

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

Luis Moreno y Sebastià Sarasa

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC, Madrid)
y Departament de Ciències Polítiques i Socials (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona)

RESUMEN: La mayoría de los últimos estudios comparados sobre el desarrollo del Estado del Bienestar en Europa se han ocupado prioritariamente de la situación existente en las democracias liberales. El caso de España ha generado escasa atención entre los académicos y expertos del campo de la política social, muy probablemente a causa de la naturaleza del régimen franquista que se prolongó durante cerca de cuarenta años.

El presente Documento de Trabajo identifica diferencias y similitudes en el desarrollo del moderno sistema de provisión social en España en referencia al de otras democracias europeas. Aún sucintamente, se analizan los elementos más determinantes en la génesis y desarrollo del Estado del Bienestar español. Dicha examen pretende caracterizar el modelo asistencial español que confronta un triple reto en el final del segundo milenio: la articulación de las prácticas tardocorporatistas, la consolidación del proceso descentralizador y el establecimiento de nuevas relaciones mixtas entre estado, mercado y altruismo organizado.

SUMMARY: Most of the recent comparative studies related to the development of the Welfare State in Europe have dealt with the situation in liberal democracies. The case of Spain has attracted very little attention from academics and experts in the area of social policy, most probably because it was under Franco's rule for a period of nearly 40 years.

This Working Paper identifies similarities and differences in the building up of a system of provision of social welfare in modern Spain in comparison with other European democracies. The analysis of its main features serves the purpose of characterising the model of social welfare in Spain at the turn of the millennium. This faces a three-fold challenge: the articulation of late-corporatist practices, the fulfilment of its decentralising programme, and the establishment of new mixed relationships among state, market and altruist associations.

1. Introducción: la 'cuestión social'

Desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial se desarrolló en la mayoría de los países industriales europeos un vigoroso debate sobre la denominada 'cuestión social'. Los nuevos ciclos de modernización económica, inaugurados por la revolución tecnológica británica de fines del siglo XVIII, desplegaron los procesos de industrialización / urbanización / explosión demográfica, embrionarios de una agudización de las modernas tensiones sociales. El modo de acumulación capitalista, en muchos casos de carácter violento, la índole fluctuante e irregular del desarrollo industrial, así como su desigual distribución territorial, provocó la acción 'compensatoria' por parte de algunos gobiernos de los estados-nación europeos y su priorización por las políticas de protección social. Estas medidas cimentaron la subsiguiente y progresiva implantación del Estado Asistencial, Estado Providencia, o en su más extendida denominación anglosajona, *Welfare State* o Estado del Bienestar.

Aún con aportaciones diversas en grado y enfoque, conservadora, liberal y socialdemócrata fueron desde mediados del pasado siglo las tres grandes corrientes ideológicas europeas animadoras del debate sobre la 'cuestión social'. Sus actuaciones, tanto al frente de gobiernos como de instituciones de intermediación social, fueron decisivas en el desarrollo de las estructuras asistenciales públicas. Ninguno de ellos puede arrogarse en exclusiva la paternidad del Estado del Bienestar. Sus intervenciones tuvieron un carácter complementario y, en ocasiones, fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos coyunturales. Las derivaciones del desigual entrelazamiento en las acciones de gobierno y oposición de aquellas tres corrientes ideológicas se han plasmado en los diversos modelos de estados asistenciales en Europa occidental.

Desde una perspectiva general pueden identificarse, no obstante, los grandes principios motores en la actuación de conservadores, socialdemócratas y liberales respecto a la política social en la Europa democrática contemporánea. Así, la escuela de pensamiento conservador ha procurado conciliar sus tesis patrimonialistas con el apoyo por los 'derechos naturales' de los trabajadores, enfatizando las políticas basadas en los postulados de paternalismo y ley-y-orden. Desde las instancias de poder gubernamental, los conservadores han consentido en ocasiones implantar restricciones legales a los bienes y propiedades privados al convenir, en ocasiones, en su implícita 'función social'. Los socialdemócratas, por su parte, han desplegado estrategias de reformas graduales con el propósito final de alcanzar el bienestar colectivo de los ciudadanos, promoviendo especialmente la puesta en vigor de políticas igualitarias y redistributivas. Los liberales, considerados como enemigos recalcitrantes de la intervención estatal, también han propugnado la provisión de un nivel mínimo público de asistencia pública, muy en línea con la idea de la nación-comunidad expuesta por los seguidores de Jeremy Bentham (¹).

¹. A veces el pensamiento liberal se ha mostrado abierto a la instrumentalización de la intervención estatal mediante la promoción de élites de burócratas --el caso de la Alemania prusiana--, o el establecimiento de estructuras intermedias corporativistas a fin de cohesionar el "cuerpo social". Este fue el caso de los krausistas españoles, seguidores del filósofo alemán Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832), que abogaban por la consolidación de 'amortiguadores' institucionales que sirvieran de acomodo e interrelación entre las esferas individual y estatal. En relación a la última literatura sobre la

La carencia de estudios, tanto respecto a la génesis y desarrollo del Estado del Bienestar español como a su delimitación conceptual en referencia a la tipología europea, ha animado a los autores del presente trabajo a realizar un sucinto repaso analítico de aquellos hechos más relevantes en la construcción asistencial del sistema español que ahora encara el final del segundo milenio. Un modelo de bienestar, el español, que se configura como una 'vía media' en referencia a los sistemas tipo consolidados en el mundo industrialmente avanzado occidental (²), y que afronta como retos más destacados la articulación de las prácticas tardocorporatistas, la consolidación del proceso descentralizador y el establecimiento de nuevas relaciones mixtas entre estado, mercado y asociacionismo altruista.

2. Los antecedentes krausistas y socialcatólicos

Los primeros liberales españoles de la Constitución de Cádiz de 1812 auspiciaban un sistema de asistencia social basado en la extensión de los programas de educación y salud a implantar primordialmente por medio de las instituciones públicas locales. Hubo también reformistas preocupados por la beneficencia, la situación de las prisiones y el tratamiento de los enfermos mentales (³). Empero, la casi permanente convulsión social y política decimonónica dejó a la Iglesia Católica como principal –y única, en algunas zonas geográficas– institución provisorio de servicios de educación, beneficencia y asistencia a ancianos, pobres y enfermos. También contribuía a ello el peso de una tradición de abstención de los poderes públicos españoles en materia de asistencia a las capas humildes de la sociedad. Disponía la Iglesia Católica de un margen de intervención asistencial comparativamente mayor al existente en la mayoría de los países europeos (⁴).

La actitud de la mayor parte de jerarquía católica ante la 'cuestión social' era inequívocamente conservadora y en su programa de acción benéfica no se incorporaban propuestas de reforma social. Causa, pues, poca perplejidad el escaso

evolución de las ideas liberal hacia posiciones de un individualismo atemperado, cf. N. Barry (1990) y M. Freedon (1990). Respecto al liberalismo alemán, cf. I. Sotelo (1989) y M. Prisching (1989). En relación al proyecto de renovación ética propugnado por el 'kraus-institucionismo', cf. F. Velasco (1989). Sobre la figura histórica de K.C.F. Krause, véase E. M. Ureña (1991).

². Para un estudio sistemático del devenir de la asistencia social en España, véase S. Sarasa (1993). Para una análisis de desarrollo intermedio del modelo asistencial español entre el 'liberal' y el 'corporatista continental', consúltese L. Moreno y S. Sarasa (1992). Agradecemos los comentarios de los profesores Salvador Giner y Gregorio Rodríguez Cabrero, muchos de los cuales han podido ser incorporados al texto.

³. Sobre la asistencia psiquiátrica en la España contemporánea, véase J. M. Comelles (1988) quien examina la inhibición estatal en los servicios de asistencia tras las leyes de Beneficencia de 1822 y 1849. Para las propuestas de reformas carcelarias, cf. J. Serna (1988) y H. Roldán (1988).

⁴. Intervención que se fue recortando gradualmente, a lo que contribuyó la pérdida relativa de poder político y social de la Iglesia tras la desamortización de Juan Alvarez de Mendizábal (1836) y la activa actitud laica y anticlerical presente no sólo en los sectores populares de la sociedad española decimonónica, sino entre aquellos más dinamizadores de las clases medias ilustradas de las urbes.

eco que tuvo la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII entre los obispos españoles (⁵).

A finales del siglo XIX y principios del XX los reformadores españoles fundamentaban sus actitudes ante la pobreza y la asistencia social de acuerdo a los postulados e influencias de tres grandes corrientes ideológicas: el 'neoliberalismo' krausista (⁶), el catolicismo social y, en menor medida, las ideas socialdemócratas. Representantes de estas tres corrientes ideológicas tuvieron un papel destacado en los primeros pasos de lo que sería el futuro sistema español de asistencia, protección y previsión y seguridad sociales (⁷).

En 1883, a iniciativa del gobierno conservador de Posada Herrera, se creó la Comisión de Reformas Sociales. La CRS estuvo formada en su mayor parte por una élite de intelectuales de clases medias --destacados profesores universitarios, en particular-- y contó con el apoyo de algunos profesionales liberales, funcionarios y algunas mutualidades y cooperativas de trabajadores (⁸). Estos reformadores tuvieron que enfrentarse en la mayoría de los casos con las suspicacias, cuando no la desidia, tanto de los patronos, como de los obreros y los campesinos. Sus principales promotores eran krausistas o católicos sociales, cuyos idearios de actuación pueden sintetizarse del modo siguiente:

(a) Los **krausistas** basaban sus propuestas de acción en un 'racionalismo armónico' que abogaba por programas que auspiciasen una coexistencia simbiótica de las clases sociales y económicas superadora del conservadurismo tradicional, el *laissez-faire* depredador, el corporativismo católico y el colectivismo revolucionario. Identificaban en el atraso económico y cultural de España la principal causa de la pobreza y el subdesarrollo industrial. Uno de los principales obstáculos para la modernización de España era el férreo control ideológico que la Iglesia Católica ejercía sobre las conductas y expectativas de una mayoría de ciudadanos, influencia que lastraba seriamente el desarrollo de sus potencialidades. El sistema de instrucción debía ser, pues, secular y orientado hacia el conocimiento técnico. La caridad tradicional, por otra parte, debía dejar paso a un sistema de previsión y

⁵. Véase J. Tusell (1974:32-45). La encíclica vio la luz el 15 de mayo de 1891 y tras su remisión a los obispos españoles sólo uno de ellos la hizo pública en su diócesis. Sobre la *Rerum Novarum* y, en general, la Doctrina Social de la Iglesia Católica, cf. A. Berna *et al* (1964), E. Guerry (1959) y C. van Gestel (1959).

⁶. No deben confundirse a los autodenominados 'neoliberales' krausistas con los partidarios de la ideas y políticas neoliberales puestas en prácticas en los últimos decenios por, entre otros, los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en Estado Unidos y Gran Bretaña. En realidad apenas hay puntos en común entre ambas concepciones 'liberales'.

⁷. Es notorio que el anarquismo ha tenido una influencia destacada en la historia social española, sin embargo su reticencia hacia las instituciones le tuvo al margen de las propuestas reformistas. Ello no significa que la ideología libertaria haya carecido de influencia en el desarrollo de las reformas sociales, pues supuso un factor de división entre las clases subordinadas que limitó su capacidad de intervenir directamente en la legislación social.

⁸. En relación a la extracción social de los miembros de la CRS, sus ideologías y sus apoyos sociales, véase el trabajo de M^a. D. de la Calle (1989).

seguridad sociales que, en un primer momento, los krausistas no proponían que fuese necesariamente una responsabilidad del estado. Los krausistas mudarían y calificarían esta última posición con el paso de los años.

(b) Los **católicos sociales**, un sector minoritario en el seno del catolicismo español, compartían con los democristianos belgas y franceses su aspiración por una mayor justicia social fundamentada en la idea de que no todas las desigualdades poseían un origen 'natural' (⁹). A pesar de su carácter moderno y populista, el incipiente movimiento democristiano español estuvo sometido al acoso de los conservadores integristas, de una parte, y de los jesuitas, de otra (¹⁰). Ambos acusaban a los democristianos de 'heterodoxia' por reconocer las funciones sociales inherentes a la propiedad privada y hasta amparar como legítima su expropiación en aras del bien común. Algunos democristianos promovieron sindicatos con el fin de proteger los intereses de los trabajadores frente a la explotación inmisericorde de algunos empresarios. Empero, sus propuestas enfatizaban la regeneración moral de los pobres por medio de la piedad y no tanto a través del recurso a las reformas sociales y económicas. Téngase en cuenta que la alternativa que la doctrina católica 'oficial' planteaba frente al liberalismo y al colectivismo revolucionario, era una sociedad en la que cada individuo debía cumplir su función y 'deber' ciudadanos y en la que la propiedad privada se erigía como un *sancta sanctorum* inviolable. El Estado debía promover la armonía y conformidad sociales, asumiendo sin más el origen 'natural' de las desigualdades ciudadanas. Los pobres debían aplicarse en la disciplina, el trabajo duro y el ahorro, como única forma de progresar y superar las situaciones de miseria. Los conflictos de clase y la pobreza no eran sino presuposiciones o consecuencias de ideologías erróneas y morales inadecuadas propagadas entre los trabajadores.

