

Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general.

Gregorio Rodríguez Cabrero



1. Introducción: la aproximación al problema

Cualquier análisis de la evolución del gasto en protección social en los países de capitalismo maduro desde 1973 hasta la actualidad nos demuestra que, en conjunto, las temidas políticas de desmantelamiento del Estado de Bienestar apuntadas durante los finales años setenta, han fracasado relativamente.

Bien es cierto que ha habido recortes del gasto, o contenciones en prestaciones sociales, que han afectado a segmentos y capas sociales con amplias dosis de indefensión social y que dicho fracaso relativo no puede ocultarnos *profundas modificaciones ideológicas e institucionales* actualmente en curso en los diferentes Estados de Bienestar, cuyo análisis es un reto para las ciencias sociales.

En el primer caso, la evolución de las políticas sociales a corto plazo se traduce en fuertes tendencias de dualización social y jerarquizaciones más rígidas de la estructura social. En el segundo caso, el problema es más profundo y la cuestión reside en el debate sobre si el modelo de Estado de Bienestar *redistributivo de tipo socialdemócrata* está modificándose en favor de un Estado de Bienestar más *acumulativo*, en el que las ideologías y las élites que las sustentan se definen en función de los nuevos entramados tecnoinstitucionales de las economías transnacionales.

El caso del Estado de Bienestar español participa en conjunto de estos rasgos señalados (no en vano se trata de una economía y sociedad altamente integradas en el centro del sistema mundial), pero con rasgos específicos propios que proceden de la construcción histórica de un sistema de protección social bajo el período de modernización capitalista del franquismo, de los avatares de la política social bajo la transición política y la crisis del modelo de crecimiento de los años sesenta y, por último, de la definición en curso de un nuevo modelo de crecimiento y de estructura social.

En estas páginas no pretendemos en modo alguno hacer un análisis exhaustivo de la estructura, funciones y evolución del sistema de protección social español, sino tratar de plantear algunas hipótesis sociológicas sobre el particular que puedan contribuir a profundizar en algunos de los rasgos de nuestra reciente historia social. De este modo, trataremos: a) Analizar las raíces históricas fundamentales del Estado de Bienestar de España; b) Describir y evaluar el proceso de

universalización de dicho Estado durante el período 1977-88; y c) finalmente considerar algunas de las tendencias que parecen estar desarrollándose en relación con los cambios socioeconómicos actualmente en curso.

2. Los fundamentos históricos del Estado de Bienestar español

Es una tesis ampliamente compartida dentro de las ciencias sociales de nuestro país que el Estado de Bienestar en España es un fruto histórico de la transición política, y que el sistema de protección social se desarrolla bajo los impulsos sociales y políticos de dicho período. Dicha tesis se apoya en el falso supuesto científico de que el Estado de Bienestar y democracia política forman parte de un mismo proceso, lo que históricamente no es cierto, puesto que los orígenes de los sistemas de protección social varían de país a país, así como el hecho de que el predominio del Estado de Bienestar en un buen número de países después de la Segunda Guerra Mundial no puede ocultarnos la gran diversidad histórica en la evolución de los sistemas de protección social.

En sentido contrario nuestra tesis aquí es que:

- Por un lado, los *fundamentos históricos del Estado de Bienestar* español hay que encontrarlos en el *período 1964-75* durante el cual se constituye el entramado institucional de los diferentes sistemas de protección social que, sin modificaciones importantes, llegan hasta la actualidad.
- Por otro lado, durante el período 1975-88 asistimos a un *proceso de universalización* del Estado de Bienestar a punto de concluir que se desarrolla de forma paralela al relativo deterioro de los servicios públicos, sanidad y educación en concreto, y en general a costa de la calidad del conjunto de las prestaciones de los sistemas de protección social.

En efecto, bajo el período de autarquía el sistema de seguros sociales se había desarrollado sin cesar generando sistemas muy diferentes, descoordinados entre sí y con no escasos problemas financieros, al mismo tiempo que el gasto en servicios era testimonial dentro de las funciones de un Estado cuyos gastos se centraban en defensa y gastos generales.

La crisis del sistema de autarquía y la apertura de nuestro país a la competencia exterior impulsan la definición de un modelo de crecimiento capitalista, de reproducción social y de intervención estatal que combina elementos de la políti-

ca económica keynesiana con la estructura de denominación despótica del franquismo.

La nueva relación salarial o entramado global de producción combinará de forma peculiar y condicionado por el régimen de dictadura las piezas definitorias de modelo de crecimiento neocapitalista: En primer lugar, el desarrollo de un sistema de producción que incorpora progresivamente *modos tayloristas de división del trabajo* en un núcleo básico de empresas y subsectores productivos; en segundo lugar, una *redefinición en la resolución de los conflictos obreros* a partir de la Ley de Convenios Colectivos de 1958 que abre paso a una negociación colectiva muy limitada y a cierta expresión de demandas sociales; en tercer lugar, al inicio de un procesos de transformación social desde una estructura de subconsumos colectivos a otra de tipo industrial y de *consumo de masas* apoyada en el desarrollo de productos semiduraderos, la planificación de necesidades y deseos y el desarrollo del crédito; finalmente, una *nueva articulación de los sistemas de protección social* a partir de la reordenación en 1964 de los diferentes sistemas de seguridad social y un cierto esfuerzo en el gasto de servicios públicos, centrado inicialmente en el gasto en vivienda (en el que coinciden la importancia de la construcción como motor del crecimiento y las necesidades del proceso de urbanización) y, en menor medida, en educación y sanidad.

