SEBASTIÀ SARASA Y LUIS MORENO

Compiladores

EL ESTADO DEL BIENESTAR EN LA EUROPA DEL SUR

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANZADOS

Madrid, 1995

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN, ¿Existe un Estado del Bienestar propio de la Europa meridional?, por Sebastià Sarasa y Luis Moreno	1
---	---

I PARTE. LA MODERNIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE BIENESTAR: UNA CONVERGENCIA LIMITADA.

LA MODERNIZACIÓN DE LA EUROPA MERIDIONAL: UNA INTERPRETACIÓN SOCIOLOGICA, por Salvador Giner	9
Prefacio	9
Antecedentes y agradecimientos	10
I. La senda de la modernización en la Europa sureña.....	12
II. Orígenes del capitalismo e industrialización en países europeos de desarrollo tardío.....	17
III. El estado periférico y la vía hacia el despotismo reaccionario	22
IV. Fascismo y dominación de clase	32
V. La legitimación en las politeyas meridionales.....	39
VI. Transición económica, transición política.....	45
VII. Entre la libertad y el corporatismo	52
Bibliografía	56
LA POLÍTICA SOCIAL EN ESPAÑA, por Gregorio Rodríguez Cabrero	61
1. Cambios institucionales en la política social.....	61
2. La evolución del gasto público social.....	65

3. Efectos redistributivos del gasto social. Cobertura e intensidad protectora	69
4. La ampliación del estado asistencial: Intensidad protectora y legitimación política	75
5. Conflictos sociales en el Estado del Bienestar	77
6. El futuro del sistema de protección social en España	81

LOS ESTADOS DEL BIENESTAR DEL SUR EN LA EUROPA

SOCIAL, por Maurizio Ferrera	85
En busca del modelo de bienestar de la Europa del Sur	85
Mantenimiento de ingresos: fragmentación, dualismo e ineficacia	87
Servicio nacional de salud: cuasi-universalismo con amplio margen para la provisión privada	95
Un estado del bienestar clientelista y particularista	97
La protección social en la Europa meridional: ¿una crisis estructural?	104
Bibliografía	110

REGÍMENES EUROPEOS DEL BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES

EUROPEAS: ¿CONVERGENCIA DE SOLIDARIDADES?, por Peter Abrahamson	113
1. Introducción	113
2. La identificación de modelos del bienestar: ¿Existe un estado del bienestar europeo?	118
El modelo socialdemócrata	120
El modelo conservador	121
El modelo liberal	122
El modelo católico	123
3. Políticas sociales de la Unión Europea: Tendencias y perspectivas	126
4. La inclusión de los pobres: ¿activación o control social?	133
5. La futura política social europea bajo la integración europea	141
Bibliografía	150

II PARTE. ALTRUISMO CÍVICO Y ESTADO. UNA ACOMODACIÓN DISTANTE.

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA EUROPA DEL SUR. UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y ASOCIACIONES ALTRUISTAS, por Sebastià Sarasa	157
Introducción	157
Las relaciones entre asociaciones altruistas y el Estado del Bienestar	158
Sistema escandinavo. Relaciones neocorporatistas bajo tutela estatal	162
Sistema renano. Relaciones necorporativas con estado subsidiarios ..	165
Sistema mediterráneo. Acomodación distante entre estado y sociedad civil	171
Sistema norteamericano. Mayor pluralismo y autonomía de la sociedad civil	175
Observaciones finales.....	180
Bibliografía	184
EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR DE ITALIA, por Constanzo Ranci	187
1. Introducción	187
2. Las imprecisas fronteras entre los sectores público y no lucrativo en el desarrollo histórico de la intervención estatal.....	189
3. El papel de las ONLs en la ejecución de las políticas de bienestar	194
3.1. El intercambio de recursos entre el estado y las ONLs	195
3.2. La regulación estatal de las ONLs	198
4. La implicación de las ONLs en la formulación de políticas	201
5. El nuevo escenario en el decenio de los ochenta	204
6. Conclusión	210
Bibliografía	213
APROXIMACIÓN AL SECTOR VOLUNTARIO ANDALUZ EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES, por Fernando Aguiar y Manuel Pérez Yruela	215

I.	216
II.	223
III.	226
IV.	235
Bibliografía	237

VARIABLES SOCIALES Y CULTURALES PARA UNA POLÍTICA

SOCIAL MERIDIONAL, por Luis Vila	239
Introducción	239
1. ¿Política social o bienestar social?	240
2. La recuperación del análisis institucional frente a la obsesión financiera	242
3. La sociedad española, ayer y hoy	245
4. La realidad española, mañana	249
Conclusión	254
Bibliografía	255

III PARTE. FAMILISMO AMBIVALENTE Y MARGINACIÓN DE LA MUJER.