Krausistas y católicos sociales, a pesar de sus notables diferencias, compartían algunos puntos de vista sobre los cuales fue posible articular diversos acuerdos de reformas sociales. Entre ellos, cabe destacar la concepción organicista que ambos poseían de la sociedad y el papel que otorgaban a las corporaciones sociales. Estas eran concebidas como cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad civil, con capacidad para conciliar conflictos sociales y para regular las relaciones laborales. A la sazón, los krausistas discrepaban con los católicos sociales en materia de prioridades, así como en el papel político que debía jugar la Iglesia Católica. Coincidían con ellos, sin embargo, en la conveniencia de instaurar un sistema de previsión social privado y voluntario, el cual debía ser promovido desde las instancias gubernamentales del Estado. Con el paso del tiempo, ambos grupos convinieron en

⁹. El movimiento cristianodemócrata tuvo un desarrollo muy desigual en España. Salvo en el País Vasco y, en menor medida, en Cataluña, la vertebración sindical y política de esta doctrina puede calificarse de fracasada. Las dificultades que tuvo el reformismo social católico para arraigar en España contribuyeron, a juicio de J. Tusell (1974), a la crispación social que condujo a la guerra civil. Véase también D. Benavides (1973), J. Andrés-Gallego (1984) y O. Alzaga (1973).

¹⁰. El grupo católico con mayor influencia política en el primer tercio de siglo XX fue sin duda la "Asociación Católica Nacional de Propagandistas", creada en 1909. En un primer momento tuvo el apoyo directo de sectores importantes de la burguesía vasca más dinámica, así como del Vaticano. Continuando la inveterada tradición jesuítica, su principal objetivo era el de adoctrinar élites políticas que representaran y ampararan los intereses eclesiásticos. Sobre la ACNP consúltese, entre otros, A. Sáez Alba (1974) y F. Lannon (1990).

otorgar al Estado un mayor protagonismo ante la 'cuestión social' que el asignado por los liberales 'ortodoxos'. El punto de discrepancia más importante en torno al sistema de protección social, era la aspiración krausista de que la beneficencia tradicional, en manos de las órdenes religiosas, fuese sustituida por un sistema de seguros sociales comprensivo.

Aunque la iniciativa de constituir la Comisión de Reformas Sociales partió de un gobierno conservador, existía un pacto de estado o consenso implícito en su creación, lo que confirma que la CRS no fuese disuelta tras el rápido ascenso de los liberales al poder en enero de 1884 (¹¹). Resultado de los trabajos de la Comisión de Reformas Sociales fue la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales de donde surgió la propuesta de crear, cinco años más tarde, el Instituto Nacional de Previsión Social (¹²). El proyecto inicial era construir un sistema de previsión social voluntario y privado. La influencia social de la Iglesia Católica no sufriría merma alguna, siempre que sus miembros estuviesen presentes y fuesen activos en las organizaciones asistenciales. Existía, además, una función a desarrollar por la beneficencia eclesiástica y dirigida a aquellos ciudadanos con pocos recursos para asegurarse una cobertura ante la enfermedad o la vejez. Su finalidad operativa inicial fue la de promover un sistema voluntario de seguros de vejez y de accidentes, en el que debían jugar un papel destacado las Cajas de Ahorro.

3. Socialistas y anarquistas ante la política de las reformas de la Segunda República

El movimiento obrero en España no mantuvo una actitud homogénea ante la política social y el desarrollo del sistema asistencial que auspiciaba los gobiernos de principios del siglo XX. Junto al sindicalismo de inspiración socialista convivía el mayor peso militante del anarquismo antiestatal y radical. Ambos movimientos adoptaron actitudes divergentes ante las reformas sociales, lo que sin duda restó influencia obrera directa en la conformación posterior de la política social española. Los socialistas, por medio de la presencia activa de Francisco Largo Caballero, sí participaron tanto en el Instituto de Reformas Sociales como en el Instituto Nacional de Previsión (¹³).

¹¹. El Ministro de Gobernación, Segismundo Moret, fue quien preparó el Real Decreto fundacional de la CRS inspirado en la legislación social británica del gobierno de Disraeli, y lo hizo más como una cuestión de Estado que no de partido. Prueba de ello es que nombrara presidente de la Comisión al jefe de la oposición, Cánovas del Castillo, quien al acceder a la jefatura del gobierno correspondió a la cortesía previa nombrando a Moret presidente de la CRS. Véase al respecto, M^a D. de la Calle (1989).

¹². La transición desde la CRS al INP se debió en gran medida a un cambio en las posiciones ideológicas de los intelectuales y políticos españoles ante la 'cuestión social'. Cf., al respecto, S. Castillo (1992).

¹³. La actitud de las organizaciones marxistas y anarquistas ante la CRS fue de desconfianza y rechazo. Pablo Iglesias compareció ante la Comisión para exponer su escepticismo y el programa político del PSOE. Los anarquistas declinaron la invitación (M^a D. de la Calle, 1989). La actitud de los socialistas, sin embargo, cambió al crearse en 1903 el Instituto de Reformas Sociales, de cuyo equipo siempre formó parte el socialista Matías Gómez Latorre, quien fue el encargado de elaborar el proyecto de ley fundacional del Instituto Nacional de Previsión que se crearía en 1908. Frente a la posición favorable a un sistema de seguros voluntario, mayoritaria en este Instituto hasta 1917, los socialistas siempre

En línea con lo sucedido en la mayoría de los países europeos, el movimiento obrero español no tuvo, inicialmente, un papel activo en la concepción de los sistemas de asistencia social públicos (¹⁴). Existieron formas de ayuda mutua propiciadas por sindicatos, cooperativas, casas del pueblo y ateneos para formar y educar a los obreros. Sin embargo, cuando el Comité de Reformas Sociales efectuó su encuesta a las organizaciones de trabajadores, la casi exclusiva preocupación que éstas mostraban atañía a las reivindicaciones salariales y a la mejora de las condiciones de trabajo. La idea de un mayor protagonismo del estado en el fomento de la asistencia social y en la creación de estructuras de representación intermedia, que mediaran en los conflictos entre patrón y trabajador, fue desarrollada principalmente por intelectuales.

La crisis económica de 1917, y el auge consecuente del movimiento revolucionario, hicieron comprender al gobierno las limitaciones de un sistema de seguros voluntario. Consecuentemente, se acometió el proyecto de construir un sistema de seguros obligatorio que cubriera jubilación, enfermedad, desempleo y maternidad. Este intento legislativo se enfrentó a la oposición de empresarios, terratenientes y de un amplio sector de la Iglesia, así como de los colegios de médicos y las compañías de seguros, que no aceptaban la idea de un seguro obligatorio de enfermedad. La Dictadura del General Primo de Rivera (1923-1929) congeló el proyecto.

Tras la proclamación de la Segunda República Española en 1931, el gobierno republicano-socialista retomó los planes de construir un sistema de seguros obligatorios, pero excluyendo del mismo el seguro de desempleo. El programa electoral con el que subió al gobierno el Frente Popular en 1936 tampoco incluyó la implantación de este seguro. Se argüía entonces que las reformas económicas serían suficientes para reabsorber el paro. En realidad la beneficencia continuó jugando un papel destacado durante la Segunda República y fue utilizada como un instrumento estricto de control social (¹⁵).

Con todo, las reformas llevadas a cabo durante la Segunda República en el campo de la asistencia social fueron notables. La mayoría de ellas siguieron más fielmente la pauta del modelo asistencial alemán y, a grandes rasgos, el de los sistemas en vigor en la Europa continental, en contraste al desarrollado en los países escandinavos y anglosajones (Esping-Andersen, 1990). Así, por ejemplo, la alianza entre proletarios y

defendieron la necesidad del seguro obligatorio (F. Montero, 1988).

¹⁴. Naturalmente, ello no significa que las actuaciones de movimiento obrero fueran irrelevantes en relación al proceso de reformas sociales de los servicios asistenciales. Ciertamente es que en un primer momento los grupos y corporaciones sociales no obreros y más próximos a los poderes institucionales estatales tuvieron una mayor capacidad de iniciativa al respecto. Sin embargo, una vez instaurado el sufragio universal, la presión social ejercida por los partidos y sindicatos obreros tuvo una mayor efectividad. Respecto a los desarrollos relativos a otros países europeos, cf. P. Flora y A. Heidenheimer (1987). Sobre el caso británico, véase P. Thane (1982).

¹⁵. En especial a partir de 1933, tras la puesta en vigor por el gobierno republicano de Azaña de la Ley de Vagos y Maleantes: una disposición normativa que equiparaba a los parados de larga duración con los delincuentes.

campesinos de Suecia, en el que se cimentó la institucionalización del Estado de Bienestar en ese país, no tuvo un parangón equivalente en el caso español básicamente por dos razones: (1) La acción de los católicos tradicionales desarrollada por la Iglesia permitió ganar para la causa conservadora a los agricultores propietarios de la mitad norte de España, fenómeno que también tuvo su reflejo en otros países europeos como Austria (¹⁶); (2) Gran parte de los campesinos jornaleros del sur abrazaron la causa anarquista radical, opuesta a colaborar en ninguna reforma social. Debe recordarse al respecto que el anarquismo también estaba enraizado entre amplios sectores obreros industriales, lo que provocó una división del proletariado industrial español entre partidarios y desafectos a la colaboración en las reformas.

Durante la República, el intento del ministro socialista Largo Caballero (¹⁷) de construir un sistema de seguros obligatorios unificado, que alcanzase tanto a los obreros industriales como a los campesinos, tuvo un apoyo desigual. Un análisis de las elecciones celebradas en 1934 para renovar a los vocales obreros del Instituto Nacional de Previsión, constata que las regiones donde se produjo mayor abstención eran aquellas donde el anarcosindicalismo era más poderoso (Cataluña y Andalucía), por contra de otras zonas donde el apoyo fue mayor para los socialistas, los católicos y, en general, donde el mutualismo laboral estaba más desarrollado (Cruz Martínez, 1990). Hubo pues un movimiento obrero dividido y dos tipos de campesinado: uno conservador que, adepto a las tesis de la Iglesia, hacía frente común con los grandes terratenientes del sur; y otro radicalizado que consideró siempre insuficientes las reformas republicanas. Incluso la Reforma Agraria, iniciada por el gobierno republicano-socialista de 1931, fue contestada por los jornaleros anarquistas produciéndose una represión sangrienta por parte de las fuerzas de orden público republicanas, la cual tuvo su más trágica expresión en los sucesos de Casa Viejas (1933).

Tampoco existían semejanzas con el modelo anglosajón. En Gran Bretaña la génesis del Estado de Bienestar se apoyó en buena medida en una coalición entre obreros y una incipiente clase media de trabajadores cualificados o 'de cuello blanco'. En España, el poder político de la oligarquía conservadora, estrechamente vinculada a la jerarquía de la Iglesia Católica, era muy superior al de las nuevas clases medias liberales, formadas por pequeños y medianos industriales y empleados cualificados, éstos últimos muy escasos si se excluye el funcionariado público. A diferencia de los terratenientes y los pequeños empresarios, la gran burguesía parecía más proclive a aceptar un sistema de seguros obligatorios que no fuera muy oneroso. Era esta una excepción en su acostumbrada táctica de formar frente común con los terratenientes y

¹⁶. La contradicciones entre el campo y la ciudad fueron explotadas hábilmente por la Confederación Nacional Católico-Agraria para reunir en una organización interclasista y conservadora a los pequeños campesinos españoles. Véase J.J. Castillo (1979).

¹⁷. El proyecto de unificar los seguros sociales estuvo en la mente de Largo Caballero desde el primer momento en que asumió la responsabilidad del Ministerio de Trabajo en 1931. En mayo de 1932, el Ministerio instó al INP a que realizara un estudio para crear los seguros de invalidez, enfermedad y muerte, y unificarlos con los seguros de vejez, retiro obrero y maternidad ya existentes. El proyecto de Ley estaba ya listo en 1936 cuando la insurrección reaccionaria hizo inviable su aplicación (véase R. Cruz Martínez, 1990).

la jerarquía eclesiástica.

Las clases medias republicanas mantuvieron posiciones ambiguas en su apoyo a las reformas sociales. Por un lado, la pequeña y la mediana burguesía de las áreas más industrializadas, sobre todo en Cataluña y País Vasco, se oponían al conservadurismo y al centralismo de la clase dominante estatal. Ello les llevó a buscar apoyos políticos entre las clases trabajadoras, azuzadas por el temor a un desenlace revolucionario. Como medida preventiva, no se oponían a defender una política de reformas sociales que garantizaran la paz social y las simpatías de los obreros, estableciendo coyunturalmente una coalición ante la oligarquía centralista. Sin embargo, no estaban dispuestas a sostener el coste económico de esas reformas.

