
Luis Moreno

El Estado de Bienestar en España.

Vicenç Navarro López (coord.). Madrid: Tecnos/Universitat Pompeu Fabra, 2004.

Prolegómeno

En los inicios del tercer milenio, la pervivencia del Estado del Bienestar es incuestionable. Su legitimidad como conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, así como a promocionar la igualdad de oportunidades, es sólida. Tales asertos no deben circunscribirse a su situación en aquellos países con una larga singladura en el desarrollo de sistemas maduros de protección social. Este ha sido el caso de Suecia y no sorprende, por ello, que los estudios de bienestar hayan tendido a ser “suecocentristas”. La experiencia del Estado del Bienestar acotada en el espectro ideológico (socialdemocracia) y en las coordenadas de espacio y tiempo (norte de Europa, y período de la “Época Dorada” tras la Segunda Guerra Mundial), ha servido como principal ejemplo de contraste respecto al cual se han tipologizado y enjuiciado otros sistemas de protección social. Se ha producido, en consecuencia, una mixtificación de la evaluación normativa respecto a qué debe ser un Estado del Bienestar con el desarrollo histórico y real de los sistemas de protección social sujetos a examen.

El modelo escandinavo ha sido para muchos científicos sociales vara de medir los logros y carencias del resto de los sistemas del capitalismo avanzado del bienestar. Buena parte de los análisis normativos de mayor influencia académica no han ocultado sus preferencias por el desarrollo del Estado del Bienestar en Suecia. Así, se ha teorizado sobre el bienestar capitalista asumiendo implícitamente planteamientos socialdemócratas de orientación estatalista (*state-centered approach*) a la “escandinava”, según los cuales la acción del Estado central es la gran variable interviniente que determina la pro-

ducción de bienestar. Según esta perspectiva, las estructuras estatales centrales son responsables y autónomas en el desarrollo de los sistemas nacionales de protección social.

Asimismo, buena parte de los estudios sobre el Estado del Bienestar se han alineado con el enfoque de los “recursos de poder” (*power resources approach*), el cual subraya el valor autónomo de la política como instrumento de cambio y cuestiona la idea de que la política social sea un reflejo de las necesidades sistémicas de las sociedades capitalistas e industrializadas. Según dicho enfoque, la política cuenta decisivamente en el establecimiento de la agenda y en la elaboración de las políticas públicas sociales, las cuales no cabe entender como meros productos derivados de las necesidades funcionales de las sociedades capitalistas industrializadas.

Sucede, sin embargo, que además de subrayar la indudable importancia de la “política” en aspectos tan sustanciales como pueden ser los niveles de gasto social inducidos por los gobiernos de distinta coloración política, los estudios del bienestar también deben prestar atención a la dinamicidad de los condicionantes socioeconómicos y a las bases culturales y axiológicas en las que se sustenta la legitimidad del Estado del Bienestar. Estas últimas son generalmente despreciadas en los análisis comparativos, dado que su evidencia es compleja de sintetizar y sistematizar estadísticamente. Pero su peso analítico a la hora de examinar producción y resultados del Estado del Bienestar es equivalente, cuando no mayor, a otros elementos medibles en los esforzados ejercicios de síntesis y parsimonia académicas.

En la autopercepción de necesidades y riesgos sociales, los valores y actitudes ciudadanas y los estilos de vida no son iguales en los distintos regímenes del bienestar (*welfare regimes*). Ello influye sobremanera en la configuración de las opciones estratégicas de los principales actores, o coaliciones de actores, en el desarrollo de las políticas sociales (familias, hogares, gobiernos, asociaciones civiles, sindicatos o corporaciones lucrativas, pongamos por caso). Tales factores culturales no son siempre reducibles a variables numéricas o representaciones interpuestas (*proxies*). Sin embargo, en numerosas ocasiones son constitutivos de rasgos comunes (*commonalities*) entre países en el seno de civilizaciones de ámbito superior, como puede ser el caso de la Europa mediterránea.