FAMILISMO AMBIVALENTE Y CLIENTELISMO CATEGÓRICO

EN EL ESTADO DEL BIENESTAR ITALIANO, por Chiara Saraceno ..	261
1. Introducción	261
2. Características generales del estado del bienestar italiano	263
3. Ambivalencias y contradicciones en el familismo del estado del bienestar italiano	272
4. Tendencias actuales en el Estado del Bienestar italiano	281
Bibliografía	287

EL MODELO DE FAMILIA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO

EUROPEO, por Lluís Flaquer	289
----------------------------------	-----

1. Introducción	289
2. Características sociodemográficas de la familia española en el marco de la Unión Europea	291
3. Emancipación femenina, educación y mercado de trabajo.....	296
4. Sistema de valores y organización familiar.....	304
5. Conclusiones	305
Bibliografía	309

LA DOBLE MARGINACIÓN, por Antonio Ariño Villarroja	313
--	-----

1. Feminización de la edad avanzada e invisibilidad de las mujeres	313
2. El perfil de las mujeres mayores	316
3. Las mujeres mayores en las políticas sociales actuales	318
4. Las actitudes de la sociedad civil	320
Bibliografía	327

IV PARTE. EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN LA EUROPA DEL SUR.

INICIATIVAS LOCALES Y COMUNITARIAS EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN, por Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar	331
--	-----

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas.....	332
1. Un universalismo mal entendido	336
1.1 Clarificar la clientela, las prestaciones y los derechos	339
1.2 Una consciencia superadora de la subsidiariedad	340
2. Falta de articulación con otras redes de atención primaria	342
3. Desequilibrio territorial	347
4. Burocratización y falta de contenido	349
5. Falta de formación y de sensibilidad para el trabajo con personas y con familias	357
6. Relación insuficiente con las iniciativas comunitarias.....	360
La apuesta por la inserción.....	364
Bibliografía	367

LOS INMIGRANTES EN EUROPA, por Zaihia Zeroulou	369
Introducción	369
I - ¿Qué lugar ocupan los inmigrantes dentro del espacio social europeo?	369
El acuerdo Schengen.....	372
II -La situación de los inmigrantes en Europa en el proceso de marginación social.....	373
1) Las nuevas dinámicas migratorias en Europa	373
2) La pobreza como característica intrínseca de la inmigración	374
3) Los inmigrantes en los países de la Europa del norte.....	376
4) Los inmigrantes en los países de Europa del sur.....	378
5) Los diferentes contextos que determinan las situaciones de marginación	380
6) La perpetuidad de la marginación vinculada a las lagunas en las disposiciones sociales	382
Conclusión	387
 NUEVOS SERVICIOS Y NUEVAS APROXIMACIONES EN LA POLÍTICA SOCIAL PARA LOS ANCIANOS, por Renzo Scortegagna.....	389
Introducción	389
La manifestación de la necesidad en los ancianos y las modalidades de respuesta	390
El modelo tradicional.....	392
El modelo de <i>Welfare State</i>	396
La necesidad de una nueva aproximación	404
Propuesta	406
Bibliografía	412
 NOTAS SOBRE LOS AUTORES.....	413

PRESENTACIÓN

¿EXISTE UN ESTADO DEL BIENESTAR PROPIO DE LA EUROPA MERIDIONAL?

El libro que tiene el lector ante sí es un conjunto de textos que seguramente resultarán polémicos. Hay en la mayoría de ellos una intención explícita, la de someter a debate público una tesis que está cobrando fuerza entre algunos académicos y expertos de la política social. Se trata de dilucidar si los sistemas de prestaciones sociales y de servicios de bienestar de los países de la Europa meridional tienen una estructura similar y sometida a una lógica propia que los distingue del resto de Europa o, si como es la tesis más aceptada hasta el momento, se trata de un sistema en vías de desarrollo que tiene características similares a las del resto de países más avanzados de la Europa continental. Hasta fechas muy recientes, la investigación comparada del estado del bienestar ha obviado sistemáticamente a los países que durante el período de posguerra estuvieron sometidos a la férula de las dictaduras. España, Portugal y Grecia han sido tradicionalmente considerados países periféricos y atrasados cuyo destino tarde o temprano debía confluir con el del resto de Europa. El hundimiento de sus respectivas dictaduras, la consiguiente integración en la Unión Europea y el rápido crecimiento del gasto social que acompañó a estos acontecimientos reafirmaron aún más esta tesis según la cual los estados del bienestar meridionales no son más que embriones que están creciendo en la dirección ya tomada en otros países, tales como Alemania, Austria y Francia, que constituyen el núcleo duro de los estados del bienestar europeos "corporativos".

En fechas recientes, sin embargo, algunos estudiosos de la política social han comenzado a cuestionar este supuesto. La cuestión no es baladí. No se trata de un ejercicio meramente académico por disputar en torno a las tipologías de los "regímenes de bienestar". Mucho menos se trata de hacer ningún tipo de reivindicaciones esencialistas que tan nefastas han sido para nuestras sociedades. La relevancia de este debate es doble. Por un lado plantea cuestiones científicas sobre el modo en que los estados de bienestar deben ser estudiados, y llama la atención sobre la necesidad de incluir los análisis institucionales y culturales, muchas veces difícilmente reductibles al análisis estadístico. Por otro lado, plantea cuestiones de

carácter político. El diseño que podamos esperar del futuro sistema de bienestar no puede limitarse a la cómoda posición de suponer que ese futuro ya está escrito o determinado por el proceso de convergencia europea. Dicha tendencia a la convergencia existe, sin duda, pero también existen herencias institucionales y culturales que pueden pervivir de modo que el punto final de llegada no acabe siendo único y homogéneo para todos los miembros de la Unión Europea.