El Estado del Bienestar español tuvo, pues, unos inicios bien distintos a los del modelo británico y escandinavo. La debilidad de las clases medias, la división del movimiento obrero y las luchas entre religiosos y anticlericales por un lado, y entre nacionalismos periféricos y Estado central por el otro, abortaron la frágil alianza entre clases medias urbanas, obreros y jornaleros del campo que sustentaba el Frente Popular.

La imposibilidad de establecer una hegemonía social, tanto de las coaliciones que defendían los cambios sociales, como de aquellas que pretendían mantener sus privilegios, llevó a estas últimas a buscar una solución militar que condujo a la instauración en 1939 de una dictadura con ribetes fascistas. Estas circunstancias aproximan, en mayor medida, los orígenes del Estado de Bienestar español al modelo alemán o italiano que al británico o escandinavo.

4. El corporativismo despótico franquista

Tras la Guerra Civil (1936-1939), surgió en España un sistema político y social basado en el poder de una coalición conservadora que se forjó ante una situación de crisis --la existencia de una República parlamentaria y reformista-- que ponía en peligro los intereses de sus elementos integrantes. Los grupos componentes de la coalición estaban vertebrados en torno a un jefe carismático (General Franco) y provenían básicamente de las clases que se habían apropiado del poder estatal durante los cincuenta años previos: las oligarquías agraria, financiera y comercial. La capacidad de maniobra de dichas élites de poder predominaba ampliamente sobre el de las burguesías industriales y sus representantes en la coalición gobernante legitimaban su poder con el sostén del Ejército y la Iglesia Católica. La hegemonía de las clases dominantes españolas surgidas tras 1939 las trabó entre sí en toda España con un grado de solidaridad que no habían poseído jamás ⁽¹⁸⁾. Además, el estado franquista gozó de una autonomía respecto a la sociedad civil de la que carecieron, por ejemplo, los estados francés, alemán o italiano surgidos tras la Segunda Guerra Mundial ⁽¹⁹⁾.

¹⁸. Para un análisis sociológico del franquismo, cf. Sevilla-Guzmán, Pérez Yruela y Giner (1978), Martínez Alier (1978) y Flaquer, Giner y Moreno (1990, pp. 24-36).

¹⁹. Anne-Marie Guillemard (1986) sugiere que la aparición de una política social de 'modo de vida', como alternativa o complemento a las políticas sociales de rentas iniciadas en la Francia de la posguerra, son una manifestación de la mayor independencia del Estado gaullista respecto a la

Los grandes perdedores de la Guerra Civil española fueron las clases subordinadas, los jornaleros, los grupos republicanos y liberales de clase media y las formaciones políticas y culturales de las nacionalidades periféricas. El Régimen franquista era representativo de un despotismo reaccionario cuya estrategia principal era garantizar un rápido --y a menudo violento-- proceso de acumulación capitalista. No obstante, y debido a imperativos mínimamente modernizadores, las intenciones originales de la coalición dirigente comenzaron a verse desbordadas. Los dirigentes de la clase política se entregaron, consiguientemente, a dos tareas prioritarias: (1) Mantener la prosperidad y la seguridad de todas las colectividades beneficiadas por el Régimen; y (2) Legitimar su dominio mediante la realización de las llamadas 'obras sociales' del Régimen (²⁰). Ateniéndose a este último aspecto, la historia de la política social española bajo el franquismo puede dividirse en tres períodos:

(a) de 1940 a finales de los años 1950. Esta etapa estuvo caracterizada por un intento -frustrado- de alcanzar una autarquía total. El Régimen franquista abominaba de toda influencia 'extranjera' y aspiraba a una utópica restauración de la sociedad tradicional. Se retomaron algunas de las iniciativas que habían sido diseñadas por el Instituto Nacional de Previsión durante la Segunda República. Sin embargo, la inversión de recursos para la reconstrucción del país y el carácter represivo del Régimen hicieron que la política social de estos años fuera una combinación entre la magra previsión social y el profuso recurso a las acciones caritativas y de beneficencia.

En el franquismo primigenio confluían un nacionalismo homogeneizador de corte corporativista, un rechazo al liberalismo 'manchesteriano' y un feroz antiizquierdismo. El Régimen, influido por la ideología falangista que inicialmente pretendía una subordinación total de la sociedad al Estado, se postulaba como una alternativa al marxismo y al capitalismo. Una tercera vía, en suma, basada en un modelo de organización sindical 'vertical' de la economía que amalgamaba corporativismos católico-traditionalistas y fascista-falangistas (²¹). Empero, el intervencionismo del Estado franquista nunca fue absoluto y mantuvo el principio de la subsidiariedad respecto a la iniciativa privada, esforzándose en potenciar el crecimiento industrial en una sociedad donde precisamente las inversiones privadas eran escasas.

sociedad civil gala. En esta línea de argumentación, Guillemard estima que el estado francés pudo dirigir una política social propia, sustentada en la acción autónoma de los funcionarios y de una serie de nuevos mediadores sociales que no representaban estrictamente a los intereses particulares del capital y del trabajo. En realidad, ningún estado europeo se mostró tan autónomo hacia sus respectivas sociedades civiles como el español, portugués y griego durante sus correspondientes períodos de dictadura. Por otra parte, las políticas basadas en 'modos de vida', que no estuvieron presentes en las autoritarias España, Portugal y Grecia, se desarrollaron de manera generalizada en todas las democracias europeas. Su explicación debe atender, pues, a otras variables más generalistas que la particular situación política del estado gaullista.

²⁰. El hecho de que el régimen de Franco optase por el término 'obra social', en sustitución al de 'política social', es indicativo de la influencia semántica del catolicismo conservador, así como del enfoque "apolítico" propio de los tecnócratas franquistas miembros del Opus Dei.

²¹. Sobre la bases ideológicas del 'sindicalismo vertical', véase M.A. Aparicio (1980).

La obra social franquista estaba impregnada de un marcado paternalismo católico conservador que ya había sido doctrinalmente elaborado antes de la Guerra Civil. La interpretación de la Doctrina Social de la Iglesia realizada en los años treinta por Ángel Herrera Oria (1886-1968) postulaba que la economía debía estar supeditada a la moral. Las retribuciones del capital y del trabajo no debían ser el resultado del juego entre oferta y demanda, sino de la calidad social de las personas que intercambiaban los bienes, ya que cada clase tenía derecho a remuneraciones distintas según lo exigía el 'decoro' obligado de su estatus. Sin embargo, el capitalista debía hacer patente sus muestras de caridad y benevolencia detrayendo de sus ganancias un suplemento para los trabajadores.

"Nuestro Estado ha de ser católico en lo social", afirmaba Franco en 1937. Un Estado de "patronos generosos y comprensivos junto a obreros patriotas y leales". En realidad la generosidad patronal y el gran proyecto de la obra social se limitaba, según decía el propio Franco, a "dar un poco más de alegría y de pan a todas las familias españolas". Familias que, sin mencionarse explícitamente, correspondían a los estratos bajos y medios de la sociedad española de la época. A cambio, el obrero debía hacer gala de disciplina y espíritu de servicio ⁽²²⁾.

El Fuero del Trabajo, promulgado en 1938 en plena Guerra Civil, fue un híbrido entre dos modelos de estado: el corporativo-tradicionalista, apoyado por los católicos y los carlistas, y el corporativo-fascista abogado por la Falange Española y de las J.O.N.S.. Las diferencias fundamentales entre uno y otro giraban en torno al papel del estado. Los católicos, amparándose en el principio de subsidiariedad, exigían un amplio espacio de actuación para las instituciones sociales tradicionales mediante las cuales la Iglesia basaba su adoctrinamiento. Estas 'requerían' de generosas subvenciones públicas para el desarrollo de sus actividades. Para los falangistas, al contrario, los intereses de la Iglesia debían supeditarse a los del Estado, el cual debía reglar tanto las relaciones económicas como las sociales.

Un aspecto a resaltar del Fuero del Trabajo franquista era la consideración que realizaba de la situación social de la mujer. "El nuevo Estado debe sacar a la mujer del taller y retornarla al hogar", aseveraban las proclamas franquistas. Para ello, y en un intento de mantener a la mujer en el reducto hogareño, se estableció, entre otras medidas, el subsidio familiar. A este respecto, la política del Régimen fue siempre extremadamente conservadora: el aborto y el divorcio eran palabras anatemizadas. Al estar la Seguridad Social española orientada a la protección de aquellos trabajadores cotizantes con actividad laboral, la situación de la mujer quedaba desprotegida fuera del ámbito familiar y de su relación de subordinación al marido o al padre. Además, las prestaciones por menores de edad se concedían sólo en los casos en que uno de los progenitores estuviera asegurado, dejando a las familias más desprotegidas sin prestaciones para sus hijos. En la España franquista el derecho no era del menor, sino el de sus padres casados, a los cuales se compensaba económicamente por sus cargas familiares ⁽²³⁾.

²². La citas del General Franco han sido copiadas de C. Viver (1980).

²³. De otra parte, no todos los padres podían acceder a las prestaciones. No se reconocían esos

El carácter híbrido católico-fascista de la primera política social del Régimen, se reflejaba también en el incipiente sistema de seguros sociales. En 1939 se creó el SOVI (Seguro Obligatorio para la Vejez y la Invalidez). El sistema se basaba en un reparto de cotizaciones que cubría sólo a un sector de los trabajadores: los industriales con ingresos bajos. Los seguros públicos se combinaron con el mutualismo laboral voluntario de capitalización, el cual se colapsó al no poder asumir las responsabilidades contraídas. En 1942, se instituyó para el mismo colectivo laboral el Seguro de Enfermedad, cuyas prestaciones tenían una duración limitada independientemente del estado de salud del asegurado y que, por tanto, 'inducía' al enfermo a reincorporarse a su puesto de trabajo con la mayor celeridad. Los servicios médicos eran prestados tanto por entidades públicas como privadas concertadas, y tenían la función de garantizar unos ingresos mínimos y estables a los médicos -- recursos compatibilizados en numerosas ocasiones con su ejercicio libre y privado de la medicina--, así como de aportar pingües beneficios a una industria farmacéutica cuyos excesos apenas si fueron controlados. Para aquellos ciudadanos sin recursos y sin seguro --un sector muy amplio de la sociedad española de la época-- existía una sanidad asistencial público-benéfica de escasa calidad.

Tras la derrota en 1945 de los fascismos en Europa, el Régimen franquista varió sus pretensiones de amparar un capitalismo de estado con un control absoluto sobre las relaciones capital-trabajo. Recuérdesse, sin embargo, que durante todo este período tanto el sistema de protección social como el de sanidad fueron competencias administrativas de ministerios bajo control falangista. Falangistas fueron igualmente la mayoría de los titulares del Ministerio de Trabajo y de la organización oficial de sindicatos verticales. Los católicos, a su vez, ejercieron el control de los ministerios económicos y de educación, manteniendo también una presencia y protagonismo importantes en el sector sanitario privado. La educación, bajo la influencia católica, fue dirigida a renovar élites siguiendo la pauta establecida por los jesuitas en los años anteriores a la República ⁽²⁴⁾.

En un principio el sector falangista pensó politizar la educación superior con el ánimo de procurarse la 'fidelidad' de los universitarios al Régimen. El grupo católico, reacio a este posible control ideológico, presionó en contra solicitando universidades católicas. Finalmente se optó por una educación 'no politizada'. El Ministerio de Educación mantuvo una apariencia falangista, pero en realidad existió un mayor nivel de adoctrinamiento religioso favorecido por los ministros católicos, lo cuales concedieron un tratamiento excepcional a las órdenes religiosas, cuyos colegios y centros de instrucción fueron subvencionados con generosidad. Debe recordarse que el

derechos para las situaciones de adopción de hecho, o para hijos sin padres legalmente reconocidos. La prioridad jurídica se circunscribía, pues, a la familia tradicionalmente establecida, siendo ignoradas otras situaciones de tipo individual o relativas a formas de convivencia proscritas por la Iglesia. Véase al respecto E. González Sancho (1982) y G. Therborn (1993).

²⁴. Cabe puntualizar que el reparto de competencias ministeriales entre las élites políticas del régimen no debe interpretarse como un sistema de 'cotos cerrados' ideológicamente homogéneos. Falangistas, católicos y militares convivían políticamente en las administraciones públicas franquistas en un relativo equilibrio de fuerzas. Véase M. Jerez (1982) y C. Viver (1978).

Concordato firmado entre el Estado español y la Santa Sede en 1953, permitía a la Iglesia un espacio de cierta autonomía que posibilitó el rebrote del catolicismo social. El mismo Ángel Herrera Oria participó en el desarrollo de una 'pastoral obrera' redactada en un tono tímidamente crítico hacia el Régimen. Este abandono de algunas posiciones maximalistas en sectores de la Iglesia española no respondió sólo a una estrategia de adaptación política a largo plazo. La economía española mostraba a mediados de los años cincuenta los efectos desastrosos de la política autárquica, los cuales tuvieron su correlato en el amplio movimiento huelguístico durante 1956. La reacción gubernamental a éste fue un generalizado incremento salarial establecido por decreto del falangista Girón, a la sazón Ministro de Trabajo. Los industriales respondieron con alarma y expresaron su renuencia a soportar subidas de sueldos fijadas unilateralmente por el gobierno. Este asunto marcó una nueva línea de enfrentamiento entre falangistas y católicos conservadores. Finalmente, en 1958 se promulgó la Ley de 24 de Abril sobre Convenios Colectivos Sindicales, apoyada activamente por el grupo católico y que establecía un marco de negociación entre patronos y trabajadores en el ámbito de empresas y sectores productivos, si bien la posibilidad de un acuerdos a nivel nacional quedaba excluida ⁽²⁵⁾.