En el terreno académico, no parece casual que buena parte de las investigaciones sociales efectuadas en los países de la OCDE resalten metodológicamente la dimensión individual de los ciudadanos como unidades de observación descontextualizadas y desprovistas de ligámenes afectivo-familiares, y en donde la cultura es simplemente una variable no “operacionalizable”. Al no tomar en cuenta los recursos culturales familiares (actitudes, expectativas, percepciones y valores), buena parte de las investigaciones de índole cuantitativa respecto a los sistemas de protección social en el Sur de Europa han sido incapaces de comprender cabalmente el papel de los hogares en la producción y distribución de bienestar en los países meridionales europeos, entre ellos España.

El Estado del Bienestar español pertenece al régimen mediterráneo que también incluye a Grecia, Italia y Portugal. El factor más característico del bienestar del Sur de Europa es la interpenetración de la familia en todas las áreas de producción y distribución del bienestar, y en particular en lo que hace referencia a rentas y servicios. El papel de las familias en la procura de satisfacción vital y autonomía para sus miembros ha sido dado por añadidura por los gobiernos meridionales europeos, los cuales se han aprovechado de la cobertura “gratis” de un amplio abanico de necesidades y riesgos sociales facilitados en los últimos decenios por la hiperactividad de las “supermujeres” mediterráneas. Cohortes de los grupos de edad entre 40 y 59 años son *grosso modo* representativas de estas “supermujeres”, las cuales han sido capaces de conciliar su ingente trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más absorbentes actividades profesionales en el mercado laboral formal. Al desplegar tal hiperactividad las “supermujeres” se han constituido en el más eficaz amortiguador social en la Europa meridional contra la ofensiva neoliberal de los años 1980 y 1990 ¹.

El modo de interacción de la familia con el Estado y las instituciones públicas, de una parte, y las instituciones de la sociedad civil, de otro lado, singularizan al bienestar mediterráneo en contraste a los más estudiados e investigados regímenes anglosajón, continental y nórdico. Además, el desarrollo del régimen mediterráneo del bienestar apunta hacia una cierta equidistancia en su configuración institucional respecto a las otras tres mencionadas tipologías. Es quizá el caso de España el que mejor representa dicha “vía media” ² entre los procesos de universalización y generalización de sus sistemas de la salud, educativos y de pensiones, y la permanencia de una seguridad social de carácter contributivo, todo ello junto a un aumento de las políticas sociales selectivas (*targeting*) en el área de la asistencia y servicios sociales.

El caso español del bienestar

El libro objeto de esta recensión es una compilación de ponencias editadas que se presentaron en un seminario académico celebrado en Barcelona a finales de 2003. Se trata de un conjunto de textos de indudable interés y que han sido elaborados por distintos docentes e investigadores españoles, en su mayoría pertenecientes a la Universitat Pompeu Fabra. La compilación sigue la misma metodología —y, en cierto modo, es una continuación— de un volumen anterior titulado, *L'Estat del Benestar a Catalunya*.

El coordinador de las contribuciones recogidas en el libro es Vicenç Navarro, profesor de políticas públicas y sociales en la Universitat Pompeu Fabra, autor con larga tra-

1. Cfr. Moreno (2004).

2. Cfr. Moreno y Sarasa (1993).

yectoria académica allende nuestras fronteras. Vicenç Navarro ha sido uno más de los exiliados políticos de la dictadura franquista que dejó la impronta de su excelencia académica en los Estados Unidos antes de regresar a su Cataluña natal y poder proseguir su carrera como preclaro científico social.

Según expone el propio Navarro, los análisis recogidos en el libro se concentran en las políticas sociales, o ausencia de ellas, implementadas durante el último período en el gobierno central del Partido Popular (1996-2004). Se califica a este período como “conservador”, al tiempo que se explicita una visión crítica “socialdemócrata” en la presentación de los trabajos. Estos tienen como finalidad principal certificar el bajo nivel de desarrollo del Estado del Bienestar en España, para lo cual se utiliza como evidencia empírica el menor gasto público destinado a las políticas sociales en comparación con otros países de la Unión Europea, o con aquellos más ricos de la OCDE. En el libro se reitera que el supuesto “gran éxito económico” español no ha repercutido en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos españoles.