Con objeto de arrojar algo de luz sobre tamaña cuestión el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) decidió que el III Seminario Internacional de Política Social 'Gumersindo de Azcárate', celebrado bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Sociales en el otoño de 1994, se centrara fundamentalmente en este debate. A tal efecto fueron invitados expertos y académicos de todos los países europeos mediterráneos. Desgraciadamente, no fue posible reunir colaboraciones significativas procedentes de Grecia y Portugal, dado que avatares de la fortuna impidieron a última hora que profesores de estos países pudieran estar presentes. En consecuencia, los materiales que se incluyen en este libro corresponden sobre todo al estudio de Italia y España, aunque algunos de ellos hacen referencias breves a los otros países meridionales.

El libro está estructurado en cuatro partes. La primera se abre con un análisis macrosociológico de Salvador Giner sobre la senda seguida por la Europa meridional en su camino hacia la modernidad. Los rasgos propios que comparten estos países son resaltados. Éstos, además, sirven de telón de fondo histórico en el que se destacan mejor los patrones también comunes de las últimas transformaciones seguidas por los sistemas de protección social sureños. Los trabajos de Gregorio Rodríguez Cabrero, Maurizio Ferrera y Peter Abrahamson parecen confirmar que hay una convergencia europea en los niveles de gasto a medida que los países de la Europa meridional aumentan sus niveles de renta y los países centrales congelan sus presupuestos sociales. No obstante, el sistema de prestaciones meridional se distingue del "régimen continental" por su marcado clientelismo político y por su carácter fuertemente dualista que refuerza la polarización social (Ferrera). Además, la intensidad protectora es todavía muy débil lo que conduce a que, a pesar del apoyo que tiene el estado benefactor entre la ciudadanía, ésta se muestre muy crítica e insatisfecha con los resultados obtenidos (Rodríguez Cabrero). Apoyo que, según Ferrera, es dudoso dado el elevado nivel de insatisfacción latente que en cualquier momento podría materializarse en un movimiento de "revuelta fiscal".

El clientelismo político es también un rasgo distintivo de las relaciones entre estado y organizaciones privadas de bienestar en la Europa meridional. Cuestión ésta que es estudiada en detalle en la segunda parte del libro. A diferencia de los países escandinavos y continentales, en la Europa meridional no existen prácticas de concertación social institucionalizadas entre agentes públicos y privados a la hora de planificar la provisión de servicios sanitarios, educativos y sociales en general (Sebastià Sarasa y Constanzo Ranci). La colaboración entre el sector público y privado no está exenta de desconfianzas y celos y, particularmente, parece depender mucho más que en los otros países de los vaivenes políticos y de las coaliciones gobernantes. Esta es una herencia institucional que debe ser tenida en cuenta a la hora de prescribir una mayor colaboración entre agentes públicos y privados. Herencia que, todavía hoy, es prematuro avanzar cuánto de ella se mantiene vigente. El mundo del altruismo cívico está transformándose vertiginosamente y, como señalan Fernando Aguiar y Manuel Pérez Yruela en el caso andaluz, el número de asociaciones privadas de bienestar está creciendo a ritmo acelerado dando lugar a un nuevo sector muy heterogéneo compuesto por una constelación de muy pequeñas organizaciones cuya independencia y eficacia es dudosa. Esta transformación no es exclusiva de España, como pone de manifiesto el trabajo de Ranci sobre el "tercer sector" italiano, aunque en opinión de éste es más que probable que estos cambios recientes hayan alterado muy poco la estructura de las relaciones entre estado y sociedad civil que hemos heredado.

Pese a que esta segunda sección del libro se centra en el sector voluntario del sistema de bienestar social meridional, en casi todos los trabajos recopilados en este libro se hace referencia explícita a que no es previsible un futuro del estado del bienestar sin una mayor colaboración de las entidades privadas con y sin ánimo de lucro. Peter Abrahamson señala la necesidad de ensanchar los estudios del estado benefactor a los factores culturales de la sociedad civil y trascender la dicotomía simplista entre estado y mercado, a la vez que llama la atención sobre la necesidad de que el estado actúe como garante de los derechos sociales aunque la gestión sea privada. Renzo Scortegagna expone una defensa optimista de las nuevas tendencias hacia la corresponsabilidad social que posibilitan una reestructuración de los servicios más eficiente siempre que el estado actúe, no sólo como garante de los derechos sociales, sino como auténtico gerente y coordinador del conjunto de servicios públicos, privados e informales. Las dificultades para conseguir este objetivo no son tratadas por Scortegagna.

Cabe pensar que no son pocas, por ejemplo, las trabas inherentes al modo de funcionar clientelista y partidista de nuestros sistemas de bienestar. No por ello deja de ser una propuesta interesante para explorar una manera nueva de colaboración entre estado, grupos informales y sociedad civil que satisfaga los deseos de eficacia y calidad de los servicios, así como de mayor equidad distributiva en la cobertura de las necesidades sociales. Desde un enfoque distinto, Luis Vila aboga por un recuperación de los "valores nacionales" y de las instituciones tradicionales en el mundo meridional como solución a los dilemas presentados por la limitación de recursos financieros. Una especie de "nuevo pacto social" que tenga en cuenta las funciones tradicionalmente desarrolladas por la familia y la Iglesia Católica. Se trata de una tarea pendiente en los países europeos meridionales y que, a juicio del autor, es urgente en España ante el supuesto debilitamiento del sentimiento nacional a causa del auge de identidades y autonomías regionales.