Centrándonos en el ámbito de los consumos colectivos durante la década de esos años sesenta, se puede sostener la tesis de que durante esos años tiene lugar la definición de un modelo institucional de política social que se consolida durante los primeros años setenta y que llega a su madurez en el período 1977-88. Dicho de otra manera, *el Estado de Bienestar residual y despótico se transforma en otro tipo institucional y posteriormente democrático*, produciéndose el cambio de tendencia durante los años 1968-72 coincidiendo con el II Plan de Desarrollo. El hecho, por ejemplo, de que el gasto social sólo fuera el 10,2 por cien del PIB en 1970, no puede ocultarnos el cambio de tendencia que se produce, ni el esfuerzo relativo en el gasto social en parte velado por los fuertes crecimientos del PIB durante dicha década. En suma, el gasto social español será insignificante y supeditado a las exigencias básicas de la acumulación económica, pero su estructura y evolución se orientarán lentamente hacia un modelo de Estado de Bienestar institucional cuyo eje central son los sistemas de la Seguridad Social.

Esquemáticamente, podemos señalar algunas de las razones de tal hipótesis. a) En primer lu-

gar, desde el punto de vista *institucional* en 1963 se aprueba la ley de Bases de la Seguridad Social, cuyo período de aplicación se inicia el 1 de Enero de 1967 y que unifica en parte los sistemas de protección social existentes, pone los fundamentos de la universalización del sistema y sustituye el régimen de capitalización y reparto de capitales de cobertura por otro de fórmulas de reparto simple. b) En segundo lugar, desde la óptica del *gasto público social* tenemos que los gastos sociales que en 1960 suponían el 35,3 por cien del total del gasto público de las Administraciones Centrales, en 1970 alcanzaban el 55,9 por cien, mientras que los gastos generales y de defensa perdían posiciones relativas importantes en la clasificación funcional, también perdían posiciones los gastos económicos, incrementándose los gastos en deuda y otros no clasificados.

Evidentemente este cambio apenas si supone una ganancia de los gastos sociales sobre el PIB de menos de tres puntos que se corresponden íntegramente con la garantía de rentas (el sistema de Seguridad Social y de forma particular las pensiones). Además el aparente estancamiento del gasto en servicios públicos debe ser matizado en el sentido de que se rompe la dinámica regresiva en los mismos, de forma que el gasto en educación crece durante la década de los años sesenta a tasas acumulativas superiores a las del gasto total de las Administraciones Centrales multiplicándose por tres *durante* la década y el gasto en sanidad se multiplica por cuatro.

c) Finalmente, este proceso supone que la *población protegida* por las prestaciones y servicios públicos se incrementa a pesar de su baja calidad. Así, la población cubierta por el sistema sanitario de la Seguridad Social pasa del 55 por cien en 1968 al 77 por cien en 1973; el número de pensiones de la Seguridad Social se multiplica casi por ocho en trece años pasando de 400.000 pensionistas en 1960 a 3.052.000 en 1973, un crecimiento en volumen algo menor al que se produce entre 1973 y 1987, año este último en que el número de pensiones de la Seguridad Social fue de 5.615.600.

En síntesis, la década de los sesenta y sobre todo los últimos tres años de la misma imprimen un *cambio de tendencia* en la dinámica de la política social, si tenemos en cuenta que el gasto social se consolida como primera función del gasto de las Administraciones Públicas Centrales, se acelera el proceso de universalización de la Seguridad Social y tiene lugar un significativo cambio en la dinámica del gasto social en educación y sanidad.

Obviamente este cambio de tendencia está

contradictoriamente *condicionado* por varios hechos: a) la imposibilidad política de dar cauce a múltiples e importantes demandas sociales; b) la centralidad de la política de acumulación capitalista a la que se subordinan los gastos sociales que, o son correctores de costes sociales generados por el crecimiento o, simplemente mecanismos que garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo en el contexto de industrialización acelerada; c) el propio sistema financiero de la Seguridad Social que, por un lado, seguirá siendo un mecanismo de ahorro forzoso hasta 1972 y, por otro, perderá capacidad de financiación al estar separados cada vez más los salarios reales de las tarifas de cotización; d) un sistema fiscal regresivo, injusto e insuficiente como para impulsar una política de gastos sociales de carácter redistributivo.

Todo ello se tradujo en el escaso peso del gasto social sobre el PIB en relación al de los países europeos más desarrollados, que en 1970 estaba en torno al 18 por cien del PIB, también un bajo nivel de cobertura de necesidades e insuficiencias del gasto en servicio incluso para las propias necesidades del sistema económico.