Recordemos que en España, y después de la larga singladura de la dictadura franquista, la transición democrática fue testigo de un impulso considerable en el desarrollo de las instituciones que configuran el Estado del Bienestar. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, España experimentó un período de aumentos constantes en su gasto social a un ritmo comparativamente mayor al del conjunto de los países de la Unión Europea. Ello fue posible merced al deseo modernizador de la sociedad española y al amplio consenso social por la convergencia europea. Desde entonces el principio guía en la implantación de las políticas económicas y sociales ha sido el de dar alcance (*catching up*) —realmente y no sólo de forma nominal— al resto de los países europeos. El crecimiento económico —según los indicadores utilizados por los principales organismos económicos internacionales— ha reflejado un esfuerzo sostenido por la convergencia europea. Considérese que si en 1959, en el inicio de la tímida liberalización económica de la dictadura franquista, el PIB per cápita español se situaba en el 58,3 por ciento de la media europea occidental, y en 1985 tal promedio aumentaba al 70,6 por ciento, en el año 2000 el porcentaje se había incrementado al 86,6 por ciento. De mantenerse el diferencial anual en positivo del 0,7 por ciento, España igualaría la media de la antigua UE-15 en el año 2020 (la correspondiente al conjunto de la UE-25 está próxima a alcanzarse).

Recordemos, asimismo, que durante el período 1980-1992, el gasto social en España incrementó su participación en el PIB en un 4,37 por ciento, situándose como uno de los cuatro países con mayor aumento en la Unión Europea. Desde entonces el nivel del gasto social se ha mantenido en torno al 50 por ciento del gasto público total. En el período posterior (1993-2000), la evolución del gasto social total —en apartados tales como políticas y seguridad sociales, sanidad, educación y vivienda o bienestar comunitario— experimentó un incremento notable (46,2 por ciento), aunque inferior al aumento del PIB (61,7 por ciento). El resultado de tal desequilibrio fue que el gasto

social total descendió de un 26,3 por ciento del PIB a un 23,8 en el año 2000. Recuérdese también que en 1997, y por primera vez desde la transición democrática, el gasto público creció por debajo del PIB. Desde entonces se ha afianzado dicho cambio de tendencia y el bienestar social, cuantificado en aumento del gasto público estatal (Administración General del Estado y Administraciones Autonómicas), se ha distanciado sensiblemente del crecimiento económico del país.

Los datos anteriormente reproducidos³ difieren algo de los recogidos por Navarro en el libro objeto de la presente recensión, la mayoría de los cuales son de carácter secundario aunque vienen avalados por organismos tales como el EUROSTAT o la OCDE. Ello crea, en ocasiones, algunos problemas de commensurabilidad en el contraste de datos de fuentes no homogéneas (ej., Tablas 32 y 33, capítulo 2). Conviene puntualizar también que las fuentes internacionales de datos estadísticos respecto a niveles agregados de gasto público social han obviado a menudo las cantidades financiadas por las Comunidades Autónomas, y han recogido las “estandarizadas” por el Estado central. Ello ha ocultado, si bien inintencionalmente, una realidad de un peso significativo en el gasto social en España, cual es el incremento en algunos casos notable del gasto social por parte de algunas nacionalidades y regiones españolas. Sucede, además, que no pocas nacionalidades y regiones a veces “camuflan” partidas que no se incluyen en las nominalmente correspondientes al gasto social. La finalidad no confesada por los mesogobiernos españoles no es tanto “ocultar” su esfuerzo financiero en nuevos programas sociales de su entera responsabilidad (ej., IMIs), como reivindicar una mayor aportación financiera del Estado para cubrir su expansivo gasto social (ej., “deuda histórica” andaluza).

Lo sucedido con el gasto social durante el período examinado en España ejemplifica la nueva actitud hacia el sector público que se ha extendido entre buena parte de los gobiernos de los países más desarrollados de la OCDE y que, independientemente de su coloración política, aprovechan los períodos de expansión económica para reducir su presencia. Se trata no tanto de reducir en términos absolutos el peso del bienestar social en las cuentas estatales (*welfare retrenchment*), como de contener el crecimiento presupuestario del mismo (*cost containment*). Mediante esta actuación se trata de reforzar la dependencia del bienestar social respecto al mercado, como ejemplifica el caso del régimen de bienestar anglosajón (particularmente el Reino Unido), lo que implica una menor presencia estatal directa en la provisión de políticas sociales.