La propuesta anterior casa mal, empero, con la crítica que en la tercera parte del libro se hace al papel de la familia en el sistema de bienestar meridional. Chiara Saraceno, Antonio Ariño y Lluís Flaquer destacan la doble marginación de la mujer en un sistema que Saraceno denomina de "familismo ambivalente". En éste, típico también de los estados meridionales, se subordina a la mujer a un modelo patriarcal de política social que la condena a la marginación del mercado laboral y a depender de su marido o padre, mientras que presta unos servicios de bienestar que en otros países europeos están más asumidos por el sector público. Situación que, no obstante, parece insostenible a largo plazo según Flaquer, dadas las consecuencias negativas que está teniendo sobre la nupcialidad y la fecundidad de estos países.

Por último, en la cuarta sección del libro se recogen tres reflexiones sobre la exclusión y la política social. De ellas, cabe destacar sobre todo la propuesta tan innovadora presentada por Renzo Scortegagna en cuanto a un nuevo intento para vencer la compartimentación de los servicios socio-sanitarios y el análisis de Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar sobre la colaboración (escasa) entre gobiernos locales e iniciativas comunitarias en la lucha contra la exclusión. Un rasgo característico de la Europa meridional parece ser la falta de interés de sus estados por incorporar a los inmigrantes en sus sistemas de protección social, lo que les obliga a la precariedad laboral y a la clandestinidad (Zaïhia Zeroulou).

Los datos aportados en este libro no permiten concluir definitivamente que hay un Estado de Bienestar específico en la Europa meridional.

Los datos son todavía insuficientes y se requiere más información sobre Grecia y Portugal. Pero en este libro se ofrecen buenas razones para pensar que esta distinción tiene algún sentido y que, por tanto, merece la pena tratar de debatir sus consecuencias para la acción política. Algunos de los rasgos más definitorios pueden ser objeto de polémica. Por ejemplo, podría aducirse que el uso clientelar de la política social es un fenómeno universal dado que los gobiernos están sometidos a las presiones electoralistas de los grupos mejor organizados de la sociedad. También puede argumentarse que rasgos de "familismo ambivalente" existen igualmente en otros países continentales de tradición católica como Alemania o Austria. Igualmente puede defenderse que las diferencias entre regiones, tan acusadas en la Europa meridional, no están ausentes en los demás países europeos. Sin embargo, estas razones en contra de la tesis defendida en este libro presentan algunas debilidades. Pese al componente electoralista y clientelar que parece inevitable en toda política social, la manera concertada en que los países del norte tratan de solucionar las diferentes demandas particularistas está ausente en la Europa meridional. Por otra parte, la estructura de la familia manifiesta unos componentes tradicionales mucho más vigorosos que en el resto de Europa y, en cuanto a las diferencias regionales, parece que en ningún país norteno son tan radicales ni conllevan de manera tan clara un doble sistema de protección social que tiende a polarizar la estructura social, cuestión ésta que merece un estudio comparado más detallado. Cuánto de estos rasgos es simplemente un problema de modernización tardía y cuánto de patrones institucionales propios de nuestras sociedades que bregarán por perpetuarse está por ver. En cualquier caso, tener en cuenta estas diferencias puede ser de gran utilidad tanto en el momento de hacer estudios de política social comparada como a la hora de fijarnos objetivos políticos sobre el futuro de nuestros sistemas de protección social.

Como compiladores del presente volumen agradecemos, en primer lugar, el patrocinio del Ministerio de Asuntos Sociales que hizo posible la celebración del III Seminario Internacional, 'Gumersindo de Azcárate'. El concurso de Joaquín Suárez y Benito Ramos, asesores del citado Ministerio, coadyuvó a una adecuada coordinación de las actividades desarrolladas. Las facilidades prestadas por la Fundación Francisco Giner

de los Ríos y la Institución Libre de Enseñanza contribuyeron en gran medida al buen desarrollo del curso.

Los profesores Gregorio Rodríguez Cabrero y Luis Vila, junto a los compiladores de este libro, formaron el Comité Científico del Seminario responsable del formato académico del mismo. La edición de este libro, pues, se ha beneficiado considerablemente del magisterio de los Profs. Rodríguez Cabrero y Vila a los que agradecemos su generosa aportación.

Los compiladores han sido afortunados en contar con la colaboración de diversas personas que participaron directamente en la realización de los trabajos del Seminario y de la edición posterior del presente volumen. Debemos resaltar, en primer lugar, la eficiente contribución de Cristina Parera, secretaria y supervisora de la buena marcha del curso, así como de María Ángeles Soriano, secretaria del IESA, que desarrolló una ingente labor de coordinación organizativa y de tratamiento de textos. Gemma García-Carpintero, José Antonio García y Margarita Sanz ayudaron eficazmente en diversas tareas de apoyo y organización. Así mismo, Ana Arriba, Pere Jodar, Maria Dolors Obiols e Isabel Padilla, realizaron pacientes labores de traducción y corrección de textos. Nuestro agradecimiento se hace extensible, asimismo, al Servicio de Publicaciones del CSIC y, en particular, a su Director, Prof. Luis Alberto de Cuenca, y a Rafael Gómez López-Egea.