3. Del Estado Autoritario del Bienestar al Estado Democrático del Bienestar

El Estado Autoritario del bienestar que se consolida a finales de los años sesenta, procede a un giro en el terreno de la política social con el gobierno de 1969. Este gobierno inicia su andadura en un contexto internacional en el que los NPI compiten con bajos costes laborales en los tradicionales sectores en los que era competitiva la economía española (naval, siderurgia), haciéndose necesario un giro en lo referente al cambio tecnológico y la formación de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, los diferentes países de nuestro entorno económico refuerzan la intervención estatal y centralizan múltiples actividades, como el desarrollo científico y la I + D.

En definitiva, el agotamiento progresivo del modelo de crecimiento de los años anteriores y un mayor protagonismo de la intervención estatal, forman parte de una experiencia internacional a la que no puede escapar nuestro país.

Por ello, y bajo fuertes limitaciones financieras e institucionales, se aprueba en 1970 la Ley General de Educación y en 1972 la Ley de Bases de la Seguridad. Ambas leyes son el *punto de arran-*

que de un proceso de crecimiento del gasto social que se desarrollará durante la década de los años setenta de forma persistente y que responde a varios hechos sociológicos: la necesidad de incrementar la capacidad técnica de la fuerza de trabajo así como el impulso del cambio tecnológico; crecientes demandas por parte de las nuevas clases medias urbanas en favor de un sistema educativo promotorista y meritocrático; las presiones crecientes en favor de un sistema de pensiones que proporcione seguridad a un creciente número de jubilados y sea al mismo tiempo un instrumento que contribuya a la demanda agregada del sistema económico; en suma, coinciden en este nuevo proceso exigencias del proceso de acumulación con demandas sociales de bienestar y seguridad.

Como consecuencia de este doble impulso, los gastos sociales tendrán durante la década pasada su máximo crecimiento histórico en relación al PIB, hasta el punto casi de duplicarse en relación a dicha magnitud (ver Cuadro 1) y aunque la participación del gasto social sobre el PIB tendrá su máximo crecimiento en el quinquenio 1975-80, las tasas medias de crecimiento fueron claramente superiores durante el lustro anterior.

En la década de los años setenta el gasto en garantía de rentas se convierte en la principal magnitud del gasto social hasta la actualidad, particularmente el gasto de pensiones, mientras que el gasto en servicios, después de un importante crecimiento a mitad de la década pasada, se estancará a partir de 1980. Aunque las pensiones serán las verdaderas protagonistas del gasto social y progresivamente al gasto en desempleo, la década de los años setenta es sobre todo el período en que se realiza el mayor esfuerzo presupuestario en servicios públicos como la educación y la sanidad.

En relación con lo anterior podemos plantear la segunda hipótesis de este trabajo; *el fuerte impulso del gasto social durante los años 1970-75, más los fuertes incrementos salariales de los conflictivos años de 1974-76, constituyen la base material que, junto a otros factores políticos, que aquí no podemos analizar, contribuyen a la desradicación política y a una transición negociada desde el mantenimiento del statu quo del sistema real de poder existente en la sociedad española y, en cualquier caso, conforman e impulsan un proceso de socialdemocratización tardío que contribuye a la consolidación de la sociedad de consumo de masas, también de la negociación colectiva centralizada y del Estado del Bienestar en una sociedad progresivamente corporativa.*

El Estado democrático del Bienestar se abre, así, paso durante los años centrales de la década pasada sometido a fuertes demandas sociales y en un contexto de relativo agotamiento de dicho modelo en los países centrales y de crisis abierta del modelo de crecimiento imperante en nuestro país en los años sesenta.

En este contexto tiene lugar un fuerte impulso del *proceso de universalización del Estado de Bienestar* constituyéndose en mecanismo de legitimación política e integración social al tener la política económica un sesgo claramente redistributivo, sobre todo durante los años 1977-79, posponiéndose los duros ajustes sociales del sistema industrial a la década de los años ochenta.

El *proceso de universalización del Estado de Bienestar* puede ser contemplado a varios niveles. Así durante la década pasada el *gasto en pensiones* se eleva del 3,07 por cien del PIB al 7,22 en 1980. La Ley de 1972 de la Seguridad Social había ampliado extraordinariamente su campo de protección a través de la ampliación de los regímenes especiales y la flexibilización de los requi-

CUADRO 1
Participación funcional del gasto de las administraciones públicas centrales sobre el PIB (Base 1980)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
1. G. Generales y Defensa	6,7	5,2	2,9	3,0	3,4	4,3	3,4
2. G. Sociales	7,7	7,3	10,2	12,6	18,1	20,1	17,6
2.1 Servicios	5,4	4,3	5,0	6,0	7,6	7,2	5,5
2.2 G. Rentas	2,3	3,0	5,2	6,6	10,3	12,9	12,1
3. G. Económicos	5,7	5,2	3,1	2,9	3,4	4,8	5,9
4. Deuda/No clasificados	1,3	1,5	2,0	2,0	1,6	5,5	7,5
TOTAL	21,4	19,4	18,2	20,5	26,5	34,7	34,4

Fuente: Elaboración propia en base a CNE, CAP, Presupuestos del Estado y Seguridad Social, Liquidaciones Seguridad Social.

sitos de acceso a los sistemas (sobre todo en favor de viejas clases medias y agricultoras) dando lugar a lo que se ha denominado como compra de pensiones; proceso de universalización que se traduce en un incremento extraordinario en el número total de pensiones (3.052.000 en 1973 y 4.837.600 en 1982) sacrificando parcialmente el componente contributivo del sistema y concentrándose las pensiones en los mínimos –proceso de asistencialización– sin abordar a fondo los problemas de los grupos en situación de necesidad.