Como muy certeramente apunta Vicenç Navarro, en el caso de los gobiernos del PP en España (1996-2004) el principal objetivo macroeconómico al que se supeditaron sus políticas públicas fue la consecución y mantenimiento del “déficit cero” financiero en los Presupuestos Generales del Estado, lo que ha repercutido en un incremento

3. Han sido tomados del volumen dirigido por Antonio González Temprano (2003).

del diferencial del gasto social de España respecto a las magnitudes en otros países de la Unión Europea. Un efecto de la consecución del “déficit cero” ha sido la progresiva reducción de la deuda pública (que ha disminuido de un porcentaje del 63,8 por ciento, en 1997, a un estimado 47,6 por ciento, en 2005). Otro correlato de la política de “ortodoxia” financiera ha sido la sustancial mejora de las cuentas de la Seguridad Social, las cuales se han visto enormemente beneficiadas por el masivo ingreso de nuevos cotizantes, y cuya cifra total podría aproximarse a 20 millones en los próximos años de mantenerse el fuerte ritmo de afiliación de los últimos tiempos.

Mientras otros países más desarrollados económicamente del régimen mediterráneo del bienestar, como es el caso de Italia, han intentado desde hace varios lustros implementar reformas de contención de sus “generosos” sistemas de pensiones⁴, España espera la maduración de las pensiones contributivas sin mayores sobresaltos a corto plazo. Empero, las cifras de gasto público en España desde 1996 constatan una menor expansión de las políticas sociales en «nuestros centros de atención primaria, en nuestros hospitales, en nuestras residencias de ancianos, en nuestras pensiones, en nuestras ayudas públicas a las familias y en nuestra vivienda social».

El libro examina la actuación de los gobiernos centrales, aunque habría que tomar en cuenta al menos otros dos tipos de análisis: 1) Apoyo popular a las políticas de contención del gasto social; y 2) Comportamiento de los actores sociales. Respecto al primero de los análisis complementarios sugeridos, conviene señalar que existe una creencia generalizada entre los gobiernos europeos de que sus ciudadanos no están dispuestos a pagar más impuestos o contribuciones más altas para financiar el gasto público del bienestar. La lógica de tales reservas ha inhibido al gasto público, o ha servido de munición ideológica a los intentos de mercantilización en las reformas del bienestar emprendidas en los últimos tiempos. Pero existe poca evidencia en las encuestas de opinión respecto a un menor apoyo popular al Estado del Bienestar intervencionista. Si acaso, el apoyo permanece alto para el mayor gasto social en atención sanitaria y programas de salud, así como hacia el mantenimiento de las pensiones y del cuidado en general de los mayores. Tales actitudes coexisten a menudo con una cierta disposición favorable a los recortes en los impuestos para las capas de rédito bajo y medio, circunstancia que ha creado algún dilema para los decisores públicos (*policy-makers*)⁵.

Cabe aseverar que la sociedad española genera suficientes recursos para garantizar no sólo la sostenibilidad sino la expansión racional del Estado del Bienestar. Respecto a esta última posibilidad, la aparición de “nuevos riesgos sociales”, principalmente en lo concerniente a jóvenes desempleados, familias con hijos pequeños, mujeres trabajadoras y mayores dependientes, el Estado del Bienestar español está en mejores con-

4. Cfr. Gentile (2004), en www.iesam.csic.es/doctrab.htm.

5. Cfr. Del Pino (2005).

diciones coyunturales para ajustar su capacidad de gasto sin los problemas acuciantes confrontados por otras economías europeas como la alemana, italiana o francesa, pongamos por caso. Además de la voluntad política requerida a tal efecto en las instituciones centrales, autonómicas y locales, sería necesario debatir sobre la conveniencia de implementar tales políticas sociales “nuevas” que deberían conciliar crecimiento económico y legitimación del bienestar social. Aquí, la responsabilidad no sólo de partidos políticos, sino también de sindicatos, patronales, ONG y, en general, de todos aquellos actores sociales implicados en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas sociales es crucial.