Los compiladores

Sebastià Sarasa y Luis Moreno

I PARTE.
LA MODERNIZACION DE LAS
INSTITUCIONES PUBLICAS
DE BIENESTAR:
UNA CONVERGENCIA LIMITADA

LA MODERNIZACIÓN DE LA EUROPA MERIDIONAL: UNA INTERPRETACIÓN SOCIOLÓGICA

Salvador Giner

PREFACIO

La evolución histórica reciente de la Europa meridional suscita un número de interrogantes interesantes que no parecen fáciles de despejar. Este ensayo intenta dar algunas respuestas tentativas y, a no dudarlo, harto incompletas, a las incógnitas que plantea el estudio de la peculiar senda que la modernización ha tomado en esa región europea. Es un bosquejo de sociología histórica.

Cuando compuse la primera e incipiente versión de este trabajo había una ausencia casi total de indagaciones comparativas, históricas y sociológicas, sobre la región mediterránea de Europa en su época moderna y contemporánea. Aunque no creo que la primera salida de estos papeles -o, mejor dicho, la de aquéllos papeles que dieron origen a éstos- paliara en mucho la carencia, lo cierto es que gozaron de cierta demanda. Ello permitió su sucesiva publicación en varios países, y su ampliación y revisión consiguientes, a pesar de la modestia de sus objetivos.

El estudio que sigue constituye un mero intento de interpretación, en cierta medida causal a la par que descriptiva. En él se identifican tendencias, causas generales y rasgos comunes o diferenciales de varias de las sociedades que ocupan el flanco Sur de Europa a través de un período relativamente largo de tiempo. Como es natural el enfoque ensayístico impone limitaciones serias que algún estudio más extenso, riguroso y pormenorizado estará destinado a superar.

Esencialmente se intenta aquí esclarecer un haz de preguntas características acerca de la historia y el presente de las sociedades meridionales de nuestro continente. Preguntas acerca de su pobreza tradicional; la debilidad supuesta de sus sociedades civiles; la tardanza y deficiencias de su industrialización; la presunta inestabilidad de su vida política; la frecuencia histórica de sus gobiernos dictatoriales; la virulencia de sus conflictos de clase e ideología; la persistencia de características 'arcaizantes' a pesar

de los avances de la modernización. Se intenta también dar, en estas reflexiones, una explicación acerca de los procesos de transición que han ocurrido en esos países hacia la democracia liberal y hacia su consolidación posterior, al tiempo que se intenta determinar la naturaleza precisa de las politeyas que así han surgido.

El enfoque es, amén de histórico, macrosociológico, es decir, se toman en consideración estructuras, características, acontecimientos y conductas humanas intencionales que atañen a sociedades enteras o por lo menos a grandes sectores dentro de ellas. Es, también comparativo, en el sentido de que intenta desvelar aspectos comunes (sin eludir jamás los rasgos diferenciales) que surgen entre varias sociedades, situadas en un espacio geográfico, económico y político identificable, la Europa meridional del ámbito occidental: Grecia, Italia, España y Portugal. Por esa razón se excluye la mayor parte de los Balcanes. Se hacen referencias a Turquía (que es y no es del todo un caso aparte) pero ese país no entra de lleno en la discusión. En todo caso, mi intención ha sido identificar y analizar corrientes históricas comunes a los cuatro países y demostrar que, a pesar de todos los pesares, es posible e interesante analizar conjuntamente su trayectoria hacia la plena modernidad.

La economía política, el poder, la legitimación cultural del orden social, las clases y las escisiones, conflictos y modos de dominación son los procesos (con exclusión inevitable de otros) a los que se presta mayor atención. Se ha logrado descubrir así, a mi juicio, una unidad profunda y una comunidad de experiencia y vida sorprendentes para un conjunto de sociedades que coexistían aparte las unas de las otras, en aislada contingüidad. Se han desvelado también procesos históricos paralelos o convergentes, destinos comunes y desventuras y aventuras compartidas por todos los pueblos de la Europa Sur.

ANTECEDENTES Y AGRADECIMIENTOS

Como se indica en el Prefacio, el presente estudio viene precedido por varias versiones anteriores, ninguna de ellas tan amplia como ésta. En ella se incorporan, una vez más, reformas y ampliaciones que mejoran el texto.

El origen remoto de *La Modernización de la Europa Meridional* está en una ponencia presentada a un Coloquio internacional que tuvo lugar en el Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid, en 1979, en torno a la transición de la dictadura a la democracia en la América Latina y en la

