestro sistema educativo, problemas como la falta de medios, la desmotivación del profesorado, la brecha entre la pública y la privada, la pervivencia de las

desigualdades, la poca atención a situaciones especiales como la inmigración, entre otros, hacen necesario el replanteamiento de muchas cuestiones fundamentales, de lo contrario la escuela pública corre el peligro de convertirse en una escuela para los sectores sociales mas modestos, con las importantes secuelas negativas que esto puede generar. Hay que estar vigilantes ya que esto es al fin y al cabo, lo digan o no, es lo que pretenden los conservadores amparándose en las teorías económicas que dan primacía al mercado.

## **5- Reflexión final.**

La estructuración del Estado del Bienestar en Europa, tal y como ahora la conocemos, ha sido posible, fundamentalmente, por el empuje de las fuerzas de izquierda durante las décadas siguientes a la segunda guerra mundial, lo que determinó un reparto más equitativo de la riqueza, en contra de las pretensiones de aquellos que controlan los resortes del poder económico.

La pérdida de empuje de estas fuerzas de izquierda ha determinado un cierto reflujo en este proceso, lo que ha permitido al liberalismo económico “volver por sus fueros”, tratando de dar primacía al mercado como elemento regulador, en contra de cualquier tipo de control ya sea de carácter político o social, de ahí nacen sus ataques al Estado, sobre todo a su dimensión social y dentro de ella a su parte fundamental que es el Estado del Bienestar.

En la economía de libre mercado, que es como denominan a la economía capitalista, se tiende a reducir todo al estado de mercancía. Dado que una economía de mercado tiende a generar una sociedad de mercado, a todo se le asigna un precio, siempre y cuando haya expectativa de negocio. Hoy los servicios públicos pueden ser un gran negocio para unos pocos grupos de poder en detrimento de la inmensa mayoría de la población.

El Estado del Bienestar se ha creado por el apoyo que esta inmensa mayoría de la población le prestó y seguirá existiendo mientras cuente con ese apoyo de una manera explícita. Si manifestamos este apoyo de manera tibia o miramos para otro lado mientras limitan, de manera mas o menos solapada, los derechos que hemos logrado, no solo no conseguiremos la ampliación de estos derechos sino que asistiremos al desmantelamiento de nuestro ya de por si poco generoso Estado del Bienestar. Nosotros mismos, nunca mejor dicho.

## **6 - Para saber más.....** .

### **Bibliografía:**

- **El Estado de Bienestar en España:** Ponencias presentadas en el seminario realizado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona en diciembre del 2003. Coordinador: Vicenc Navarro.

#### **Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar.**

Vicenc Navarro. Editorial Ariel, Barcelona.

- **La consolidación del Estado de Bienestar en España.**  
Coordinador: Antonio González Temprano.  
Colección Estudios del CES.

- **Cambios en el Estado del Bienestar.**  
Coordinador: José Adelantado. Icaria – Antrazyt.

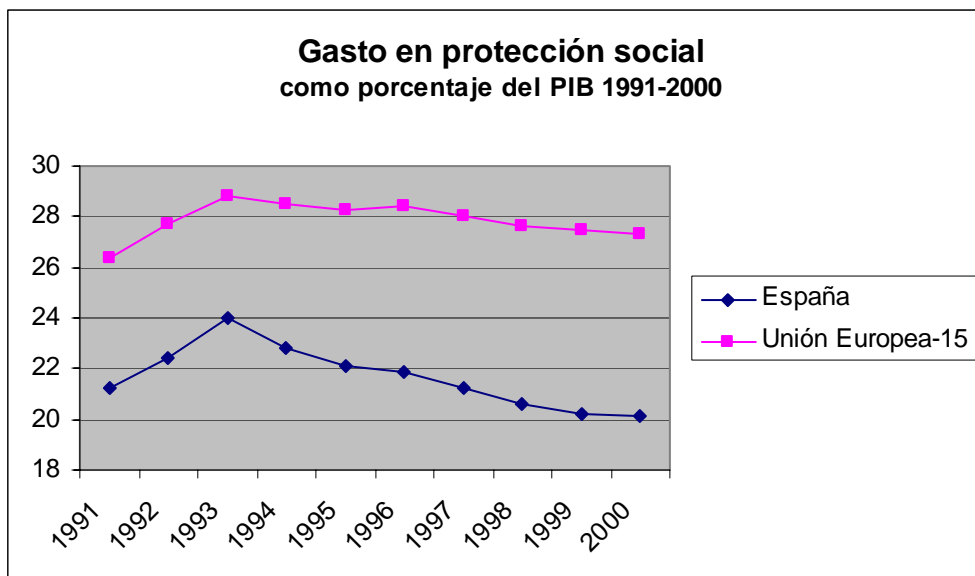
- **Los felices 90.**  
J. E. Stiglitz. Editorial Taunus