Estado central y Comunidades Autónomas

El coordinador del volumen es consciente de la importancia que las Comunidades Autónomas tienen en el Estado del Bienestar español, y subraya su responsabilidad como instituciones gestoras de servicios tan decisivos para los ciudadanos como son los de la sanidad, la educación y los de ayuda a las familias. Pero los capítulos del libro traslucen una cierta visión desde el Estado central que se compadece malamente con la dimensión territorial de las políticas públicas en España. Ciertamente, los recursos institucionales y organizativos aportados por las nacionalidades y regiones en la configuración del Estado del Bienestar en España reclaman una mayor atención.

Recuérdese que ya la Constitución de 1978 marcó el inicio del proceso de institucionalización de los servicios sociales en la España democrática. De acuerdo a su artículo 148.1.20, la asistencia social es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los poderes relativos a la legislación básica y el régimen económico del sistema de seguridad social quedaron atribuidos al Estado en su conjunto. Nacionalidades y regiones podían ejercer competencias ejecutivas en la gestión de aquellos programas contributivos de la seguridad social que pudieran ser transferidos a ellas (art. 149; 1.17), como así ha sucedido con los relativos al antiguo INSERSO. El texto constitucional ni definió ni delimitó específicamente ambas áreas de actuación (asistencia social y servicios sociales). Además todas aquellas competencias no relacionadas en la lista de “exclusiva” del Estado central podían ser requeridas por las Comunidades Autónomas (art. 149.3).

Dado el carácter flexible de las disposiciones constitucionales, las Comunidades Autónomas reclamaron en sus Estatutos de Autonomías un considerable número de servicios y funciones en las áreas de asistencia social, servicios sociales, desarrollo comunitario y de atención primaria, promoción social y, en general, de políticas del bienestar. Durante el período 1982-1993, mediante iniciativas legislativas autonómicas, se establecieron los sistemas regionales de servicios sociales de las nacionalidades y regiones. Tales leyes autonómicas interpretaron extensivamente el concepto de asistencia social. Asumían

implícitamente que los servicios sociales también eran una competencia “exclusiva” de las Comunidades Autónomas. Consiguientemente, todas las leyes autonómicas incorporaron el criterio de unos servicios públicos integrales del bienestar, con acceso abierto y sin discriminación para los ciudadanos de sus respectivas comunidades.

En los años 1983-1984 el gobierno del PSOE intentó infructuosamente introducir una Ley Nacional de Servicios Sociales que integrase los servicios dispersos en el sistema contributivo de la seguridad social en un marco institucional único y de gestión centralizada. En 1986 el Tribunal Constitucional dictaminó que, a pesar de las “competencias exclusivas” de nacionalidades y regiones, la administración central podría desarrollar programas de asistencia social garantizando un trato equitativo entre las Comunidades Autónomas (sentencia 146/86). Sin embargo, los mesogobiernos españoles se han consolidado como protagonistas institucionales del desarrollo del bienestar en España, consecuencia de la lógica constitucional por la descentralización de las políticas sociales, que han incluido en años recientes el traspaso de las importantes competencias en educación y sanidad a todas las CC AA.

A la vista de las competencias de las CC AA y los entes municipales en la provisión de políticas sociales y en el mantenimiento y modernización del Estado del Bienestar en España, cabe argüir que el Estado central ha pasado a ser subsidiario del autonómico. Si excluimos las partidas presupuestarias de la Seguridad Social, el gasto público autonómico en España ha evolucionado desde un 3 por ciento en 1981 a un 35,5 por ciento en 2002⁶. Es éste un desarrollo político e institucional con efectos decisivos para el Estado del Bienestar en España, y que en modo alguno puede ignorarse o soslayarse con jacobinismos voluntaristas o enfoques en clara asintonía con el sustrato democrático y plural del Estado Autonómico.