Por otra parte, *el proceso de expansión de la cobertura sanitaria* de la Seguridad Social continua durante esos años a fuerte ritmo (como sucede igualmente en educación) pero mediatizado por una baja calidad de las prestaciones, expansión relativa de la oferta privada frente a la insuficiencia del sistema público y cuellos de botella en los accesos a los diferentes servicios.

En conjunto, hasta 1982, tiene lugar un claro proceso de universalización de los servicios y prestaciones sacrificando la calidad media de las prestaciones. Proceso que, sin embargo, empieza a agotarse con el gobierno Calvo-Sotelo, antesala de las políticas de ajuste posteriores. El trienio 1980-82 se suele considerar un espacio de tiempo transitorio hacia la gobernación del PSOE y sin embargo es un trienio claramente *restrictivo* por cuanto durante este tiempo tiene lugar una clara contención de las demandas sociales y se abren paso lentamente determinadas restricciones en el campo de la política social.

En efecto, en 1980 se abre *un nuevo ciclo en las políticas sociales y económicas de los países centrales bajo los impulsos de la transnacionalización económica y el auge de políticas conservadoras*. Los diferentes gobiernos conservadores favorecerán políticas de ajuste restrictivas en el terreno de la política social e impulsoras de políticas industriales de ajuste y de flexibilidad y precarie-

dad de la fuerza de trabajo. La intervención estatal y el gasto público no retroceden por causa de los nuevos vientos neoliberales, sino que se reestructuran y adaptan a las nuevas exigencias políticas y económicas, y que se materializan en un *tipo específico de intervencionismo estatal* liberal o neoliberal, caracterizado por el compromiso a fondo con los requerimientos de los aparatos productivos, restrictivos respecto de las demandas sociales en general y de los grupos marginales en particular y favorecedor de nuevas pautas ideológicas centradas en el individualismo y competencia a ultranza.

En España, plenamente integrada de hecho en un espacio transnacional económico y cultural, los vientos conservadores coinciden con el agotamiento de los impulsos democráticos de los años precedentes y la quiebra del modelo de crecimiento de los años sesenta. De ahí los cambios que se producen en esos años sintomáticos de algunos procesos posteriores: se acelera el proceso de ajuste de excedentes laborales, se pasa en 1981 de la reducción de salarios nominales a la de salarios reales, se socializan pérdidas privadas en gran escala (como las de la Banca privada), se inicia una política de desprotección de los parados con la aprobación en 1980 de la Ley Básica del Empleo cayendo la cobertura (ver cuadro 2) de cifras superiores al cuarenta por cien de los parados a cifras inferiores al treinta y tiene lugar la relativa contención en el crecimiento del gasto social respecto del PIB al mismo tiempo que el deterioro en la calidad media de las prestaciones en sanidad y educación. Mientras, en el plano ideológico se desarrollan las corrientes catastrofistas sobre el porvenir financiero de la Seguridad Social, frente a la cual se ofrecen alternativas de privatización.

El gobierno socialista que inicia su mandato a finales de 1982, como el resto de los gobiernos siguientes, actuará sobre dos ejes muy a menudo contradictorios: por un lado, habrá un *claro pre-*

CUADRO 2
La protección por desempleo

Años	Total	Nivel contributivo		Nivel asistencial		Tasa de cobertura Bruta
		Total	Eventuales agrarios	Subsidio	Asistencia sanitaria	
1978	419.885	419.885				46,68
1980	696.183	696.183				48,66
1982	776.823	674.804		105.997	102.019	33,64
1985	1.330.909	1.087.642	184.408	317.897	243.339	32,37
1987	1.372.240	1.112.986	251.941	421.631	259.254	
1988 (E-A)	1.382.765	1.120.706	269.624	422.297	261.859	27,88

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo)

dominio de las políticas industriales sobre las de tipo social y laboral y, por otro lado, se continuará el proceso de universalización del Estado de Bienestar, junto a algunas reformas importantes (servicios sociales, Plan Nacional sobre Drogas) sin modificar el proceso de relativo deterioro en la calidad de ciertos servicios y prestaciones.

En un contexto de profunda internacionalización de la producción y con sectores productivos en declive, la modernización del aparato productivo pasa a protagonizar la política económica de forma que se generen las condiciones económicas e institucionales que favorezcan la inserción plena de la economía española en las economías transnacionales del centro capitalista. Este proceso dio lugar a fuertes incrementos del paro en 1984-85, superando el veinte por cien de la población activa y sin considerar el fenómeno de la economía sumergida, una importante reducción de los salarios reales y un fuerte impulso a la flexibilidad del mercado de trabajo que para ciertos segmentos no cualificados significa la precarización del empleo.