- **Internet:** se puede encontrar amplia información al respecto. Imprescindible la página del Psor. Vicenc Navarro: [www.vnavarro.org](http://www.vnavarro.org)

## 7.- Anexo1

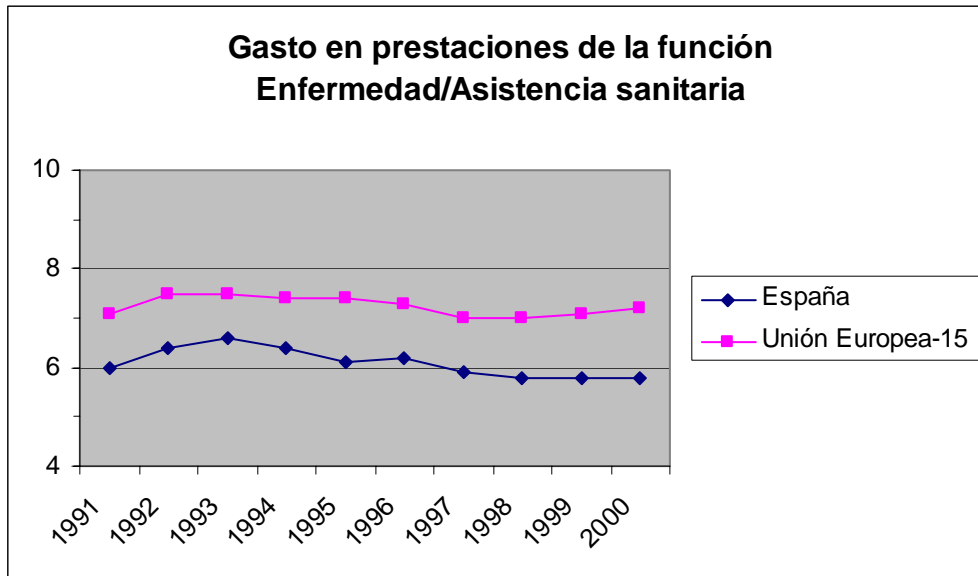
### 1.- Gasto en protección social, como porcentaje del PIB. 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	21,2	22,4	24	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,2	20,1
<b>Unión Europea</b>	26,4	27,7	28,8	28,5	28,3	28,4	28	27,6	27,5	27,3