Examen de políticas sociales

Tras realizar en el primer capítulo un breve resumen de la situación del Estado del Bienestar en España, Vicenç Navarro y la investigadora en políticas públicas de la Universitat Pompeu Fabra, Águeda Quiroga, documentan en el capítulo segundo la desconvergencia que se ha producido en los últimos años en el gasto social respecto a otros países de la Unión Europea. Después de revisar datos ofrecidos profusamente en más de 40 cuadros reproducidos en este capítulo, su conclusión es rotunda: «La España social no va bien». Si bien se deja constancia de los avances realizados desde

6. MAP, *Estimación del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas (1982-2002)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas (2002). Además los porcentajes de empleados públicos en cada nivel de gobierno son igualmente ilustrativos: 25 por ciento (central), 53 por ciento (regional) y 22 por ciento (local).

la transición democrática, se apunta que desde 1994 se ha producido un retroceso en la convergencia social con Europa. Los autores esperan que su radiografía de la situación, junto a la proporcionada por los otros colaboradores del volumen colectivo, cause preocupación y estimule el debate público.

Adolfo Jiménez, ex Secretario General para la Seguridad Social durante el período de los gobiernos PSOE tras la transición democrática, es el autor del tercer capítulo donde reflexiona sobre el desarrollo del sistema de aseguramiento público en España. Desde la vertiente de la financiación, y tomando el 2000 como año de referencia, se subraya el dato de que la aportación del Estado a la cobertura del gasto social descendió, pasando del 6,6 por ciento en 1995 al 6,0 por ciento en el año 2000, mientras que las cotizaciones aumentaron en una proporción análoga desde el 14,7 por ciento hasta el 15,3 por ciento, una evolución de signo contrario al seguido por la media de los países de la UE-15. El capítulo cuarto está redactado por Javier Ramos, profesor politólogo en la Universitat Pompeu Fabra, y en él se examina y documenta la evolución de la creciente precarización que persiste en el mercado de trabajo español. El autor realiza un repaso de la reciente historia laboral con relación a la temporalidad (siendo la tasa española de las más altas en la UE-15) y del empleo a tiempo parcial. Con la ayuda de un modelo de regresión logística se confirma lo que es a todas luces evidente: la precarización depende de la calidad del empleo. Naturalmente no todos los “empleos basura” (*junk jobs*) suponen una transición a empleos mejor remunerados.

Antonio Izquierdo, profesor sociólogo de la Universidad de La Coruña, analiza críticamente en el capítulo 5 las políticas de inmigración desarrolladas por los gobiernos del PP. Respecto a los flujos migratorios se subraya que los compuestos por familiares, refugiados estudiantes e investigadores profesionales muy cualificados tienen más importancia numérica y social que las corrientes de mano de obra para cubrir los nichos laborales rechazados por los trabajadores españoles. En futuros estudios, convendría prestar más atención a las actividades laborales desarrolladas por el millón de indocumentados que estimaba el autor cuando redactó el texto. Recuérdese que según cálculos de la “economía sumergida”, la cual se nutre de buena parte de inmigrantes indocumentados, alcanzaba en 2003 el 22 por ciento del PIB en contraste de una media del 16,3 por ciento para la OCDE⁷. Los tres siguientes capítulos versan sobre la calidad, la financiación y la movilidad social con relación a la educación en España. En el capítulo sexto el profesor Francesc Pedró, profesor politólogo de la Universitat Pompeu Fabra, considera que las políticas de ordenación educativa son vicarias de las coordinadas políticas globales de la autoridad central representada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte por razones de financiación. Ello le lleva aseverar que en España ha habido más una descentralización administrativa que estrictamente política, lo que para

7. Cfr. Moreno Fuentes (2005), en www.iesam.csic.es/doctrab.htm.

el autor es fácil de demostrar. Tan controvertida afirmación se amplía con la opinión de que España no es uno de los países más descentralizados, ni siquiera a escala europea en materia educativa. A diferencia de otros capítulos se echan de menos aquí cuadros y datos de carácter comparativo que avalen tales conjeturas.