Aunque los efectos sociales más negativos de esta modernización industrial en parte se han paliado con los posteriores fuertes crecimientos de la economía, ello no ha modificado la importancia central del paro, sobre todo el juvenil, y al deterioro relativo de grupos sociales en las zonas de reestructuración industrial.

Sobre el protagonismo de la política industrial hay que situar la reflexión sobre la dinámica de la política social y su desarrollo en los dos retos pendientes en 1983: completar el proceso de universalización del Estado de Bienestar y mejorar la calidad de los servicios y prestaciones.

a) Centrándonos en el *proceso de universalización del Estado de Bienestar*, el balance en parte ha sido positivo, puesto que la preeminencia de las políticas de ajuste no ha frenado el proceso de ampliación progresiva de las políticas de protección social a pesar de las presiones socio-demográficas y el paro. Efectivamente, desde 1983 la Seguridad Social ha incrementado en 884.000 pensiones más la nómina de pensionistas; la población protegida por el sistema sanitario del INSALUD se ha incrementado en 4.434.797 personas más; y las enseñanzas de preescolar y básica han quedado prácticamente universalizadas.

Sin embargo, este proceso de universalización tiene tres *lagunas en la protección social* que tendrían que haberse cubierto sin tanta dilación y que han sido, en parte, sacrificadas a las políticas de ajuste. La primera, quizás la más crucial, es la protección por desempleo. Las otras dos se han

visto afectadas por un retraso relativo: el cierre de la protección sanitaria y las pensiones no contributivas, cuyo proceso concluirá en 1989.

Entre ellas, la protección por desempleo es, con diferencia, la principal laguna de nuestro sistema de protección. La LBE de 1980 redujo la cobertura de forma drástica desde un 48,66 por cien de los parados en 1980 (año de máxima cobertura desde 1978) al 26,30 en 1983 (año de mínima cobertura), aunque en la misma tuvo un papel decisivo el incremento dramático del paro durante esos años.

Una reducción tan espectacular de la protección por desempleo condujo a la reforma de la LBE en 1984 que corrigió parcialmente esta situación. Sin embargo, la reforma no contempla la protección de los que buscan empleo ni el paro de larga duración, al mismo tiempo que la introducción positiva de la protección asistencial no va unida al estado real de necesidad, sino a los que estando en esa situación y con cargas familiares han agotado las prestaciones del nivel contributivo o cotizando al menos tres meses no hayan tenido derecho a una prestación, al no cubrir el tiempo mínimo de cotización.

El AES se comprometió en esa dirección de mejora de la protección por desempleo a que a finales de 1986 el 48 por cien de los parados tuviera algún tipo de protección, situación que contrasta claramente con los datos del cuadro 4, en el que se puede contemplar una tasa de cobertura del 27,88 por cien en el primer trimestre de 1988, un deterioro en la cobertura de los desempleados totales y un proceso de asistencialización de las prestaciones que, sin embargo, excluye a los grupos antes mencionados (buscadores de primer empleo y parados de larga duración), compensado en parte por la extensión de la cobertura sanitaria en 1987 a los mayores de 26 años sin empleo y de los mayores de 55 años con cargas familiares en situación de paro permanente.

A un segundo nivel, el proceso de universalización queda por cerrar en el campo de protección sanitaria y en el de las pensiones asistenciales. En el primer caso, con una cobertura actual en torno al 96,2 por cien de la población española, el problema queda resuelto con la incorporación de un 2,7 por cien de la población, de los que una tercera parte son pensionistas del FAS que disponen de servicios médicos de la Beneficencia pero no tienen prestaciones farmacéuticas y el resto son personas sin ningún tipo de recursos. El esfuerzo de cerrar la universalización no es importante en términos presupuestarios y ocho años de gobierno socialista son un plazo demasiado largo para lograr la plena cobertura des-

de los altos niveles de protección de que se partía.

En el segundo caso, la ley de pensiones no contributivas, pendientes de ser aprobada, es otro de los retrasos en el proceso de universalización (si bien el problema es de armonización de sistemas y no de cobertura) que tuvo su oportunidad perdida en la ley 26/1985 sobre reforma del sistema de pensiones. De hecho la experiencia señala que desde 1984 hasta la actualidad se ha caminado en la configuración de un sistema de protección asistencial cuyo cierre, como decimos, no depende tanto de razones financieras (es un coste relativamente bajo) cuanto por la diversidad de sistemas de protección, el contributivo y el asistencial.