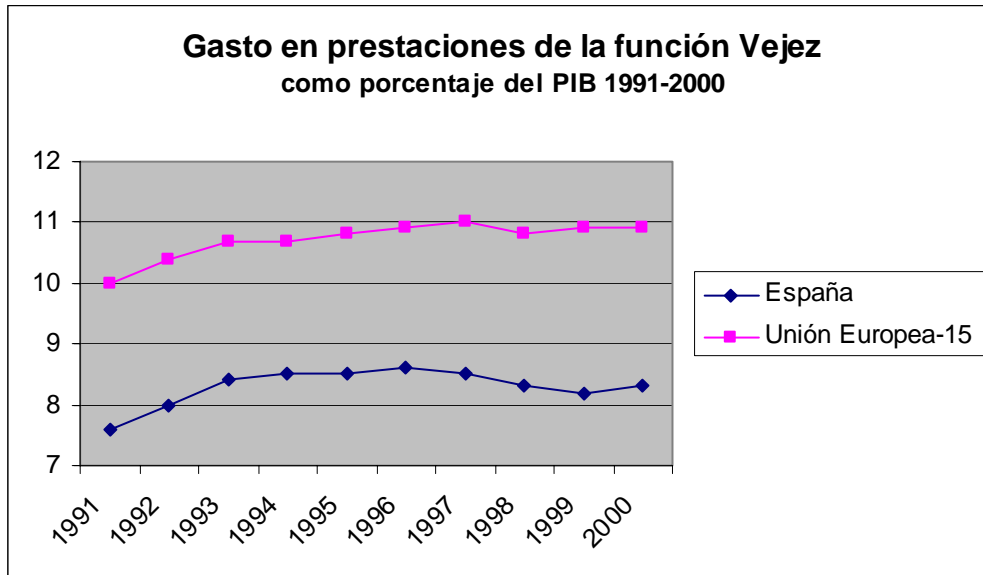
**2.- Gasto en prestaciones de la función Enfermedad/ asistencia sanitaria, como porcentaje del PIB. 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	6	6,4	6,6	6,4	6,1	6,2	5,9	5,8	5,8	5,8
<b>Unión Europea</b>	7,1	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7	7	7,1	7,2



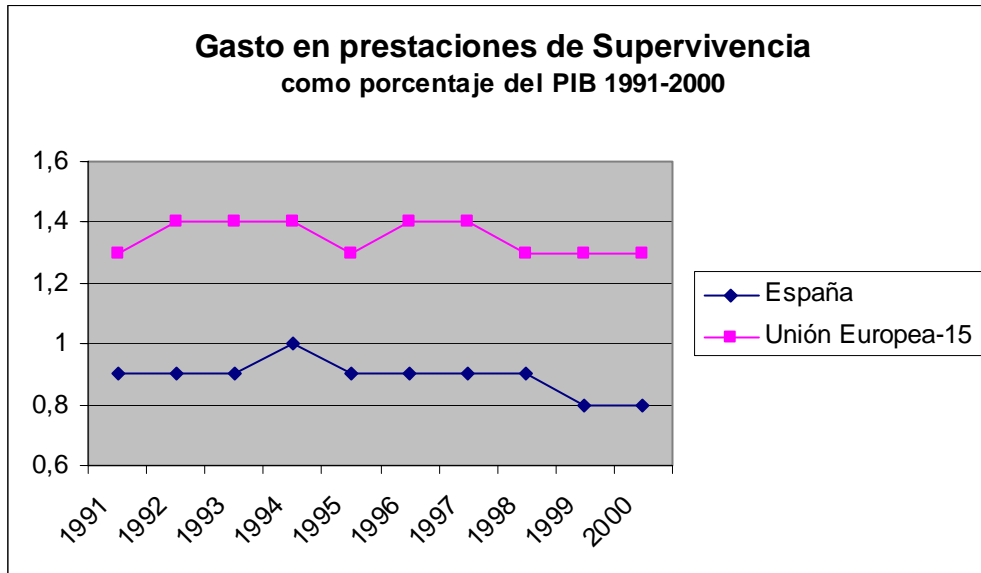
**3.- Gasto en prestaciones de la función Vejez, como porcentaje del PIB. 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	7,6	8	8,4	8,5	8,5	8,6	8,5	8,3	8,2	8,3
<b>Unión Europea</b>	10	10,4	10,7	10,7	10,8	10,9	11	10,8	10,9	10,9