Los autores del capítulo séptimo, Jorge Calero, profesor economista de la Universitat de Barcelona y Xavier Bonal, profesor sociólogo de la Universitat Autònoma de Barcelona, inciden en que la falta de recursos ha tenido consecuencias importantes tanto en el terreno de la eficiencia como en el de la equidad educativa. Julio Carabaña, profesor sociólogo de la Universidad Complutense de Madrid, es autor del capítulo octavo que versa sobre la movilidad y la desigualdad respecto a la educación. Uno de los principales propósitos argumentativos del capítulo, sostenido en un robusto y sistematizado fundamento empírico, es que la educación es relevante sólo para la movilidad de las clases no manuales, dentro de ellas más bien para las clases profesionales, y todavía dentro de estas últimas para su fracción estrictamente universitaria. El autor del capítulo reconoce que no se sabe mucho sobre las políticas públicas que favorecen el acceso a la enseñanza, pero sí que algunas que se piensa puedan favorecerlo —las reformas comprensivas— pueden producir el efecto contrario y otras, como es el caso de las becas, no tienen efectos claros.

José Manuel Freire, docente del Instituto de Salud Carlos III y ex consejero de Salud y Consumo del gobierno vasco por el PSE-PSOE bajo el mandato de José Antonio Ardanza (1987-1991), analiza la organización y funcionamiento de la sanidad pública, concentrándose en los servicios sanitarios que se prestan a los ciudadanos, tanto en la atención primaria (médicos de cabecera y centros de salud), como en la atención especializada (hospitales). María José González, profesora politóloga de la Universidad Pompeu Fabra, escribe en el capítulo décimo sobre los servicios de ayuda a la familia, analizando la escolarización de la primera infancia en España. Es ésta un área de las políticas sociales de crucial importancia en la “arquitectura” de la configuración del bienestar español. Gregorio Rodríguez Cabrero, profesor sociólogo y economista de la Universidad de Alcalá de Henares, examina en el capítulo undécimo los servicios domiciliarios y la atención a la dependencia de las personas mayores. Como en el capítulo anterior, se analiza aquí otra área crucial del Estado del Bienestar cuya gestión “no remunerada” ha recaído mayoritariamente en las mujeres dentro de los hogares. Con la gradual desaparición en España de las “supermujeres”, fenómeno generacional característico en los últimos decenios del bienestar mediterráneo, se abre una etapa de mayor implicación de la sociedad en su conjunto respecto al cuidado de niños y mayores. Cabe singularizar a este factor como el de mayor repercusión en el futuro desarrollo del Estado del Bienestar en España.

En el capítulo duodécimo, Carme Trilla, profesora economista de la Universitat Pompeu Fabra, analiza la situación de la vivienda en España, de tanta relevancia social en especial para los ciudadanos más jóvenes que confrontan una situación de creciente

dificultad, bien sea por la mayor carestía de los pisos en propiedad o por la escasa oferta de aquellos en alquiler en condiciones asequibles. La autora propone fomentar una importante oferta de vivienda de alquiler a precio asequible. Además, según Trilla, sería deseable un incremento sustancial de la inversión pública, bien fuese en forma de inversión directa o mediante subvenciones y ayudas a los ciudadanos. Los autores del capítulo decimotercero, Zenón Ridruejo y Julio López Díaz, profesores economistas de la Universidad de Valladolid, examinan la reforma fiscal llevada a efecto en 1999 por el gobierno del PP y señalan que la modificación del IRPF favoreció a los contribuyentes más acomodados. Baste observar que respecto al reparto de la carga tributaria, sólo tres de los diez grupos de renta vio reducirse su tipo medio. De esos tres grupos la rebaja más significativa se produjo en el grupo de los ciudadanos con rentas más elevadas. En el capítulo decimocuarto y último del libro se analizan las consecuencias de las desigualdades en la calidad de vida y la salud de los españoles. Sus autores son Joan Benach, profesor de la salud en la Universitat Pompeu Fabra, Antonio Daponte, investigador de la Escuela Andaluza de Salud Pública, Carme Borrel y Lucía Artaco, de la Agència de Salut Pública de Barcelona y Esteve Fernández, del Institut Català d'Oncologia. Como sucede con otros aspectos en los procesos de reforma de las políticas del bienestar, los autores constatan el bajo nivel de debate público lo que, de no cambiar, contribuirá a que en España «los más desfavorecidos sigan pagando con su salud el precio de la desigualdad social».