Las pensiones FAS eran hasta 1982 unas pensiones de miseria absoluta que cobraban ancianos mayores de 69 años y enfermos e incapacitados para el trabajo sin ningún tipo de recurso ni familiares con obligación de alimentos. El número total de pensionistas del FAS descendi progresivamente desde un máximo en 1976, 371.612 pensionistas, hasta 1987, con 329.414, en parte debido a la extensión del sistema de pensiones de la Seguridad Social, y ello a pesar de la dignificación relativa de la cuantía (5.550 ptas en 1982, 8.000 en 1983, 17250 en 1987) que, sin embargo no llega a constituir el cuarenta por cien del salario mínimo interprofesional. A otro nivel se aprueba en 1982 la LISMI (Ley de Integración Social del Minusválido) cuya andadura real comienza en 1985 con un crecimiento galopante en el número de beneficiarios (7086 en Diciembre de 1987 y 58.581 en Diciembre de 1987).

Ambos tipos de pensiones asistenciales se caracterizan por su fuerte grado de feminización, sobre todo en los tramos altos de edades, y se concentran en las CCAA más deprimidas: el 53,9 por cien de los pensionistas FAS y el 52,9 por cien de los pensionistas de la LISMI residen en Galicia, Andalucía, Extremadura y las dos Castillas.

La unificación de ambos regímenes de pensiones, la articulación con el sistema contributivo y su suficiencia en términos de renta mínima, son los aspectos pendientes del sistema no contributivo de pensiones.

b) A pesar de los problemas de un proceso no concluido de universalización de los sistemas de protección social, *el verdadero problema del Estado de Bienestar es, a nuestro entender, la calidad de las prestaciones y su suficiencia*. En estas páginas tan globales no podemos entrar con detalle en el análisis de cada una de las áreas de la protección social de nuestro país, lo que exige un trabajo aparte, pero sí podemos señalar algunos de los rasgos que confirman que la dinámica del gasto social ha sido insuficiente para garantizar una adecuada calidad de las prestaciones y servicios.

En conjunto, hemos asistido a una contención del gasto social en las administraciones públicas centrales que, sin embargo, debe ser matizada por la importancia de los servicios transferidos a las CCAA. Basta señalar que los gastos sociales de las administraciones territoriales sin consolidar eran, en 1987, 2.026 billones de pesetas, constituyendo el 46,1 por cien del gasto de dichas ad-

CUADRO 3
Población protegida y gasto en prestaciones sanitarias

	1968	1973	1978	1983	1985	1987
Presupuesto INSALUD (P. corrien)	29,7	106,6	409,2	880,2	1.058,8	1.372,8
Presupuesto INSALUD (Base 1980)	141,4	336,1	545,9	619,8	635,0	644,5
Población española	33.294.497	34.853.324	36.865.546	38.260.478	38.586.360	38.914.238
Población protegida	18.311.973	26.837.059	30.967.058	33.286.615	36.657.042	37.435.496
Tasa de cobertura	55	77	84	95	96,2	
Gasto persona protegida (Pt. cor)	1.622	3.977	13.249	25.512	28.850	36.413
Gasto persona protegida (base 1980)	7.728	12.430	17.665	17.966	16.871	17.095
Gasto INSALUD/PIB (Base 1980)	1,45	2,52	2,72	3,96	3,90	3,50

Fuente: Elaboración en base a Boletines de Indicadores Sanitarios, Presupuestos INSALUD, Anuarios Estadísticos INE y Proyección de la Población Española 1978-95 INE. Presupuestos del INSALUD en miles de millones.

ministraciones y el 5,69 por cien del PIB, lo que supondría un gasto social total sin consolidar del 23,39 del PIB para todas las administraciones públicas. Evidentemente es un gasto aún alejado de la media de la CEE situada en torno del 27 por cien del PIB, incluyendo el gasto en vivienda.

Hecha esta matización, lo cierto es que la calidad media de las prestaciones ha caído o estancado en ciertas áreas (Cuadro 3, para el caso de la sanidad). Solamente en los servicios sociales se puede hablar no solo de mejoría, sino de cambio histórico protagonizado principalmente por los grandes ayuntamientos y las CCAA.

La dinámica del gasto social, con las puntualizaciones anteriores, ha afectado a algunas áreas sensibles de la protección social. Así, la contención de las prestaciones medias en sanidad ha incidido en la calidad de la atención primaria; la contención del gasto en educación se ha traducido en los conflictos entre el profesorado y el Ministerio de educación en 1988; la reforma de la ley de pensiones de 1985 permitió una mayor racionalización en el sistema de pensiones por invalidez, introdujo cláusulas de revalorización en las nuevas altas y ha hecho que las pensiones mínimas de personas con cónyuge a cargo ganen poder adquisitivo, pero en cambio, aunque la evaluación es quizás prematura, se está produciendo un cierto ajuste en las altas de pensiones del régimen general, decrecimiento de la pensión media de las altas, las pensiones superiores y medias han sufrido un deterioro (quiebra del principio contributivo) y la configuración de requisitos más rigurosos de cotización no fueron acompañados por la definición de un sistema asistencial. Dicho de otra manera, el deterioro del principio contributivo en la Seguridad Social no ha venido acompañado, de forma paralela, por un sistema de pensiones no contributivo que comprendiera a todas las personas en situación real de necesidad.