(b) de 1959 a 1967. La segunda etapa del franquismo correspondió a los años del llamado 'desarrollismo'. Previamente, y en 1957, se produjo un relevo generalizado en los cargos políticos de la administración franquista. Así, buena parte de los miembros gubernamentales pertenecientes a la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), en su mayoría abogados, fueron relevados por economistas del Opus Dei, quienes se encargarían de llevar a cabo un ambicioso Plan de Estabilización Económica. Este Plan era condición indispensable para la integración de España en organismos tales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los 'tecnócratas' del Opus importarían de Francia los modelos económicos de planificación indicativa, cuya aplicación en España tuvo su reflejo en los espectaculares crecimientos del Producto Interior Bruto (PIB) de los años 60 ⁽²⁶⁾.

Sectores de la jerarquía de la Iglesia Católica española prosiguieron su tarea de 'rescatar' algunas teorías del catolicismo social, arrinconadas tras la victoria bélica franquista de 1939. Coincidió ello con la percepción extendida entre algunos influyentes pensadores católicos de que el franquismo podía tener una vida más o

²⁵. J. Martínez Alier (1978) ha sugerido tres razones explicativas del cambio experimentado en las actitudes de los católicos conservadores españoles que les llevó a aceptar finalmente el principio de la negociación colectiva: (a) Las influencias extranjeras de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que avalaban los excelentes resultados de la negociación colectiva en la mejora de la productividad y de la movilidad laboral. Así, cada empresa podría adaptar mejor su estructura de costes laborales a su cuantía de beneficios, sin tener que soportar los rígidos cánones de unos salarios fijados por decreto ministerial; (b) La influencia de los economistas autóctonos, quienes encontraron buena acogida en el Opus Dei, pero también en la propia ACNP; y (c) Los efectos del demagógico 'decretazo' de Girón en 1956.

²⁶. Durante el período entre 1960 y 1974, el PIB creció anualmente en porcentaje medio al 7 por ciento. El Plan de Estabilización comportó una drástica reducción del gasto público, la devaluación de la peseta y la relajación en los controles para la importación de capitales (se permitió la participación extranjera en la propiedad de las empresas español hasta un cincuenta por ciento de su valor accionario).

menos larga, pero limitada. Se potenciaron entonces las Juventudes Obreras Católicas (JOC) y las Hermandades Obreras de Acción Católica (HOAC)⁽²⁷⁾, una de cuyas finalidades era la de sentar las bases de futuras organizaciones obreras. Estas, a su vez, debían servir para cooptar líderes obreros católicos y para dar cobertura sindical a un partido de corte democristiano que emergería tras la desaparición del Dictador. Todo ello se conciliaba con la estrategia de una incorporación plena a las estructuras económicas y políticas de la Comunidad Europea.

La aplicación del Plan de Estabilización hacía prever un fuerte recesión a corto plazo. Con el fin de intentar paliar sus feroces efectos se implantó, como medida más emblemática, el seguro obligatorio de desempleo en 1961 ⁽²⁸⁾. Recuérdese también que, en 1957, ya se había creado también el Ministerio de la Vivienda que impulsó una serie de 'Planes de Urgencia Social', tendentes a aumentar la oferta de vivienda social en las grandes ciudades. En estas urbes la política anterior a 1958 había subvencionado la especulación con viviendas para clases acomodadas a expensas del dinero público y como vía para absorber parte del creciente desempleo en un sector productivo 'locomotora' como el de la construcción (Tamames, 1970). En última instancia la masiva emigración se configuró como un 'mecanismo de seguridad' que liberaría hacia el exterior los peores efectos de la estabilización económica.

Durante todo este período se avanzó en la construcción de una Seguridad Social de tipo corporativo, instrumentalizada como mecanismo coadyuvante del proceso de acumulación de capital. La eficacia en los resultados económicos del Plan de Estabilización, así como las necesidades de una mayor adecuación de las estructuras productivas españolas a las europeas, tuvieron su reflejo en una mejora substancial en el sistema de protección social. En 1963, se estableció el Salario Mínimo Interprofesional y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social, con pretensiones universalistas. La Ley otorgaba al estado y a las mutuas laborales la potestad de suscribir seguros de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, mientras que substraía las competencias que hasta el momento tenían las compañías privadas de seguros. Se reconocía estatutariamente la responsabilidad pública en la financiación de los seguros sociales, los cuales, al ampliar su cobertura, ya no podían ser sufragados exclusivamente con las cotizaciones de trabajadores y empresarios. La nueva Ley también concedió una mayor atención a los servicios de recuperación y rehabilitación de trabajadores inválidos e incorporó como beneficiarios a la totalidad de los funcionarios públicos ⁽²⁹⁾.

²⁷. La HOAC fue fundada en 1946 con el fin de "difundir ... entre la clase obrera un elevado ideal de conquista espiritual del pueblo para Cristo, y de conquista social de un sano bienestar para todos". Las JOC fueron fundadas en 1925 por el sacerdote belga Joseph Cardijn. Andando los años su práctica, muy influida por la doctrina de Maritain i Chénu, las llevó a coquetear con organizaciones marxistas. En España no tuvieron una presencia activa hasta la segunda mitad de los años cuarenta, si bien en Cataluña tuvieron una más temprana presencia de la mano de la Federació de Joves Cristians de Catalunya, fundada en 1931. Véase, al respecto, J. Casañas (1988).

²⁸. Existía desde 1931 el seguro de desempleo de carácter voluntario, pero fue la promulgación de la Ley 22/7/1961 la que estableció su obligatoriedad.

²⁹. Recuérdese que el Seguro Obligatorio de Enfermedad cubría sólo a un 45 por ciento de la población española y que en 1963 apenas una de cada diez camas hospitalarias eran de titularidad pública (J. de Miguel y M. Guillén, 1990).

Aunque no de forma equilibrada, el nuevo desarrollismo industrial dejó sentir a lo largo de los años sesenta su acción conformadora en toda la sociedad española. Las clases obreras industriales de la España franquista crecieron con la urbanización y el declinar rural. Todo ello supuso un giro copernicano en la estructuración social del país. Así mismo, se comenzó a perfilar un nuevo tipo de sistema asistencial, cuyos rasgos institucionales son los precedentes delimitadores del Estado del Bienestar en el que hoy operan en España partidos, sindicatos, organizaciones patronales y otros cuerpos de intermediación social.

En línea con la intensa industrialización que experimentaba España durante los años sesenta, así como con la necesidad de consolidar una fuerza de trabajo cualificada, proveniente en su mayor parte del sector agrario y los ámbitos rurales, se iniciaron, a finales de los sesenta, las primeras reformas del sistema educativo. Condicionado por su necesidad de adaptación para preservarse en el poder, el franquismo abandonó paulatinamente algunos de sus modos más caducos y reaccionarios impulsando ante todo la modernización económica. El Régimen no mudó, empero, su naturaleza despótica, la cual imposibilitaba la canalización institucional de los intereses populares y mayoritarios de la sociedad de la época. Se trataba de una modernización diseñada desde el centro de las instancias estatales del franquismo y que perseguía domeñar las situaciones de conflicto social mediante la combinación de un trasnochado paternalismo y una desabrida represión contra la oposición política y social.

(C) de 1968 hasta 1977. La tercera y última fase de la política social franquista correspondió con una etapa de crisis y transición. Los movimientos de oposición al Régimen se mostraron muy activos, situación que coincidió con un reacomodo estratégico de las fuerzas menos reaccionarias del franquismo a fin de asegurarse su continuidad tras la muerte de Franco (1975). Con motivo de la crisis económica de 1967, los intentos de reestructuración económica fueron ampliamente contestados por movimientos huelguísticos y de oposición social. En 1969 se nombró sucesor de Franco en la Jefatura del Estado al príncipe Juan Carlos. Un año más tarde fue suscrito el tratado preferencial con la Comunidad Económica Europea (CEE), hecho que implicaba la inevitable transformación política del Régimen como prerequisite a una plena integración de España en las instituciones comunitarias. En este contexto se desarrolló un proceso de reformas sociales con el objetivo implícito de favorecer el cambio político democrático y la homologación del nuevo sistema político, económico y social al existente en las sociedades de la Europa occidental.

El gasto social durante este período correspondiente al franquismo postrero y a la primera etapa de transición democrática se incrementó considerablemente, aunque no resistía comparaciones estadísticas con los países europeos de la CEE. Contribuyó a semejante aumento la promulgación de las leyes de Educación y de Seguridad Social de 1970 y 1972, respectivamente.

El fuerte incremento salarial entre 1974 y 1976 colaboró con éxito a la acción legitimadora desarrollada ante el pueblo español, en general, y ante las clases trabajadoras, en particular, por el proceso consensual de 'ruptura pactada' (Moreno, 1990). Poco después de celebradas las primeras elecciones generales democráticas del 15 de julio de 1977, comenzaron las negociaciones que concluirían en el Pacto de

la Moncloa. Los acuerdos suscritos el 25 de octubre de 1977 por las fuerzas políticas y sindicales más representativas posibilitaron un clima de sosiego entre los agentes económicos en un momento crítico para la consolidación democrática en España. Iniciaron, asimismo, la vía para la liquidación del sistema político y económico franquista basado en la protección y el intervencionismo, incompatibles con la realidad económica de la Europa occidental.

5. Caracterización del modelo asistencial del franquismo

Con el propósito de enmarcar referencialmente la discusión posterior relativa al modelo de Estado del Bienestar en la España finisecular, se hace aconsejable caracterizar, con carácter previo, el modelo corporativista despótico implantado durante el largo período franquista. Sus rasgos más distintivos pueden agruparse del modo siguiente:

(1) **Insuficiente gasto social.** El sistema de asistencia social franquista cabe denominarlo como 'subdesarrollado' en comparación con aquellos otros países de la Europa occidental. En 1973, por ejemplo, el gasto social alcanzó un 8,6 por ciento del PIB español, prestaciones por desempleo incluidas, porcentaje que se compara con el 23 por ciento en Francia y el 28 por ciento en Alemania.

(2) **Directa financiación del sistema asistencial por patronos y asalariados.** En 1977, sólo un 4 por ciento del gasto social era financiado por el Estado con cargo a los presupuestos nacionales. La media equivalente en los países europeos alcanzaba el 30 por ciento.

(3) **Establecimiento de los beneficios sociales en relación al principio de 'mantenimiento de ingresos'.** El sistema no pretendía la provisión de una 'red' de seguridad para todos los españoles, sino más bien que la Seguridad Social actuase bajo el principio del 'mantenimiento de ingresos'. Este relacionaba el nivel de prestaciones con el de los ingresos percibidos durante el período de actividad laboral del trabajador. Dicho principio fue incumplido repetidamente, como se hizo patente con la proliferación de diferentes 'régimenes especiales' creados al margen del 'régimen general'. Éste último quedó establecido con carácter global para los asalariados de los sectores industrial y de servicios. En 1977 el 'régimen general' incorporaba a un 66,5 por ciento de todos los contribuyentes --patronos y empleados-- de la Seguridad Social, así a como un 87 por ciento de todas sus cotizaciones. Una diferencia porcentual que ilustra el volumen de subsidios indirectos aportados por parte de los trabajadores del 'régimen general' a los colectivos laborales de los 'régimenes especiales', muchos de ellos privilegiados por el franquismo (propietarios agrícolas ⁽³⁰⁾, funcionarios o profesionales liberales como los médicos).

³⁰. Durante los años sesenta la mayor parte de las transferencias presupuestarias al sistema de la Seguridad Social fueron destinadas al sostenimiento de los servicios y las pensiones del régimen agrario. Recuérdese, asimismo, que hasta 1976 los jornaleros afiliados a la Seguridad Social eran menores en número que el grupo de los pequeños propietarios rurales. Estos cotizaban, en términos comparativos, una cantidad menor que la correspondiente a los asalariados en el sector industrial.

(4) **Inadecuada nivelación vertical.** A una cierta nivelación asistencial entre los diversos regímenes de la Seguridad Social no correspondía un cotización equivalente por parte de los grupos sociales y productivos (³¹). Consecuencia de ello fue que los asalariados cualificados y de 'cuello blanco', así como las grandes empresas --muchas de ellas multinacionales--, fueron estructural e indirectamente subsidiados por los trabajadores de los estratos ocupacionales más bajos, así como por los patronos de las pequeñas y medianas empresas.