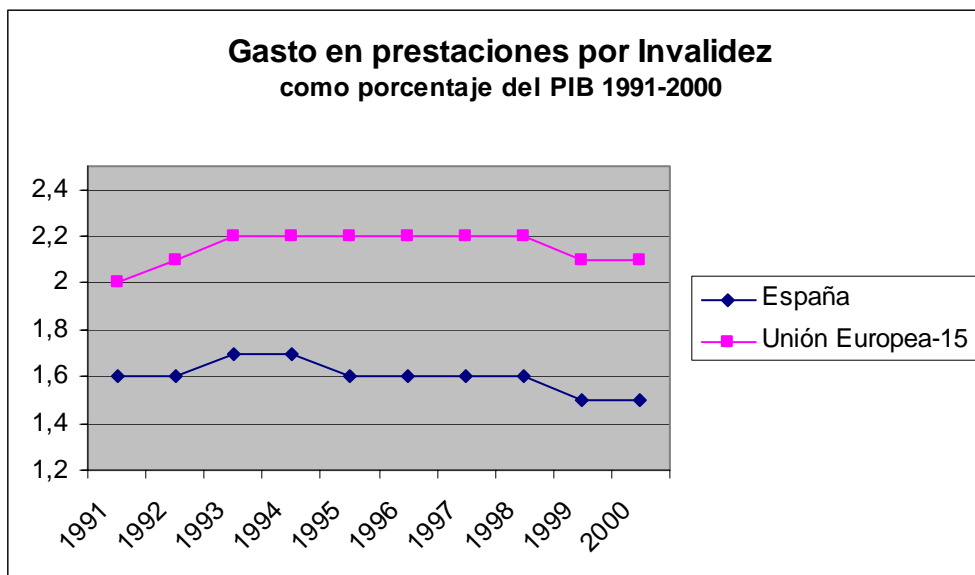
**4.- Gasto en prestaciones de la función supervivencia, como porcentaje del PIB. 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	0,9	0,9	0,9	1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
<b>Unión Europea</b>	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3



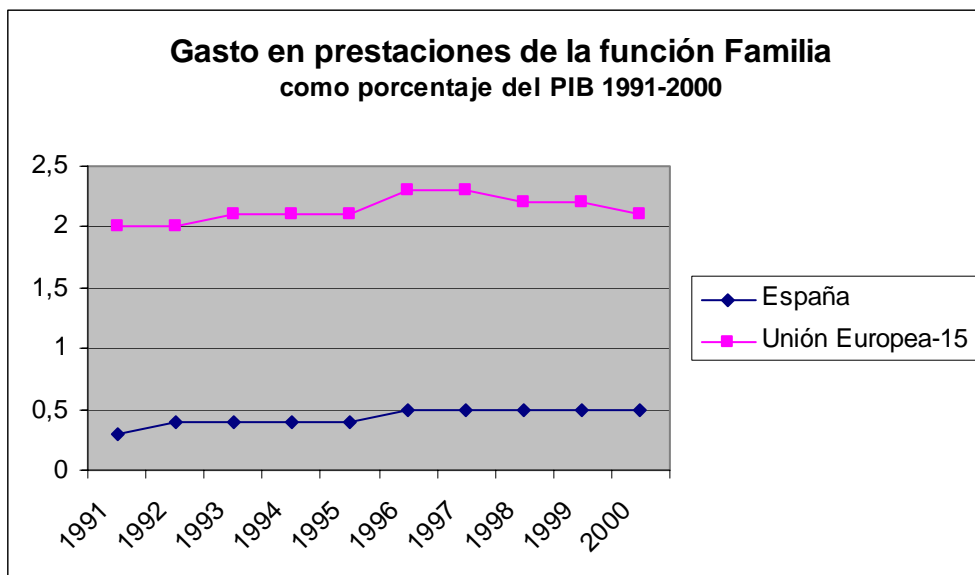
**5.- Gasto en prestaciones de la función Invalidez, como porcentaje del PIB. 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
<b>Unión Europea</b>	2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1