Comentarios finales

El volumen concluye un tanto abruptamente tras el último capítulo. Se echa de menos una sección final a modo de conclusiones generales. En cierto modo éstas ya fueron adelantadas normativamente en las aseveraciones avanzadas en los dos primeros capítulos del libro. No obstante, hubiera sido provechosa para el lector la lectura de un listado sintético de hallazgos y aspectos más relevantes recogidos en los diversos capítulos del libro. Tal elenco hubiera enriquecido la discusión futura en el enjuiciamiento posterior de la actuación del gobierno del PSOE en políticas del bienestar, anunciadas e implementadas desde 2004. Al margen del caso concreto del libro que nos ocupa, debe recordarse que son la falta de “sistematicidad” y “acumulatividad” dos de las carencias más notables en buena parte de los estudios e investigaciones de las ciencias sociales en España.

El contraste entre la producción y rendimiento de las políticas de gobiernos de distinta coloración política es esencial para incentivar el necesario debate social sobre el perfeccionamiento del Estado del Bienestar y del sistema de protección social español. Además de mejorar la pedagogía ciudadana en el discernimiento de las diferentes opciones ideológicas de políticas públicas —cuando tales diferencias se producen explícita-

mente—, se facilitaría asimismo una clarificación en los procesos de toma de posición y articulación de intereses por parte de los actores sociales que condicionan la gobernanza de sociedades democráticas avanzadas como la española.

Como sucede últimamente con otros estudios similares, sería también deseable una mayor atención a la dimensión territorial del bienestar. Como ya se ha apuntado, en España los recursos e incidencia del nivel autonómico y local son cada vez mayores. En apartados como la gestión de servicios sociales o la implementación *ex novo* de políticas públicas como las relativas al “cierre” de la malla de seguridad (*safety net*), los mesogobiernos y entes locales españoles son pilares institucionales decisivos para la reforma del bienestar español⁸. El modelo de bienestar jerárquico del “orden y mando” (*command-and-control*) no sólo está desfasado en sociedades culturalmente homogéneas y con una tradición estalista centralizada, sino que es aventurado en un país plural y con una vocación secular por el autogobierno territorial y democrático como es el caso de España.

Cabe subrayar la abundante información recogida en las páginas del libro coordinado por Vicenç Navarro. Tal panoplia de datos serán agradecidos no sólo por los estudiosos de las políticas sociales, sino por todos aquellos ciudadanos interesados en cómo lograr una mayor calidad democrática, cohesión social y legitimidad moral en el futuro desarrollo del Estado del Bienestar español. A buen seguro su difusión contribuirá a elevar el nivel de debate público en un asunto que concierne a la sociedad en su conjunto.

Referencias

- Arriba, Ana. 2001. «Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción», en Luis Moreno, ed., *Pobreza y Exclusión: La “malla de seguridad” en España*, 175-220. Madrid.
- Del Pino, Eloísa. 2005. «¿Se han modificado las preferencias de los ciudadanos sobre las políticas de bienestar en España (1985-2005)?», Documento de Trabajo 05-03, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), www.iesam.csic.es/doctrab.htm.
- Gentile, Alessandro. 2004. *El plan de reforma del sistema de pensiones italiano*, Documento de Trabajo 04-01, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), www.iesam.csic.es/doctrab.htm.
- González Temprano, Antonio. 2003. *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Moreno, Luis. 2004. «Spain’s Transition to New Risks: A Farewell to “Superwomen”», en Peter Taylor-Gooby, ed., *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, 133-157. Oxford: Oxford University Press.

8. Cfr. Arriba (2001).

- Moreno, Luis, y Sebastià Sarasa. 1993. «Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, 6: 27-69.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier. 2005. *The Regularisation of Undocumented Migrants as a Mechanism for the “Emerging” of the Spanish Underground Economy*, Documento de Trabajo 05-06, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), www.iesam.csic.es/doctrab.htm.

LUIS MORENO
E-mail: lmorfer@iesam.csic.es