Europa del Sur. Apareció en el libro compilado por Julián Santamaría *Transición a la Democracia en el Sur de Europa y América Latina* (Madrid: C.I.S., 1982, pp. 11-58). Dicha ponencia fue presentada, a instancias de Ann Bayley y Josep Ramon Llobera, a una reunión internacional sobre antropología del Mediterráneo, en el University College, de Londres, tras ser revisada durante un año sabático en Yale University. Allí fue leída críticamente por Maurizio Cotta y Miguel Jerez, de quienes recibió sugerencias provechosas. Fruto de ello fue el artículo, abreviado, "Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe", *British Journal of Sociology* (Vol. 33, n° 2, Junio, 1982, pp. 170-197), y el capítulo del mismo título (no abreviado) en el libro compilado por R. Hudson y J. Lewis *Uneven Development in Southern Europe* (Londres y Nueva York: Methuen, 1985, pp. 309-350). Una ulterior revisión, para la conferencia sobre "Transitions from Authoritarianism and Prospects for Democracy in Latin America and Southern Europe" en el Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington, 1981, que incluía referencias a Turquía, vio la luz en el libro compilado por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 11-44), el cual recogía trabajos presentados en el Wilson Center. Mientras tanto había aparecido una traducción castellana, redactada por mí, en la revista *Sistema* (noviembre de 1982, n° 50-51, pp. 7-37). Por su parte Giovanni Arrighi publicó una italiana en *Sviluppo* (n° 39, abril-junio, 1984, pp. 130-147). Finalmente, la presente última versión fue preparada para su presentación en la Universidad de Roma, La Sapienza, (Febrero de 1993) por invitación del profesor Carlo Mongardini, a quien agradezco la oportunidad.

Un trabajo que, aunque breve, posee una historia de publicaciones previas como la mencionada y que ha sido expuesto en todo o en parte ante varios seminarios o reuniones de profesionales o ante gentes interesadas por lo que trata debe mucho, afortunadamente, a muchas personas. Algunas han sido ya mencionadas. Otras me han ayudado con sus críticas y sugerencias de modo excepcional: Lila Leontidou, John Macdonald, Edward Malefakis, Nicos Mouzelis y Philippe Schmitter. Esta última versión se ha beneficiado, además, de mi participación, en el proyecto sobre Intereses Organizados y Consolidación de la Democracia en la Europa Sur, iniciado en su día por Leonardo Morlino y por mí mismo y realizado luego en el marco del Instituto Universitario Europeo de Florencia entre 1986 y 1988.

I. LA SENDA DE LA MODERNIZACIÓN EN LA EUROPA SUREÑA

Los países de la Europa meridional parecían, no ha mucho, estar encajados a medio camino entre las naciones plenamente avanzadas y aquellas partes del mundo mucho más remotas de los centros históricos que iniciaron la modernización. Su paso lento y tardío (y tal vez incompleto) de un lugar intermedio en la industrialización y periférico o semiperiférico en la división mundial capitalista del poder y del trabajo a otra mucho más central las sitúa en una posición para el análisis histórico que difiere a la acostumbrada¹.

Tal análisis se complica ya desde el principio a causa de las ambivalencias y ambigüedades que son endémicas a la región. Así, ciertas zonas de esa parte de Europa han poseído por largo tiempo burguesías dotadas de una mentalidad abiertamente moderna, las cuales no necesitaron importar a su país ni el capitalismo ni la industria, sino que impusieron ambos por sí mismas. Estamos, además, ante sociedades que han sido siempre europeas en un sentido fundamental, y nada periférico o marginal, de la palabra, salvo tal vez en las mentes de algunos viajeros nortños, sedientos de exotismo. Dos de las naciones meridionales, España y Portugal, fueron metrópolis de vastos y muy duraderos imperios, con lo cual participaron en la forja del sistema mundial eurocéntrico - hoy periclitado - de interdependencia económica y hegemonía política, si bien es cierto que otra, Grecia, no sólo no fue nunca potencia imperial sino que formó parte, hasta 1821, de un imperio oriental.

Los pueblos europeos mediterráneos han sido presa de la presencia simultánea en su seno de tendencias contradictorias, estadios dispares de desarrollo económico y, en varios casos, de las tensiones que engendra la diversidad étnica cuando va unida a la diferencias de riqueza o poder político. Se han afirmado en su seno las corrientes más diversas e irrecon-

¹ Los conceptos de "centro", "periferia" y "semiperiferia" son importantes para mi argumentación. Sin embargo, los empleo de un modo adrede pragmático, evitando las implicaciones que han llegado a tener ciertas escuelas. Véase E. Shils (1975); I. Wallerstein (1979); P. Burke (1979). Para el modo en que la noción wallersteiniana puede aplicarse a la Europa meridional véase A. Bayley (1981); otra versión neomarxista aparece en G. Arrighi (1985) y en N. Mouzelis (1986). Las dificultades (tal vez insuperables) de intentar usar los conceptos de "centro", "periferia", "semiperiferia" y "periferización" (entre otros) con total nitidez se hacen evidentes al constatar los usos dispares que de ellos hacen quienes más los precizan: véase G. Arrighi, ed., op.cit. Por otra parte mi uso del término "modernización" es igualmente pragmático. Me abstengo de referirme a la vasta bibliografía sobre la cuestión.

ciliables entre sí: el universalismo moral que exige la modernidad y las lealtades locales y familiares que se plasman en el patronazgo; la legitimación religiosa de las instituciones públicas y el secularismo militante; la intransigencia política doctrinaria y las ideologías más pragmáticas y expeditivas; la industrialización dependiente de la inversión capitalista extranjera y el capitalismo autóctono, seguido más tarde por la intervención económica inversora del estado. Por todo ello las sociedades europeas meridionales no podían situarse fácilmente a lo largo de los continuos imaginarios que, con desaliño, suelen usarse para clasificar a los países entre el primitivismo o, más a menudo, el atraso y la modernidad, el capitalismo preindustrial y el avanzado, el fatalismo tradicional y el individualismo emprendedor, la mentalidad religiosa acientífica y la racionalista y técnica. El enfrentamiento de estas fuerzas encontradas sobre la orilla norte del Mediterráneo, y las sucesivas soluciones antidemocráticas que han surgido históricamente en todos los países de la región confieren a toda ella -a pesar de sus notorias variedades internas- una considerable unidad y hasta una entidad común en el seno del proceso europeo general en virtud del cual este continente ha originado y experimentado la gran mudanza histórica que recibe el nombre de modernización.