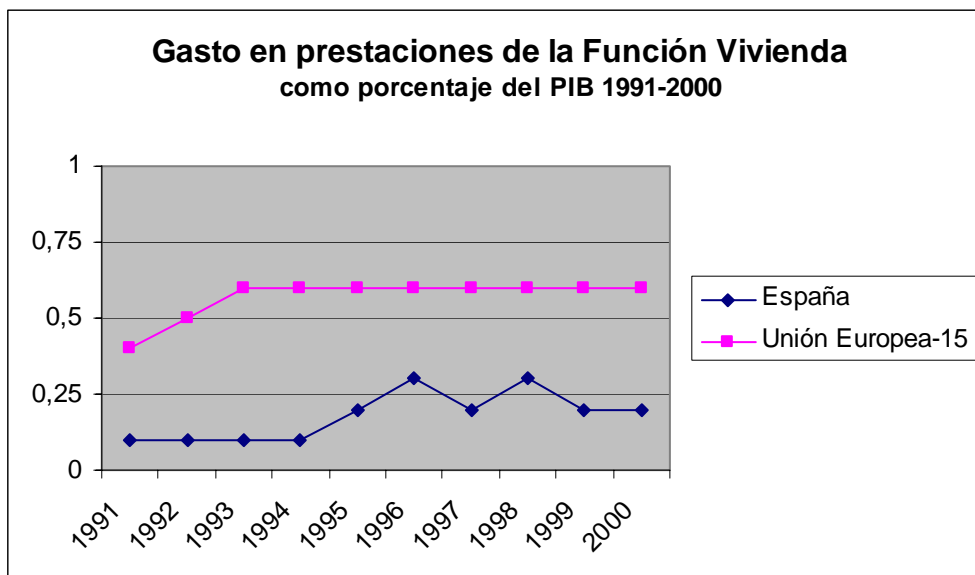
**6.- Gasto en prestaciones de la función Familia, como porcentaje del PIB. 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Unión Europea</b>	2	2	2,1	2,1	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1



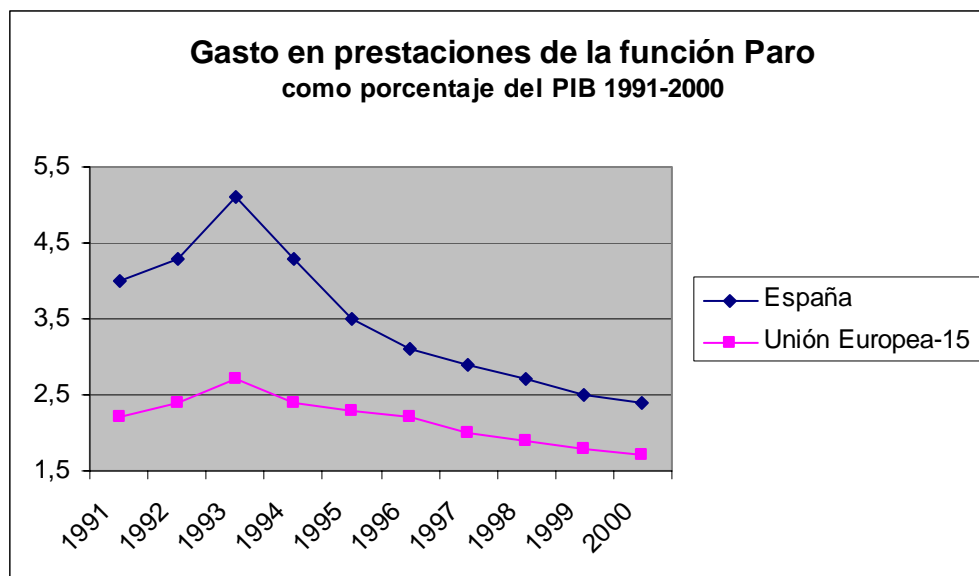
## 7.- Gasto en prestaciones de la función Vivienda, como porcentaje del PIB. 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
<b>Unión Europea</b>	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6



## 8.- Gasto en prestaciones de la función Paro, como porcentaje del PIB. 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	4	4,3	5,1	4,3	3,5	3,1	2,9	2,7	2,5	2,4
<b>Unión Europea</b>	2,2	2,4	2,7	2,4	2,3	2,2	2	1,9	1,8	1,7



**9.- Gasto en prestaciones de la función Exclusión social, como porcentaje del PIB. 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>España</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Unión Europea</b>	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