(5) **Inexistencia de una renta mínima universal para los ciudadanos desprotegidos.** Los trabajadores sin acceso a las prestaciones de la Seguridad Social recurrían a la beneficencia pública prestada por las autoridades municipales y provinciales y a la caridad de las organizaciones eclesiósticas. Recuérdese que tanto los parados 'estructurales' de larga duración, como las mujeres y los jóvenes sin experiencia laboral, quedaban excluidos de sistema asistencial al que únicamente pertenecían por derecho propio los asalariados que hubieran cotizado al mismo con carácter previo. Las pensiones de jubilación, viudedad y enfermedad, incluso la asistencia sanitaria, no eran consideradas por el Estado como derechos de todos los ciudadanos, sino sólo de los productores 'cotizantes' (³²).

(6) **Escaso nivel de 'desmercantilización'** (³³) social. Aunque la Ley de la Seguridad Social de 21/4/1966 establecía el principio de 'mantenimiento de ingresos', la fijación del nivel de cotizaciones a la Seguridad Social tanto de patronos como de asalariados estaba subordinado a la política general de rentas de los gobiernos de la época. Ello condujo a una divergencia cada vez mayor entre el salario real percibido por el trabajador y el 'salario base', en referencia al cual se calculaban las cotizaciones a la Seguridad Social (³⁴).

³¹. Esta situación se agravó, aún más, entre los años 1975 y 1980 al incorporarse a la Seguridad social, por razones 'clientelistas', colectivos como los sacerdotes de la Iglesia Católica, los funcionarios de las organizaciones internacionales o los agentes de seguros.

³². El Régimen franquista nunca reconoció, política o jurídicamente, que la Seguridad Social adoptase la equidad como un principio guía de sus actuaciones. Aún considerando la complejidad metodológica de los estudios de equidad de los sistemas de previsión social, debe destacarse el análisis sobre la justicia distributiva del sistema sanitario según los niveles de renta de la población realizado por M. Rodríguez *et al* (1990).

³³. El nivel de 'desmercantilización' (*de-commodification*) ha sido empleado por Esping-Andersen como un instrumento analítico para la caracterización de los modelos de Estado Asistencial. La 'desmercantilización' concierne a aquellos derechos sociales del trabajador que le permitirían cubrir sus necesidades vitales al margen del mercado laboral (Nótese que ello no implica conceptualmente el rechazo a considerar el trabajo como mercancía dentro del sistema productivo). El nivel de 'desmercantilización' de los sistemas asistenciales estaría determinado por las restricciones institucionales establecidas en el acceso del trabajador al conjunto de los derechos sociales, sus condiciones de elegibilidad, la relación entre salarios y prestaciones, así como la existencia o no de un salario social de carácter universal para todos los ciudadanos.

³⁴. Todavía a principios del decenio de los años ochenta la media de las prestaciones constituían el 71 por ciento del salario mínimo establecido por el gobierno. Cf., al respecto, I. Cruz, A. Desdentado y G. Rodríguez Cabrero (1985: 152-3).

(7) **Desarrollo insuficiente de los servicios sociales.** Su número era exiguo durante los años setenta, no poseían una cobertura universal y estaban financiados enteramente por la cotizaciones de patronos y asalariados. Su provisión era altamente ineficiente debido, en especial, a la ausencia de una coordinación entre los niveles administrativos involucrados en su gestión. Los servicios de intervención comunitaria por parte de los municipios eran prácticamente inexistentes, a salvo del reducido número de ellos asumidos en iniciativas desarrolladas por la Iglesia Católica.

(8) **Generalización de los subsidios al sector privado.** La políticas públicas del franquismo en las áreas de la salud y la educación estuvieron dirigidas a fortalecer los servicios ofertados por el sector privado y, en concretos, por la Iglesia Católica. La actividad de esta institución en el campo privado de la educación y de la asistencia social fue casi monopolística ⁽³⁵⁾. Por otra parte, la práctica sanitaria estaba a cargo de médicos que, en numerosos casos, compatibilizaban su dedicación pública con sus propias consultas privadas. Además de duplicar remuneraciones, se beneficiaban del uso de las instalaciones y recursos de infraestructura médica de la Seguridad Social.

(9) **Cobertura reducida de los desempleados.** En 1973, tan sólo uno de cada cinco parados inscritos en las oficinas de desempleo percibía algún tipo de prestación monetaria. Dado que el gasto en previsión social era financiado casi exclusivamente por las cotizaciones, únicamente aquellos trabajadores que previamente habían gozado de una ocupación laboral continuada podían acceder a pensiones de desempleo por un período de tiempo que no podía prolongarse más allá de 18 meses de prestación ⁽³⁶⁾.

(10) **La Seguridad Social como un sistema coercitivo de ahorro.** Esta función, común a otros sistemas asistenciales de la Europa occidental democrática, era explícitamente reconocida por el gobierno franquista en el 'Libro Blanco' sobre la reforma de la Seguridad Social ⁽³⁷⁾. En él se afirmaba que los ingresos de la Seguridad Social habían sido empleados en la financiación del Instituto Nacional de Industria (INI). Habían sido, además, una fuente importante de pasivo para las instituciones bancarias, algunas de las cuales los utilizaron como capitales de inversión en el sector privado.

En síntesis, el franquismo legó un sistema de bienestar raquíptico e inspirado en principios corporativistas conservadores. Clientelista por naturaleza y subsidiario en

³⁵. A la subida al poder de los socialistas, tras la elecciones de 1982, la Iglesia Católica mantenía una participación cercana al 30 por ciento del total de camas hospitalarias, lo que absorbía cerca de la mitad del gasto público de sanidad Véase, al respecto, J. de Miguel y M. Guillén (1990) y G. Rodríguez Cabrero (1989).

³⁶. Respecto a las pensiones de viudedad e invalidez, el número de éstas se duplicó entre 1973 y 1982. Ello no se debió tanto a un intento por mejorar la calidad de vida de unos sectores tradicionalmente marginados, como a instrumentalizar mecanismos de jubilación anticipada, sobre todo respecto a las pensiones de invalidez, y a supeditar en mayor medida las políticas sociales a las políticas de regulación del mercado de trabajo. Un tipo de actuación bastante generalizado en los diversos modelos asistenciales europeos (A. M. Guillemard, 1986).

³⁷. Publicado por el Ministerio de Trabajo. Madrid, 1977.

parte de la iniciativa privada y de la familia, estuvo más preocupado por 'incentivar' la disciplina laboral de los trabajadores que por procurar la equidad dentro del sistema productivo. El sistema asistencial se configuró, asimismo, en un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores, coadyuvante en el proceso de acumulación violenta de capital. Finalmente, el corporativismo franquista, además de conservador, fue despótico: la represión fue el medio más profusamente utilizado por las élites dirigentes para el cumplimiento de sus fines estratégicos.

6. La transición democrática y las reformas de los gobiernos socialistas

Los gobiernos de UCD (1977-1982), primeros en la nueva etapa democrática, estaban constituidos por una coalición amalgamada e inestable de democristianos provenientes de la ACNP, neoliberales, socialdemócratas, independientes del centro y centro-derecha, así como de grupos pertenecientes a los sectores menos reaccionarios y más dinámicos del abolido Movimiento Nacional. Su acción gubernamental se comprometió en una reforma del sistema fiscal para hacerlo más progresivo, al tiempo que perseguía garantizar un nivel mínimo de demanda agregada ante la crisis económica (³⁸).

Tras las elecciones de 1982 la acción de los gobiernos socialistas estuvo primordialmente encaminada a recomponer el excedente empresarial para dinamizar la situación económica general. En un primer momento, ello conllevó un freno del gasto dedicado al bienestar social. Dada la coyuntura histórica, sólo el gobierno del partido mayoritario de la izquierda española poseía legitimidad suficiente para llevar a cabo una política de ajuste económico que implicaba restricciones salariales, cierre de empresas no rentables y moderación del gasto social (Rodríguez Cabrero, 1989).

Incorporándose con una cierta demora a las pautas seguidas por otros países del área occidental, España experimentó durante la mayor parte de los años 80 un fuerte ajuste estructural de importantes sectores productivos en crisis (industria naval, siderurgia, aceros especiales, enseres electrodomésticos, industria textil). Todo ello estuvo acompasado por un bonancible clima económico internacional que permitió a los gobiernos socialistas llevar a cabo políticas impopulares de ajuste duro sin poner en peligro la estabilidad política del país (véase Cuadros 1 y 2).

Paralelamente, los gobiernos del PSOE llevaron a cabo una política económica de corte 'neoliberal' fundamentada en una contención de las rentas salariales y una política monetaria antiinflacionista. Dicha política se ha conciliado con el desmantelamiento de algunos mecanismos de intervención estatal y la extensión de criterios desregularizadores con el fin de estimular la competencia y la mejora de la productividad empresarial, particularmente en el sector financiero. El crecimiento económico de España en los últimos años del decenio de los 80 fue superior en términos relativos al experimentado por el resto de los países de la Comunidad

³⁸. Para un análisis del sistema de Seguridad Social a partir del período de la transición española a la democracia, consúltense los trabajos de I. Cruz, A. Desdentado y G. Rodríguez Cabrero (1985) y G. Rodríguez Cabrero (1989).

Europea (en 1987 llegó a ser del 5,6 por ciento). Sin embargo, el número de trabajadores activos ocupados en 1989 apenas si había igualado el nivel de 1979. Tras un descenso del paro hasta un 16 por ciento en 1991, de nuevo volvió a repuntar hasta el 22 por ciento con la recesión de 1992-93.

Cuadro 1: Distribución del gasto público español y su porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)

	1974	1981	1987	1992(*)
Bienes públicos	18,8	15,5	14,7	9,6
Prestaciones				
Sociales	36,7	39,4	34,5	40,8
Pensiones	21,7	25,5	23,7	26,8
Desempleo	0,9	7,7	6,5	13,0
Otras	14,1	6,2	4,3	1,0
Bienes Preferenciales	26,5	25,1	23,7	21,4
Educación	7,9	8,7	8,6	5,4
Salud	14,5	12,7	10,3	12,5
Vivienda	4,1	3,7	4,8	3,5
Transferencias Industriales**	15,8	17,7	8,4	11,2
Intereses de la deuda pública	2,2	2,3	8,7	17,1
<hr/>				
TOTAL GASTO PUBLICO				
(% DEL PIB)	23,1	35,8	42,1	----

(*) Según la distribución de los Presupuestos Nacionales de 1992 aprobada por la Cortes.

(**) Políticas de reconversión, por ejemplo.

Fuente: Para el período 1974-1987, Alcalde Inchausti (1988). Para el año 1992, elaboración propia según los datos de López y Utrilla (1992), y que no toma en cuenta las transferencias de gastos a las Comunidades Autónomas y las contribuciones a la Comunidad Europea.

Cuadro 2: Aumentos del gasto público por sectores (1974-1987)

(a) Incrementos de gastos como porcentaje del PIB.

	<u>1974-81</u>	<u>1981-87</u>	<u>1974-87</u>
Bienes públicos	1,18	0,64	1,82
Prestaciones sociales	5,62	0,37	5,99
Bienes preferenciales	2,85	0,97	3,82
Transferencias			
Industriales	2,70	1,36	4,06
Intereses deuda pública	0,30	2,90	3,20
Incrementos totales del gasto público	+12,65	+6,24	+18,89

(b) Porciones porcentuales por sectores en la estructura del gasto público de 1974 y su distribución media posterior.

	<u>1974</u>	<u>1974-81</u>	<u>1981-87</u>	<u>1974-87</u>
Bienes públicos	18,8	9,3	10,3	9,6
Prestaciones sociales	36,7	44,4	5,9	31,7
Bienes preferenciales	26,6	22,6	15,5	20,3
Transferencias				
Industriales	15,8	21,3	21,8	21,5
Intereses deuda pública	2,1	2,4	46,5	16,9
Gasto público total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Alcalde Inchausti (1988) y elaboración propia.

La vieja receta de Crossman, 'crecer para repartir posteriormente', ha sido el objetivo de la política económica de los gobiernos del PSOE de cara al decenio de los 90. Como objetivo paralelo ha figurado la potenciación de las prestaciones y los servicios públicos en el ámbito social (educación, sanidad, prestaciones sociales). Es menester recordar que las bases del Estado del Bienestar español se hallan en las realizaciones del franquismo. En buena medida, la política social de los gobiernos de la democracia a partir de 1977 ha pretendido un mayor grado de universalización de las políticas sociales preexistentes --subsídios de paro, pensiones de vejez, seguros de enfermedad-- y no tanto la implantación de una radical reestructuración de las mismas. Esta labor innovadora, sobre todo respecto a los servicios sociales, ha quedado, como se apuntará más adelante, como un desafío a afrontar primordialmente por las administraciones autonómicas y locales. La creación de un Ministerio de Asuntos Sociales, en 1988, marcó, no obstante, un hito en el esfuerzo

por romper con el continuismo político en este campo.