El balance del período 1983-88 es un conjunto de claroscuros. En general, *la política social ha estado determinada por los imperativos de la política económica*, es decir, las políticas redistributivas se han desarrollado en función de las políticas de competitividad y de integración de nuestra economía en los espacios transnacionales.

Este condicionante no ha frenado el proceso de universalización del Estado de Bienestar si bien el ritmo ha sido relativamente lento quedando por cerrar la cobertura sanitaria y el sistema de pensiones no contributivas. Sin embargo, el esfuerzo presupuestario no ha sido suficiente para mantener la calidad de las prestaciones en sanidad y en determinados niveles del sistema de

pensiones. De alguna manera se ha configurado en nuestro país un sistema de protección básico, pero cuya insuficiencia (pensiones) o baja calidad (sanidad) permiten consolidar sectores privados rentables que convivan con los anteriores en casi simbiosis y que jerarquizan a los ciudadanos en distintos niveles de acceso a las ofertas de protección existentes. *La protección tiende a dualizarse* de forma que mientras el sector público ve en parte reducido su papel a una cobertura universal mínima o que tiende hacia los mínimos, la sociedad se polariza en sus extremos en dos grupos: uno, compuesto por parados de larga duración, jóvenes sin empleo y grupos marginados, descolgados parcial o totalmente de los sistemas públicos de protección, y otro grupo que puede cualificar sus prestaciones básicas complementándolas a través del acceso a los sistemas privados de protección, principalmente sanidad y fondos de pensiones. Refleja, sin duda, la cierta polarización de la estructura social entre grupos marginales y clases medias consolidadas.

4. Una reflexión sobre tendencias futuras

El esbozo de asimetría protectora que parece estar desarrollándose en el seno del Estado de Bienestar nos conduce a hablar de tendencias futuras en el ámbito de la protección social y que de forma esquemática trataremos solamente de definir.

En primer lugar, la sociedad española ha acelerado durante los diez últimos años su proceso de integración en los espacios económicos, políticos y culturales del sistema transnacional. Ello implica estar bajo la influencia creciente de tendencias que comparten los diferentes países centrales con distintos grados de intensidad y de implicaciones políticas.

En lo que se refiere al Estado de Bienestar dos tendencias se han desarrollado en los países centrales durante los últimos años. Por un lado, *un proceso de contención y sobre todo de reestructuración del gasto público* para adecuarlo a las necesidades imperativas de los aparatos productivos y de los mercados de trabajo, con un mayor énfasis en los gastos económicos de los Estados y una mayor selectividad de los gastos sociales. Por otro lado, *un proceso selectivo de privatización* del Estado de Bienestar no sustitutivo de las prestaciones y servicios que este ofrece, sino como complemento competitivo en aquellas de baja calidad o de alta rentabilidad económica y jerarquización social de consumos.

Este proceso de privatización, que insistimos compite con los servicios públicos sin necesariamente sustituirlos, tiene raíces complejas que se han desarrollado durante los últimos lustros, algunas de ellas contradictorias entre sí. En primer lugar, la reducción de espacios rentables durante los años de máxima intervención estatal ha traído como consecuencia una ampliación de áreas rentables para el capital privado coincidiendo con una polarización de la estructura social y una demanda social concreta de servicios y prestaciones altamente selectivos. En segundo lugar, el sector privado, lucrativo y no lucrativo, ha emergido como reacción frente a la excesiva centralización y deshumanización de los servicios del Estado de Bienestar sobre cuya crítica han coincidido en el análisis, que no en las consecuencias, sectores de la derecha y la izquierda. Finalmente, el Estado de Bienestar no ha sabido responder a las demandas de los nuevos grupos sociales, como mujeres, jóvenes y minorías de diferente tipo con modos de vida y demandas que no se ajustan a los patrones del Estado de Bienestar.

La hipótesis que aquí sostenemos es que *los procesos de privatización en curso, constitucionalmente legítimos, pueden estar haciendo ya más complejos e injustos los sistemas de protección social. La complejidad se traduce en el campo económico o financiero en una jerarquización de sistemas con distintos modos de financiación que, al final, siempre recurren a las ventajas fiscales y financieras del Estado; en el ámbito de la información aumenta la opacidad para el ciudadano, lo que se contradice con la crítica a la opacidad del Estado de Bienestar. La desigualdad se traduce en una dualización de los sistemas de prestaciones en los que el sector público tiende a la minimización de las prestaciones y el sector privado se convierte en el ámbito de los que pueden disfrutar servicios de calidad.*

Estas tendencias no prejuzgan en modo alguno el que la descentralización de los servicios implica diferentes formas de gestión externa o contratación externa que pueden aumentar la calidad y la accesibilidad de las prestaciones y servicios al ciudadano y que la experiencia demuestra puede ser positiva. El problema es que el camino sobre el filo de la navaja de la descentralización/privatización es ambiguo y difuso y la posible calidad y accesibilidad se transforma a menudo, y sin solución de continuidad, en complejidad y desigualdad. En todo caso este es un debate abierto cuyas implicaciones son determinantes en los equilibrios de las estructuras sociales.