Esa unidad, junto a ciertas continuidades históricas y la situación económica y geopolítica compartida sobre el flanco sur de Europa permite avanzar algunas prudentes generalizaciones. En este ensayo me propongo hacer tal mediante el análisis de algunos aspectos importantes de las estructuras de clase y poder que resultaron de las escisiones, dislocaciones y múltiples confrontaciones que caracterizan la historia reciente de la Europa meridional. Se trata de un ejercicio macrosociológico e histórico, que realizaré con la ayuda de una periodización que parece adecuada para todas las sociedades en cuestión, es decir, para Portugal, España, Italia y Grecia. Con ello espero mostrar que sus en apariencia tortuosas historias respectivas poseen un grado de consistencia interna mucho mayor que el que suele atribuírseles. El hecho de que surjan ciertas pautas generales, comunes a países y a estados, pone en cuestión la imagen de azarosa inestabilidad, volatilidad e imprevisibilidad tan corriente entre los observadores del mundo meridional europeo.

El reconocimiento de estas pautas históricas y estructurales no significa que todas las sociedades mediterráneas quepan en el mismo lecho de Procusto, sino solamente que poseen un número de rasgos comunes interesantes en los que respecta a su evolución histórica, a sus modos predominantes de dominación política, a la forma y al ritmo de su desarrollo (o

estancamiento) económico y al sistema de relaciones clasista en que se han movido. Mediante una comparación y un contraste sistemáticos de sus rasgos comunes así como de sus divergencias nos encontraremos en mejor posición para averiguar no sólo porqué su desarrollo económico fue tardío, sino también porqué y cómo empezaron a romper el cerco del atraso o subdesarrollo, y en qué medida lo hicieron. Desdichadamente el tamaño de este ensayo -quizás ya largo de por sí- no me permitirá entrar en demasiados pormenores, pero espero poder referirme a suficientes hechos conocidos como para sustanciar mis argumentos.

Como ensar heurístico elemental, dividiré el proceso histórico entero desde principios del siglo XIX en la Europa meridional hasta hoy en cuatro períodos distintos, separados por tres modos de transición. Los criterios explícitos para tal división en fases atienden al régimen político y a la distribución social del poder, sin olvidar que ambos van directamente relacionados con el nivel de desarrollo económico (y grado y manera de dependencia exterior) así como con el modo de dominación clasista y de articulación de la desigualdad social en cada uno de los países observados. El notable grado de sincronía que puede constataarse cuando se coteja esta periodización con los datos será confirmado por el análisis ulterior. Las cuatro fases que propongo distinguir son las siguientes:

1. Gobierno oligárquico y exclusión popular extrema. La crisis súbita de los cuatro antiguos regímenes preindustriales de Portugal, España, Italia y Grecia, abre esta época. Esa crisis permitió una excepcional participación popular en las respectivas guerras de independencia contra Napoleón en España y Portugal y contra el Turco en Grecia. En estos países y en Italia -donde la dominación francesa fue más benigna- se produjeron momentos efímeros de acceso liberal radical al poder. Tales sucesos, sin embargo, fueron pronto seguidos por el acaparamiento oligárquico del gobierno y de la administración pública y la exclusión sistemática de las clases subordinadas de cualquier forma de participación institucionalizada y constitucional en la esfera política, en virtud de una franquicia electoral muy restringida (cuando existía de modo consolidado), la intervención militar y la reimposición violenta del absolutismo. Es un período de desgarramiento: sufre guerras civiles abiertas o situaciones de bandidismo e inseguridad crónica.

El caso de mayor duración de la situación oligárquica parece ser el de Grecia. En ella dominó la corte y la *tzakia* o clan de los notables desde 1820 hasta 1869. Esta dominación oligárquica fue posible a causa del mengua-

do tamaño de las burguesías locales, la primera penetración capitalista extranjera -que se apoyaba también en préstamos y trato directo de los inversores foráneos con los políticos de cada país- la vastedad de la población rural y la ausencia de un estamento lo suficientemente voluminoso de gentes con la preparación técnica adecuada para las tareas del despegue industrial. A pesar de todo esto comenzaron a aparecer durante la fase oligárquica inicial ciertos procesos parlamentarios restringidos así como los rudimentos de una oposición política más o menos legal, junto a un primer y crucial planteamiento público, en cada país, del problema del "atraso nacional" y de la necesidad de superarlo.