Mientras el modelo nordeuropeo de *Welfare State* se hallaba inmerso en una profunda crisis fiscal, con insuficientes recursos para financiar un insaciable sector público, España ha asistido a la aplicación de medidas de liberalización económica, si bien el nivel de prestación de servicios sociales estaba lejos de alcanzar el de los países 'centrales' de la Comunidad Europea. Dicha medidas se han acompasado con renovados intentos de los poderes públicos por atajar el fraude fiscal y por mejorar la gestión tributaria (³⁹).

En lo que hace a los principales actores institucionales y sociales cabe destacar, a partir de 1986, el distanciamiento dentro de la 'familia socialista' entre el sindicato UGT y el partido en el gobierno, PSOE. Dicho distanciamiento adquirió pronto tintes de manifiesta hostilidad entre las cúpulas dirigentes de ambas organizaciones. La huelga general del 14 de diciembre de 1988 vino a sellar una ruptura que se había generado en los dos años precedentes y que poseía un transfundo conflictivo de legitimidades entre movilización electoral y movilización sindical (⁴⁰). Resultó significativo que los sindicatos convocantes de la huelga general del 14 de diciembre de 1988, priorizasen, como elemento irrenunciable de negociación posterior con el gobierno, la extensión del subsidio de desempleo al menos hasta la mitad del colectivo de parados. Recuérdese que en los países de la Europa occidental la tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo en 1990 alcanzaba en promedio el 60 por ciento del total de parados (Irlanda alcanzaba el 85 por ciento). Sea como fuere, la 'economía sumergida' es un fenómeno camuflador del número real de personas que en España llevan a cabo alguna actividad productiva, aspecto que dificulta considerablemente el análisis comparativo transnacional con otros países europeos (⁴¹).

Fruto en buena medida de la movilización sindical de mediados de los años 80, ha sido el esfuerzo realizado en los gastos y dotaciones del sistema de Seguridad Social, destacando en especial el capítulo de pensiones. Su extensión, en las correspondientes a la vejez, a aquellos ciudadanos que no habían 'contribuido' con anterioridad al sistema le ha conferido un grado de práctica universalización. Su traducción en volumen agregado de prestaciones económicas ha sido ciertamente

³⁹. Durante los años 1986 y 1987, afloraron en España nada menos que un millón y medio de nuevos contribuyentes. La presión fiscal creció de un 27 por ciento del PIB en 1982 a un 34 por ciento en 1988.

⁴⁰. Al indudable éxito de la huelga general convocada contra la política económica del gobierno sucedió, apenas un año más tarde, un renovado voto mayoritario al PSOE en la elecciones generales del 29 de octubre de 1989. Algunos críticos de la 'poca' representatividad de los sindicatos mayoritarios convocantes de la huelga general aluden al escasísimo nivel de afiliación sindical en España. En 1989, y según un estudio de la Comisión Europea, tan sólo un 11 por ciento de los trabajadores españoles estaba afiliado a alguna central sindical. El índice era el más bajo de los doce países comunitarios y contrastaba con porcentajes del 82 por ciento en Dinamarca, 75 por ciento en Bélgica o 46 por ciento en el Reino Unido e Italia.

⁴¹. Las dificultades para estudiar la incidencia de la 'economía sumergida' son enormes, y mucho más para estimar su contribución al 'camuflaje' del paro real. Algunos autores consideran que el período de bonanza económica comprendido entre 1986 y 1992 puede haber contribuido a una emergencia notable del empleo. Véase, por ejemplo, S. Ruesga (1986).

significativo: de un gasto de 875.049 millones de pesetas en 1980 a una proyección para 1993 de 5.255.485 (Jiménez Fernández, 1993). Al final del decenio de los años ochenta había en España un millón más de pensionistas que en 1983 (véase Cuadro 3 en relación a la evolución de las pensiones en el período 1983-1989).

Los presupuestos del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), por su parte, se duplicaron durante el 'decenio socialista', lo que ha hecho posible que la sanidad pública incrementase su cobertura haciendo realidad la práctica universalización del servicio sanitario en España a fines de los 80. Sin embargo, los problemas gerenciales y de financiación --entre otros-- del sistema de salud español dieron pie a la constitución de la denominada Comisión Abril, cuyo Informe de 1991 proponía medidas de privatización parciales que fueron rechazadas por la mayoría de las fuerzas políticas parlamentarias. Sus sugerencias, no obstante, han influido, aún de manera implícita, en las decisiones gubernamentales adoptadas posteriormente a fin de controlar el gasto sanitario.

Cuadro 3: Evolución del número de pensiones de la Seguridad Social y pensiones medias en pesetas (1983-1989)

CLASE DE PENSIÓN	1983	1985	1987	1989	Δ % (1983-1989)
INVALIDEZ					
Número	1.272,1	1.438,3	1.502,6	1.547,7	21,7
Pensión Media	25,0	30,6	36,2	41,9	54,8
JUBILACIÓN					
Número	2.327,1	2.439,1	2.571,2	2.730,4	17,3
Pensión Media	25,3	31,9	38,8	45,5	79,8
VIUDEDAD					
Número	1.166,1	1.257,3	1.360,4	1.477,5	26,7
Pensión Media	16,0	19,0	22,3	27,5	71,9
ORFANDAD					
Número	150,3	154,5	157,9	161,9	7,7
Pensión Media	14,9	17,8	20,7	23,8	59,7
FAVOR FAMILIAR					
Número	21,3	22,6	23,5	25,2	18,3
Pensión Media	18,7	22,1	25,5	28,7	53,5
OTRAS					

Número	0,1	0,1	0,1	----	0,0
Pensión Media	1,8	1,4	1,3	----	-27,7

TOTAL

Número	4,937,0	5.311,9	5.615,6	5.942,8	20,37
Pensión Media	22,7	28,0	33,5	39,4	73,56(*)

Nota: Pensiones en miles y miles de pesetas / mes (primer día de cada mes y precios corrientes)

(*) La media anual de incremento por el total de pensiones fue del 12,3%.

Fuente: Boletín Estadístico de Datos Básicos, Ministerio de Asuntos Sociales (1990, 1:77) y elaboración propia.

Dentro del contexto internacional, España está emplazada a mantener en el último lustro del milenio su nivel de convergencia con el resto de los países de la Unión Europea. Ello conllevará, indirectamente, incrementos en los gastos destinados a protección social por debajo de las tasas de crecimiento de la economía, las cuales deberían ser mayores que la media comunitaria. Es probable, en este sentido, que a España le cueste abandonar su posición rezagada dentro de la Europa de los Doce en lo que hace a su gasto social agregado (sanidad, protección de la vejez, maternidad, familia y empleo). En 1990, los gastos de protección social dentro de la Comunidad Europea, según datos de la propia Comisión Europea, variaban entre el 13,4 por ciento del PIB destinado en Portugal y el 32,1 por ciento en los Países Bajos, correspondiendo a España el 18,0 por ciento (⁴²). Aunque se estimaba que los incrementos destinados a mejorar la cobertura social de los trabajadores españoles serían los más altos en la Europa comunitaria de los años noventa --3,6 por ciento, muy por encima del 1 por ciento del Reino Unido--, semejante crecimiento sólo permitirá reducir parcialmente la desventaja española frente a los países 'centrales' de Europa (véase Cuadro 4).

A lo largo de la década de los noventa, y en la mayor parte de los países europeos comunitarios, los cambios introducidos en las políticas de rigor presupuestario de la seguridad social harán aumentar las cotizaciones de empresarios y trabajadores. La única excepción será España, donde las contribuciones crecientes del Estado compensarán el retroceso de las cuotas a cargo de los privados. En 1990, la cuota del Estado había aumentado al 47,6 por ciento del total, la de las empresas se había reducido al 37 por ciento y los trabajadores pagaban el 15,3 por ciento. Dichas cifras contrastan con un porcentaje en Dinamarca del 90 por ciento a cargo de las administraciones públicas y de un reducido 9 por ciento aportado por empresas y trabajadores en aquel país.

⁴². En 1989, el Producto Interior Bruto (PIB) por habitante en España era de 9.600 dólares estadounidenses, representando un 75,6 por ciento respecto a la media comunitaria. La tasa de ocupación de la población en edad de trabajar era del 31 por ciento, porcentaje que se comparaba con el 47 del Reino Unido o el 41 por ciento de Italia. España, pues, encaraba el cambio del milenio con una renta per cápita y un nivel productivo situado en el grupo de los países desarrollados intermedios, y en la que una buena parte de sus ciudadanos no estaban adecuadamente preparados para vivir al margen de la acción estatal compensatoria.

Cuadro 4: Protección social en tanto por ciento del PIB en la Comunidad Europea (1980-1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1990
Alemania	28,6	29,4	29,4	29,1	28,5	26,4
Bélgica	28,1	29,4	30,4	30,9	29,6	----
Dinamarca	29,7	30,9	31,1	30,6	28,9	27,0
ESPAÑA	15,6	17,2	17,2	17,6	17,4	18,0
Francia	25,9	27,4	28,5	29,0	29,4	28,4
Grecia	13,3	16,0	18,8	20,0	20,0	20,2
Irlanda	20,6	23,8	23,2	23,9	23,9	22,3
Italia	22,8	25,3	25,8	27,1	27,3	26,4
Luxemburgo	26,4	26,3	27,4	26,1	25,2	24,4
Países Bajos	30,4	31,7	33,1	33,9	32,8	32,1
Portugal	16,6	16,0	15,7	15,5	15,2	13,4
Reino Unido	21,7	23,8	23,8	24,1	24,6	22,8
TOTAL CEE	24,9	26,3	26,8	27,2	27,1	25,6

Fuente: Comisión Europea.

Las reacciones a nivel internacional, ante la denominada crisis del Estado de Bienestar, han dado nuevos bríos a las soluciones de mercado, y a las exigencias de retornar las responsabilidades sociales del Estado a la comunidad, o a la sociedad civil (⁴³). Soluciones que cuentan en España con gran número de defensores, incluso

⁴³. Sobre las mudanzas y avatares de la sociedad civil contemporánea, así como respecto a sus diversas concepciones, véase S. Giner (1987: 37-78).

en los partidos de izquierda, en especial entre los denominados 'liberales sociales' o 'social-liberales'. Estos no sólo 'resisten' mal las presiones del sector privado, sino que abogan por una privatización selectiva de las empresas públicas a fin de dinamizar 'saludablemente' la economía española. Los 'social-liberales' estiman que una reducción del tamaño de sector estatal contribuiría a mejorar la eficiencia general del sistema productivo y financiero.

La aspiración de instaurar un sistema de bienestar de corte socialdemócrata en España se muestra altamente inviable debido principalmente al peso de la herencia institucional que legó el Régimen anterior y a las circunstancias de acoso financiero e ideológico que rodean al Estado de Bienestar. Entre estas últimas destaca la beligerancia política de la Iglesia Católica, la cual no se resigna a aceptar la secularización creciente de la sociedad española y su pérdida de influencia en cuestiones de moral sexual y familiar. A este estado de cosas deben añadirse las dificultades de institucionalizar políticas sociales igualitarias, cuando persisten privilegios gremialistas entre los beneficiarios de la Seguridad Social.

En suma, el proyecto de construir un sistema de bienestar social público, --regido por principios de universalidad, mayor desmercantilización de la fuerza de trabajo, igualación de privilegios, y una política familiar dirigida a la plena emancipación de la mujer--, apenas si es mantenido por algún sector de la izquierda española, aunque es defendido, al menos nominalmente, por los sindicatos más representativos (⁴⁴).

Cabe reseñar, finalmente, que pese al espectacular aumento de los servicios sociales personales a nivel de municipios, todavía no se han emprendido con decisión políticas de 'modos de vida' que coordinen los diferentes servicios públicos y la oferta de servicios privada, estando la política social española basada prioritariamente en políticas de flujos de rentas y transferencias monetarias.

7. El estado del bienestar en la España finisecular: un modelo tardocorporatista, de vocación descentralizadora y con una débil iniciativa social independiente

Tras caracterizar el modelo asistencial franquista de *corporativo despótico*, en contraposición y como variante del modelo de *corporatismo conservador* definido por Esping-Andersen (1990) respecto a los países europeos continentales (Alemania, Bélgica, Francia, Italia), se realiza a continuación una conceptualización en tono prospectivo del modelo de Estado Asistencial o del Bienestar en curso en España (⁴⁵).

⁴⁴. Entre las resoluciones aprobadas en su V Congreso, Comisiones Obreras proclama que el Estado del Bienestar es un forma del sistema capitalista y por lo tanto no constituye es un objetivo 'final' en la lucha del movimiento obrero. Se reconoce, sin embargo, que en pleno auge del neoliberalismo, es necesario que se asuma una postura de solidaridad a la que se homologa con la implantación de un más adecuado sistema de asistencia social.

⁴⁵. Al margen de sus connotaciones fascistas, el término 'corporativismo' es aquí usado en referencia a una doctrina de vocación autoritaria y conservadora. El moderno 'corporatismo' es, a su vez, un fenómeno económico, político y cultural de carácter pluralista o democrático que articula el orden social contemporáneo. Cf., al respecto, M. Pérez Yruela y S. Giner (1988).