En el caso de nuestro país, con un proceso de universalización no cerrado y con una baja calidad relativa de algunas prestaciones, el problema no parece que pueda resolverse por la vía de la privatización. La descentralización y la mayor participación de la sociedad no pueden negar o poner en entredicho sistemas básicos de protección que, con todos sus defectos facilitan prestaciones importantes a grandes mayorías de ciudadanos. No hay duda de que el actual Estado de Bienestar español tiene un comportamiento contradictorio puesto que, por una parte, y como reflejo de la propia estructura social, manifiesta algunas tendencias dualizadoras en su dinámica protectora, pero por otra, ese mismo Estado de Bienestar está contribuyendo a que las tendencias de dualización social se limiten. El problema residirá en qué medida las actuales tendencias de jerarquización más profunda de nuestra estructura social y las tendencias internacionales de potenciación de diferentes tipos de privatización puedan dar paso a una situación distinta que supere el modelo de Estado de Bienestar redistributivo de tipo socialdemócrata para transformar en un Estado más acumulativo.

CUADRO 4
Clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas centrales

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
G Generales y Defensa	31,1	27,6	16,0	14,7	13,0	12,4	9,8
G. Servicios	24,8	22,2	27,3	29,5	29,3	20,9	16,0
G. Garantía de Rentas	10,5	15,6	28,6	32,3	38,7	37,2	35,3
G. Económicos	26,5	27,0	17,2	14,2	12,9	13,9	17,2
G. Deuda/no clasificados	6,1	7,6	10,9	9,6	6,1	15,9	21,8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a CNE, CAP, Presupuestos Generales Estado y Liquidaciones y Presupuestos de la Seguridad Social



MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
CENTRO DE PUBLICACIONES
Huertas, 73 - 28014 MADRID

**COLECCION
ECONOMIA Y TRABAJO**

- * **Christopher Freeman, John Clark y Luc Soete.**
DESEMPLEO E INNOVACION TECNOLOGICA
Un estudio de las ondas largas y el desarrollo económico.
- * **Compilación.**
ESTUDIOS DE ECONOMIA DEL TRABAJO EN ESPAÑA. I. OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO.
- * **Clark Kerr.**
MERCADOS DE TRABAJO Y DETERMINACION DE LOS SALARIOS.
La "balcanización" de los mercados de trabajo y otros ensayos.
- * **Peter B. Doeringer y Michael J. Piore.**
MERCADOS INTERNOS DE TRABAJO Y ANALISIS LABORAL
- * **S. J. Prais.**
PRODUCTIVIDAD Y ESTRUCTURA INDUSTRIAL.
Un estudio estadístico de la industria manufacturera de Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos.
- * **Hugh A. Clegg.**
EL SINDICALISMO EN UN SISTEMA DE NEGOCIACION COLECTIVA.
Una teoría basada en la comparación de seis países.
- * **Robert J. Flanagan, David W. Soskice y Lloyd Ullman.**
SINDICALISMO, ESTABILIZACION ECONOMICA Y POLITICA DE RENTAS.
LA EXPERIENCIA EUROPEA.
- * **Charles F. Sabel.**
TRABAJO Y POLITICA.
La división del trabajo en la industria.
- * **Dirigido por Robert Boyer.**
LA FLEXIBILIDAD DEL TRABAJO EN EUROPA.
Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países, entre 1973 y 1985.
- * **W. E. G. Salter.**
PRODUCTIVIDAD Y CAMBIO TECNICO.

NOVEDAD

- * **Alicia H. Munnell.**
ASPECTOS ECONOMICOS DE LOS PLANES PRIVADOS DE PENSIONES.
- * **F. Ray Marshall, Vernon M. Briggs Jr. y Allan G. King.**
ECONOMIA LABORAL: SALARIOS, EMPLEO, SINDICALISMO Y POLITICA LABORAL.
- * **Compilación.**
ESTUDIOS DE ECONOMIA DEL TRABAJO EN ESPAÑA. II. SALARIOS Y POLITICA DE RENTAS.
- * **Peter J. Katzenstein.**
LOS PEQUEÑOS ESTADOS EN LOS MERCADOS MUNDIALES.
Política industrial en Europa.
- * **Peter J. Katzenstein.**
CORPORATISMO Y CAMBIO.
Austria, Suiza y las políticas industriales.
- * **Albert Röss.**
LA INFLUENCIA ECONOMICA DE LOS SINDICATOS EN ESTADOS UNIDOS.
- * **P. K. Edwards y Hugh Scullion.**
LA ORGANIZACION SOCIAL DEL CONFLICTO LABORAL.
Control y resistencia en la fábrica.
- * **Marc Maurice, F. Selier y J. J. Silvestre.**
POLITICA DE EDUCACION Y ORGANIZACION INDUSTRIAL EN FRANCIA Y EN ALEMANIA.
- * **Compilación.**
LA ECONOMIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- * **Comilación.**
EL MERCADO DE TRABAJO Y LA ESTRUCTURA SALARIAL.

Henri Weber.
EL PARTIDO DE LOS PATRONOS. EL CNPF (1946-1986).