La tarea, en las antípodas del recurso a las postdicciones tan del gusto de ciertas escuelas de científicos sociales, posee inevitables condicionamientos y riesgos por la intrincada textura institucional española, la voluble interpenetración entre sociedad civil y estado, así como por los imprevisibles desarrollos ulteriores asociados con la naturaleza híbrida del modelo asistencial en construcción en España y por las incertidumbres que conlleva el proceso de construcción europea. No obstante a ello, consideramos que el modelo español está mudando su herencia corporativo-conservadora hacia patrones más liberales. Tendencia que puede identificarse también en la mayoría de los estados europeos aunque sujeta a las peculiaridades y herencias institucionales de cada país. En el caso español esta transformación está condicionada por la vertebración entre estado y sociedad civil en tres dimensiones cruciales para la política social: (1) las relaciones entre estado, capital y trabajo, (2) la descentralización y la distribución territorial del poder, y (3) las relaciones entre administraciones públicas, mercado y altruismo organizado. Atendiendo a estas variables el modelo español puede definirse como *tardocorporatista, de vocación descentralizadora y con una débil iniciativa social independiente*.

(a) La 'conversión' social del movimiento sindical y el tardocorporatismo en España ⁽⁴⁶⁾.

Con la transición democrática española, las centrales sindicales mayoritarias (UGT y CC.OO.) y las organizaciones patronales (CEOE) desplegaron una estrategia de presión y negociación en línea con las prácticas corporatistas desarrolladas en otros países europeos durante los años 60 y 70. Su acción estuvo desajustada temporalmente por una realidad laboral y sindical en profunda mutación, así como por las debilidades organizativas de sindicatos y patronal que, aún hoy, limitan la capacidad de sus cúpulas para hacer cumplir a sus respectivas bases los acuerdos que suscriben ⁽⁴⁷⁾.

En líneas generales, la patronal ha continuado desplegando una estrategia subsidiaria de la acción pública y gubernamental, asumiendo en la mayoría de los casos soluciones a 'corto plazo' (Ej. ajustes salariales, regulaciones de empleo, cierres fabriles). A la secular falta de cultura 'empresadora' en el empresariado español se ha correspondido una articulación de intereses dirigida, principalmente, a maximizar márgenes comerciales y a patrimonializar los excedentes. Sea como fuere, su acción ha estado mediatizada por el carácter interventor de los poderes públicos --en especial, del gobierno central-- en pos de propiciar instancias de negociación y de respaldar institucionalmente los acuerdos alcanzados entre los interlocutores económicos y sociales.

⁴⁶. Agradecemos las acertadas críticas que el profesor Jacint Jordana hizo a la primera versión de este apartado. Algunas de sus sugerencias han sido incorporadas al texto, sin que ello signifique que él sea responsable de nuestras conclusiones.

⁴⁷. En el caso de los sindicatos mayoritarios, la debilidad de los recursos organizativos se ha hecho más patente a medida que ha disminuido la influencia política de los partidos mayoritarios de la izquierda en los cuadros sindicales y sus afiliados en general. Influencia --y autoridad-- muy superior durante el período de la transición democrática y que posibilitó el cumplimiento de los Pactos de la Moncloa.

Por su parte, los objetivos programáticos de las centrales sindicales se han visto cortapisados por sus propias dificultades organizativas (⁴⁸), su dependencia financiera de los subsidios gubernamentales y su inhabilidad para incorporar a sus filas a nuevos grupos y generaciones de trabajadores, especialmente en el sector servicios. Además, sus actividades e influencia se han visto reducidas en las empresas de pequeño y medio tamaño, siendo precisamente éstas las que ocupan en su conjunto a cerca del 80 por ciento de la población laboral española y en las que el 'factor humano' --tanto de empresarios como de empleados-- se configura como elemento determinante. Por otro lado, los cambios de la estructura ocupacional someten a los sindicatos a mantener un difícil equilibrio entre la representación de los intereses generales de la clase trabajadora y los intereses particulares de los trabajadores con contrato estable (⁴⁹).

El fracaso de la estrategia pactista, --medido en pérdida de afiliación sindical--, unido a la recuperación económica iniciada a mediados de los años 80, significó un cambio en la orientación estratégica de los sindicatos mayoritarios. La nueva estrategia de confrontación ha tratado de superar las prácticas corporatistas de pactos globales centralizados por otras de acuerdos parciales con el gobierno, sobre todo en materias de política social y de desregulación del mercado laboral que afectaban a toda la clase trabajadora (⁵⁰), a la vez que se descentralizaban los pactos de rentas para permitir al grueso de los afiliados mejorar sus niveles salariales.

La debilidad organizativa de sindicatos y patronal por un lado, las últimas crisis financieras internacionales por otro, y los efectos 'competitivos' del *dumping* social puesto en práctica por los países en desarrollo con economías más agresivas (cuatro 'dragones' asiáticos), o inmediatamente periféricos a los centros productivos europeos (ex-comunistas europeos, magrebíes o latinoamericanos 'avanzados'), ha empujado a ambos agentes sociales hacia una 'conversión' a una filosofía de actuación más posibilista respecto al mantenimiento del Estado del Bienestar, aún en detrimento de relajar su posiciones en cuanto a la flexibilización laboral, el reparto de trabajo, el fraude tributario o la reinversión productiva de excedentes.

Todo ello parece apuntar hacia una superación del carácter 'tardío' de las prácticas corporatistas desplegadas inicialmente, pero convendría que el movimiento sindical fuera capaz de articularse con un incipiente tejido de iniciativas sociales que persiguen cambios en los 'modos de vida' de ciertos grupos sociales cuyas necesidades no pueden cubrirse exclusivamente con políticas de rentas. Esta articulación permitiría la aparición de enfoques innovadores para la adecuación de nuevas políticas sociales que no olvidaran los principios de justicia social tradicionalmente defendidos por los sindicatos. Creemos que esta propuesta cobra sentido porque los efectos creados por

⁴⁸. Sobre los condicionantes organizativos en las estrategias de los sindicatos españoles mayoritarios, véase J. Jordana (1993).

⁴⁹. Contradicción que no es exclusiva de los sindicatos españoles. Cf. Esping-Andersen (1992).

⁵⁰. La huelga general del 14-D de 1988 tuvo una influencia decisiva en la puesta en marcha de las pensiones no contributivas, así como en la no-aplicación del llamado Plan de Empleo Juvenil.

una paulatina (⁵¹) transición del modo 'fordista' de producción en las economías avanzadas, maximizado en la 'tradicional' politeya del estado-nación, a un tipo 'postindustrial' sujeto a los efectos del cambio técnico y a la globalización de las relaciones comerciales y financieras, empujan hacia nuevos contextos de 'dualización' y fragmentación social en los cuales los grupos menos organizados --y a menudo excluidos-- pugnan por cauces de acceso a la protección social al margen de la acción institucional de los grupos de interés 'tradicionales' (Ej. sindicatos, grupos religiosos, partidos políticos o asociaciones gremiales).

(b) La descentralización de los servicios sociales y la acción autonómica y municipal.

España, un estado nacional de composición étnica plural, asiste en la última parte del siglo XX a la institucionalización en clave federal de su organización política territorial. Desde 1978 hasta 1991, la progresiva y profunda descentralización que ha conllevado la implantación del 'Estado de las Autonomías' se ha traducido en una modificación sustancial de la participación de los tres niveles gubernamentales en el gasto público general: de 90 al 65 por ciento, el gobierno central; del 0 al 22 por ciento, la administración autonómica; y del 10 al 17 por ciento, la administración local.

Respecto al diseño y puesta en vigor del políticas sociales, el proceso de descentralización en España ha procurado un rol institucional protagonista a las 17 'nacionalidades históricas' y regiones. Recuérdese que la Constitución de 1978 establece la asistencia social como una competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la labor innovadora en la reestructuración y creación de nuevos servicios sociales ha sido asumida en su práctica totalidad por las administraciones autonómicas y locales, las cuales han contado en ocasiones con el concurso del gobierno central (Ej. Plan Concertado de Prestaciones Básicas). Téngase en cuenta que buena parte de la reacción ciudadana a la burocratización mecanicista de la provisión social centralizada característica del régimen asistencial franquista ha tenido también su expresión en el creciente protagonismo de Comunidades Autónomas y municipios.

Ilustración del carácter dinamizador de la administración autonómica en el diseño y posterior implantación de 'nuevas' políticas sociales han sido los programas de rentas mínimas de inserción (mal llamadas 'salario social'). En marzo de 1989, el Ingreso Mínimo Familiar, antesala del posterior Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), entró en vigor en la Comunidad de Euskadi, constituyéndose en el precedente y referente de planes similares puestos en práctica con posterioridad en todas las CC.AA., a excepción de Baleares (⁵²). No cabe calificar la naturaleza de tales planes como

⁵¹. El ritmo con el que tales cambios se producen en España es objeto de controversia entre los especialistas en relaciones laborales. Hasta el momento no hay consenso sobre si las innovaciones tecnológicas en nuestro sistema de producción han sido lo bastante importantes como para que pueda hablarse ya de un modo de producción 'postfordista'.

⁵². Para un análisis de los procesos de génesis, diseño e implantación de 'Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi' y, en concreto, del 'Ingreso Mínimo de Inserción', así como de su 'efecto demostración' para otras CC.AA., véase L. Sanzo (1993) y J. Estivill (1993).

meramente 'complementaria' de la acción estatal central. En realidad se trata de actuaciones públicas cruciales para el 'cierre' de un sistema social --o 'red mínima' asistencial-- que equipara, aún modestamente, la situación de la provisión social en España con la del resto de los países 'centrales' europeos.

En todos los escenarios democráticos futuros del desarrollo del bienestar en España, el papel a desempeñar por las Comunidades Autónomas en la conformación institucional del sistema de asistencia social será de una importancia decisiva. Los programas y servicios puestos en vigor por algunas CC.AA. tendrán un impacto directo en otras y, una vez más, el 'principio del agravio comparativo' ⁽⁵³⁾ determinará un curso político de competición expansiva que tendrá su límite en la propia capacidad autonómica de asignaciones presupuestarias *ex novo*. Sea como fuere, el carácter contractual 'abierto' de los ajustes políticos entre los tres niveles de la administración pública española es la principal variable delimitadora de las formas que el Estado del Bienestar, como proceso de institucionalización compensadora de las desigualdades socioeconómicas entre los ciudadanos, adoptará en España cuando se inicie el tercer milenio.

(c) Hacia unas nuevas relaciones mixtas entre el estado, el mercado y el asociacionismo altruista.

Al igual a como sucede en la mayoría de los países avanzados de su entorno europeo, en España es observable la progresiva consolidación de un 'agregado social' (*social mix*) --compuesto por los sectores estatal, mercantil y asociativo, o 'tercer sector-- en la provisión de servicios sociales y de bienestar a la ciudadanía. Responde ello a un proceso transformador --más que a una reacción ante la pretendida 'crisis del Estado del Bienestar-- para afrontar la creciente congestión institucional: explosión de demandas e 'implosión' de decisiones en el ámbito ciudadano.

Mediante subsidios y contrataciones a empresas privadas, así como con la promoción de asociaciones de usuarios y profesionales, se persigue una mayor eficiencia del sistema de protección social general mediante el contraste referencial permanente entre las actuaciones y logros de todas las diversas instituciones 'proveedoras' de bienestar. En el caso de España, estos procesos de 'desestatalización' no implican una actitud de condescendencia política por parte de los gobiernos PSOE hacia las instituciones 'tradicionales' o religiosas (ej. sistema escolar privado). Ciertamente, y en especial desde 1989, las administraciones socialistas no se han opuesto a apoyar los servicios y actividades sociales de las organizaciones benéficas religiosas (ej. Cáritas). Sin embargo, han favorecido considerablemente a las Organizaciones No --o Casi-- Gubernamentales (ONGs, QUANGOs⁵⁴) de carácter secular (ej. Cruz, Roja, ONCE), en un contexto de beligerancia por parte de la jerarquía eclesiástica española ⁽⁵⁵⁾.

⁵³. Para una conceptualización de las competitivas relaciones políticas autonómicas en España como de 'concurrentia múltiple etnoterritorial', véase L. Moreno (1992).

⁵⁴. Es éste un acrónimo acuñado en el Reino Unido que responde a la nominación '*quasi-non-governmental-organisation*'.

⁵⁵. Véase al respecto, S. Giner y S. Sarasa (1993).

El auge de los valores individualistas de elección ante las ofertas pública y privada de asistencia social, sobre todo entre las clases medias, la creciente fragmentación en las expectativas ciudadanas y la emergencia de nuevas 'necesidades' colectivas han estimulado la aparición y desarrollo de un 'tercer sector' en las relaciones socioeconómicas en el campo de los servicios sociales. Un 'tercer sector' integrado por entidades y organizaciones que encaminan su acción a la satisfacción de las necesidades sociales, que no tiene afán de lucro y que son financiadas en gran parte por el sector público (Montagut, 1993). Un sector, por otra parte, de una gran heterogeneidad y que incluye a entidades definidas como ONGs (Organizaciones No Gubernamentales), como Entidades de Interés Social (EIS), como Entidades No Lucrativas (ENL) o como Organizaciones Voluntarias (OO.VV.).

El 'tercer sector' busca incidir en una provisión social superadora de trabas burocráticas, en una mayor diversificación de los servicios, en una más eficiente captación y explotación de los recursos y en la forja de un mayor nivel de cooperación social a nivel comunitario. El desarrollo de este sector, empero, es muy reducido en España si se compara con la situación en los países de la Europa central y del norte. Cabe considerarlo como de raquítrico en lo que hace referencia al voluntariado, mucho del cual incorpora en el contexto español situaciones de profesionalización encubierta que se añaden a la dificultades de coordinación entre los sectores privado y asociativo.

Corolario de los problemas de los poderes públicos por asumir directamente la provisión de servicios sociales es el alto crecimiento experimentado por el sector privado en los últimos lustros en España. En un número considerable de casos, la nuevas empresas del bienestar se ha nutrido de mujeres que han visto remuneradas un tipo de labor tradicionalmente realizada en el hogar familiar (ej. asistencia a los mayores, cuidado de niños, tareas domésticas). Ahora bien, se trata de unas compañías privadas que, al igual que las ONGs y organizaciones voluntarias de diversa índole asociativo, requieren del concurso y de las demandas institucionales, en la mayoría de los casos a nivel autonómico o municipal.

El *mix* o 'agregado social', articulado a través de un pluralidad de agentes sociales, se corresponde con una situación de mayor complejidad y fragmentación en la estructuración social española. Por otra parte, si bien cabe observar que a una mayor universalización de los derechos sociales en España ha correspondido una mengua en la intensidad de algunas prestaciones económicas, el aumento considerable de los servicios provistos por los sectores mercantil y asociativo son el 'hecho nuevo' que está configurando de forma determinante el carácter mixto de su sistema de bienestar.

Conclusión

Aún de manera sucinta, se han analizado los elementos más determinantes en la génesis y desarrollo del Estado del Bienestar español en referencia a la tipología europea. Dicha tarea ha servido el propósito de enunciar el modelo asistencial español que encara el final del segundo milenio, y en el que destacan las prácticas tardocorporatistas, su vocación descentralizadora y la debilidad de su tejido

asociativo. Un modelo de bienestar, el español, que se configura como una 'vía media' en referencia a los sistemas tipo consolidados en el mundo industrialmente avanzado de occidente (Moreno y Sarasa, 1992).

Tras un largo e incierto proceso histórico de génesis e implantación, España asiste en la postrimerías del siglo XX a los intentos de desarrollar políticas del bienestar dentro de un contexto de transformación, y hasta de reflujo, de un modelo de Estado del Bienestar similar al que se consolidó en otros países occidentales avanzados después de la Segunda Guerra Mundial. La congestión institucional, la relativa crisis fiscal del estado y su secuela de políticas neoliberales constituyen retos socioeconómicos de grandes proporciones para la pervivencia de un estado asistencial de vocación redistributiva. Además, la dimensión económica del bienestar social se solapa con la accesibilidad del conjunto de la ciudadanía a los bienes culturales, de entretenimiento y ocio, así como de mayor 'calidad de vida' en ámbitos como la vivienda, la asistencia sanitaria, la justicia o la seguridad ciudadana.

Todo ello emplaza a los actores políticos y sociales a la consecución de cotas más altas de bienestar y de justicia social sin replicar necesariamente las pautas de modelos asistenciales que muestran claros síntomas de inadaptación. El desafío estriba en como aunar la superación de prácticas 'tardocorporatistas', el fomento de la descentralización política y las nuevas prácticas de intercambio social plural entre asociaciones altruistas, empresas comerciales y administraciones públicas. El reto no es tanto que se consiga, sino cómo, puesto que deberían quedar garantizadas a la vez una cobertura general de necesidades asistenciales básicas y una integración social que se muestra frágil ante la eclosión de intereses particularistas insolidarios. La inadecuación de una política social basada fundamentalmente en prestaciones públicas pactadas entre sindicatos, patronal y gobierno es obvia en las circunstancias actuales. Pero la integración social puede debilitarse mucho con una política social 'liberal' donde las clases medias buscan su bienestar en un sector privado de calidad mientras que financian, a regañadientes, unos servicios públicos estigmatizantes y de mala calidad para los grupos sociales más desfavorecidos. Una brecha ésta que, de continuar los flujos migratorios, se reforzaría con el eventual incremento de la xenofobia.

Bibliografía

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1988), "El gasto público en la democracia española. Los hechos" en *Papeles de Economía Española*, nº 37 pp. 2-41.

ALZAGA, O. (1973), *La primera democracia cristiana en España*. Barcelona: Ariel.

ANDRÉS-GALLEGO, J. (1984), *Pensamiento y acción social de la Iglesia en España*. Madrid: Espasa Calpe.

APARICIO, M. A. (1980), *El sindicalismo vertical y la formación del estado franquista*. Barcelona: Eunibar.

BARRY, N. (1990), *Welfare*. Milton Keynes: Open University Press.

BENAVIDES, D. (1973), *El fracaso social del catolicismo social español*. Barcelona.

BERNA, A.; GUIX, J.M.; OSÉS, J.M. y SIERRA, A. (1964), *Doctrina Social Católica* (1ª Ed.). Madrid: Instituto Social León XIII.

CALLE, M^a. D. DE LA (1989), *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CASAÑAS, J. (1988), *El progressisme catòlic a Catalunya (1940-1980)*. Barcelona: La llar del llibre.

CASTILLO, J.J. (1979), *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino*. Madrid: Servicio de Publicaciones Agrarias, Ministerio de Agricultura.

CASTILLO, S. (1992), "Todos iguales ante la ley... del más fuerte" en *Sociología del Trabajo*, nº 14: 149-176.

COMELLES, J.M. (1988), *La razón y la sinrazón. Asistencia psiquiátrica y desarrollo del estado en la España contemporánea*. Barcelona: PPU.

CRUZ, I.; DESDENTADO, A. y RODRÍGUEZ CABRERO G. (1985), *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*. Madrid: Siglo XXI.

CRUZ MARTÍNEZ, R. (1990), "La frustración de un sistema unificado de seguros sociales: la República y la Guerra Civil" en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. Ed. Castellano: *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

-(1992), "The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States" en M. REGINI (Ed.), *The Future of Labour Movements*. Londres: Sage.

ESTEFANÍA, J. y SERRANO, R. (1987), "Diez años de relaciones industriales en España" en A. ZARAGOZA (Ed.), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*. Madrid: Siglo XXI, pp. 17-42.

ESTIVILL, J. (1993), "Los Prolegómenos de las Rentas Mínimas en España y Euskadi" en L. MORENO (Comp.), *Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar*. Madrid: CSIC, pp. 289-320.

FLAQUER, LL., GINER, S. y MORENO, L. (1990), "La sociedad española en la encrucijada" en S.

- GINER (dir.), *España. Sociedad y Política*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 19-74.
- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (Eds.) (1987), *The Development of Welfare States in Europe and America*. Londres: Transaction Books.
- FREEDEN, M. (1990), "Rights, Needs and Community: The Emergence of British Welfare Thought" en A. WARE y R. GOODIN (Eds.), *Needs and Welfare*. Londres: Sage, pp. 54-72.
- GINER, S. (1987), *Ensayos Civiles*. Barcelona: Península.
- GINER, S. y MORENO, L. (1990), "Centro y periferia: La dimensión étnica de la sociedad española" en S. GINER (dir.), *España. Sociedad y Política*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 169-197.
- GINER, S. y PÉREZ YRUELA, M. (1979), *La Sociedad Corporativa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GINER, S. y SARASA, S. (1992), "Religión, política y modernidad en España" en *Revista Internacional de Sociología*. 3ª época, nº 1 pp. 9-60.
- GONZÁLEZ SANCHO, E. (1982), "La política de protección a la familia en España" en *Papeles de Economía Española*, nº 12/13, pp. 350-365.
- GUERRY, E. (1959), *La doctrina social de la Iglesia*. Madrid: Rialp.
- GUILLEMARD, A.M. (1986), *Le déclin du social*. París: Presses Universitaires de France.
- (1993), "Perspectivas europeas sobre las políticas de la vejez" en L.MORENO, (Comp.), *Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar*. Madrid: CSIC (Colección 'Politeya'), pp. 43-76.
- JEREZ, M. (1982), *Élites políticas y centros de extracción en España: 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. (1993), "Seguridad Social y redistribución" en *Igualdad*, nº 6, pp. 2-4.
- JORDANA, J. (1993), *Sindicatos y política en España: la influencia de las condiciones organizativas en las estrategias sindicales*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra (mimeo).
- LANNON, F. (1990), *Privilegio, persecución y profecía. La Iglesia Católica en España 1875-1975*. Madrid: Alianza.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1978), "Notas sobre el franquismo" en *Papers*, nº 8, pp. 11-26.
- MIGUEL, J. DE y GUILLÉN, M. (1990), "La sanidad en España" en S. GINER, (dir.), *España. Sociedad y Política*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 471-508.
- MONTAGUT, M. (1993), "Les Entitats no Lucratives i la Provisió de Serveis Socials". Comunicación presentada al Congreso, *Benestar a Europa mitjançant l'enfortiment del Tercer Sector*, Barcelona, 27-29 de mayo.
- MONTERO, F. (1988), *Los seguros sociales en la España del siglo XX: Orígenes y antecedentes de la previsión social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MORENO, L. (1990), "Las fuerzas políticas españolas" en S. GINER (dir.), *España. Sociedad y Política*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 285-314.
- (1992), *Concurrencia Múltiple Etnoterritorial: el caso de España*. Madrid: IESA (Serie 'Documentos de Trabajo', 92-08).

- (Comp.) (1993), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid; CSIC (colección 'Politeya').
- MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M. (Comps.) (1992), *Política Social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- MORENO, L. y SARASA, S. (1992), *The Spanish 'via media' to the development of the Welfare State*. Madrid: IESA (Serie 'Documentos de Trabajo', 92-13).
- PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (Eds.) (1988), *El Corporatismo en España*. Barcelona: Ariel Sociología.
- PRISCHING, M. (1989), "El liberalismo económico alemán en el siglo XIX" en *Revista de Occidente*, nº 101, pp. 55-75.
- RODRÍGUEZ, M. *et al* (1990), *Equity in the Finance and Delivery of Health Care in Spain*. Barcelona: Universidad de Barcelona (mimeo).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1989), "Política social en España: realidades y tendencias" en R. MUÑOZ (Ed.), *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza, pp.183-204.
- (1990), *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- (1992), "Fundamentos Teóricos de la Política Social" en L. MORENO, L. y M. PÉREZ YRUELA (Comps.), *Política Social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 21-44.
- ROLDÁN, H. (1988), *Historia de la prisión en España*. Barcelona: PPU.
- RUESGA, S. (1986), "¿Emerge la economía oculta?" en *Economistas*, nº 20, pp. 42-45.
- SÁEZ ALBA, A. (1974), *La ACNdeP. La otra "cosa nostra"*. París: Ruedo Ibérico.
- SANZO, L. (1993), "La Lucha contra la Pobreza en la Comunidad Autónoma de Euskadi" en L. MORENO (Comp.), *Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar*. Madrid: CSIC (Colección 'Politeya'), pp. 321-364.
- SARASA, S. (1993), *El servicio de lo social*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- SERNA, J. (1988), *Presos y pobres en la España del XIX: La determinación social de la marginación*. Barcelona: PPU.
- SEVILLA-GUZMÁN, E.; PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (1978), "Despotismo moderno y dominación de clase: Para una sociología del régimen franquista" en *Papers*, nº 8, pp. 103-142.
- SOTELO, I. (1989), "Etapas del liberalismo alemán" en *Revista de Occidente*, nº 101, pp. 43-54.
- TAMAMES, R. (1970), *Estructura económica de España*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- THANE, P. (1982), *The Foundations of the Welfare State*. Londres: Longman.
- THERNBORN, G. (1993), "Los derechos de los niños desde la constitución del concepto moderno de menor: Un estudio comparado de los países occidentales" en L. MORENO (Comp.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid; CSIC (colección 'Politeya'), pp. 77-143.
- TUSELL, J. (1974), *Historia de la democracia cristiana en España*. (2 Vols.). Madrid Cuadernos para el Diálogo.

UREÑA, E.M. (1991), *Krause, Educador de la Humanidad*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas/Unión Liberal.

VAN GESTEL, C. (1959), *Doctrina Social de la Iglesia*. Barcelona: Herder.

VELASCO, F. (1989), "El Kraus-Institucionismo: un proyecto de renovación ética para la sociedad española" en V. CAMPS (Ed.), *Historia de la Ética*. Tomo III. Barcelona: Crítica, pp. 1-37.

VIVER, C. (1978), *El personal político de Franco: 1936-1945*. Barcelona: Vicens-Vives.

-(1980), "Aproximació a la ideología del franquisme en l'etapa fundacional del règim" en *Papers*, nº 14, pp. 11-48.