II. Consolidación burguesa y exclusión popular. Llegó un momento en que la fachada de instituciones parlamentarias empezó a ser usada por las crecientes burguesías comerciales, rurales e industriales, aliadas a las clases medias "respetables". Estas últimas empezaron a encuadrarse en partidos modernos. La exclusión política popular y su falta de representación (persecución de los sindicatos, caciquismo electoral, franquicia restringida) permitió la creación de regímenes burgueses turnantes, de rotación gubernamental entre conservadores y liberales. Entre ambos copaban la esfera de la actividad política "legítima". Por ello los esfuerzos de los venizelistas en Grecia, los giolittistas en Italia, los mauristas en España, y otros movimientos parecidos hacia la "regeneración" nacional llevada a cabo desde el orden establecido estaban condenadas, de antemano, al fracaso dada su negativa a incorporar el campesinado, el proletariado y otras fuerzas populares en la esfera de la legitimidad. A fines de este período de hegemonía burguesa plena comenzaron a aumentar las excepciones a este modo de exclusión clasista y partidista de las clases subordinadas. Así, algunos partidos socialistas consiguieron su aceptación como partícipes legítimos de la política, aunque ello fuera a cambio de su relativa desradicalización.

Ello no alteró la naturaleza eminentemente conservadora del período, que es también el de la industrialización relativa de toda la región. La transición a una fase siguiente ocurrió cuando el orden político de estos regímenes monárquicos, parlamentarios y enteramente burgueses demostró su incapacidad por conseguir dos cosas, (a) la incorporación (o por lo menos neutralización) de la creciente oposición radical, en muchos casos condenada a la esfera extraparlamentaria y, (b) la creación de un sólido estado nacional imperialista, privadamente financiado. Este último aspecto de la cuestión queda ilustrado por la derrota italiana en Abisinia (1895),

la humillación portuguesa de Angola y Mozambique (rebelión de 1896), el desastre colonial español (guerra hispanoanqui, 1898) y, más tarde, el holocausto griego en Asia Menor (1922).

III. Dictaduras fascistas y fascistoides. La transición a este período vino con los "desórdenes" creados por los asaltos de la pequeña burguesía radical excluida y perseguida, contra los viejos grupos hegemónicos, ahora confusos y desunidos a causa de sus propios fracasos políticos. Como respuesta al serio reto radical que en varios casos había conseguido establecer regímenes republicanos de inclinación revolucionaria aparecieron coaliciones reaccionarias con una política de "ley y orden" y apoyo militar o de partidos fascistas marcialmente organizados. Una vez en el poder estas coaliciones se esforzaron por complementar los defectos endémicos de la acumulación privada de capital mediante la intervención estatal inversora en la economía (Italia y España) y el proteccionismo. Así, a despecho del arcaísmo cultural de algunas de las dictaduras tradicionalistas que surgieron (aunque el fascismo italiano no estaba falto de novedad) la modernización desde arriba continuó en todas partes, aunque ahora bajo nueva guisa. Las libertades civiles que habían existido precariamente durante la fase histórica precedente como parte esencial de aquél orden político dejaron de existir.

IV. Orden constitucional democrático liberal en el marco del corporatismo capitalista. El agotamiento de la fórmula dictatorial tuvo lugar de maneras diversas. No obstante, pueden distinguirse factores que son comunes a varios países. Así, el aventurismo militar precipitó el fin de las dictaduras tanto en Italia como, más tarde, en Grecia y, en cierta manera, también en Portugal. Por otro lado en España, Grecia y, en menor grado en Portugal, el desarrollo de las clases medias, la urbanización, el éxodo rural, la prosperidad económica y otras tendencias fueron creando una creciente discrepancia entre régimen político dictatorial y estructura social. Todo ello dio lugar a una serie de crisis que pusieron fin a la era de las dictaduras y abrieron paso a los presentes regímenes parlamentarios de la Europa sureña. Aunque la retórica radical de la izquierda se mantuvo viva en el período de incorporación a la democracia liberal, su legitimación en la esfera política "aceptable" se realizó a cambio de su abandono casi completo de toda pretensión revolucionaria a corto o medio plazo. La oposición radical de izquierda -y en algún caso el gobierno de ese signo, como en Portugal tras 1974 y Grecia tras 1981- aceptó así la per-

manencia de las distinciones clasistas y la exclusión económica de las clases subordinadas, base en la desigualdad social heredada -ambas a erosionar mediante reformas políticas y fiscales- como compensación por su incorporación en la esfera política legítima. Así, la moderación general en cuanto a las reivindicaciones políticas tradicionales de los radicales y un compromiso con un mínimo de política social pública benefactora de las clases subordinadas (sanidad, educación, subsidios) formó la base de un nuevo consenso. Empero, dada la cultura política heredada, los niveles de disensión ideológica, de extremismo de todo género y de maximalismo, fueron más altos en todos estos países que los que hallamos en otras sociedades Europeas durante la misma época, aunque menores que los que antaño prevalecían en la zona mediterránea.

La desradicalización subsiguiente del Sur parece ir unida a la plena participación de sus sociedades en las tendencias corporatistas de las economías y politeyas modernas. Así en los cuatro países examinados se produce un proceso tripartito de acuerdo entre gobierno, patronal y sindicatos, al tiempo que se detectan también otras características del corporatismo contemporáneo. (En Portugal y España, además, ciertas corporaciones tradicionales, como el ejército, ejercieron fuerte presión sobre la vida política tras la transición a la democracia, aunque con signo diferente y en marco jurídico distinto en cada lugar: en el primer país constitucionalmente, en el segundo al margen del ámbito estricto explícito de la constitución). Con las debidas salvedades se puede hablar, por lo tanto, de una medida de convergencia entre estas sociedades y el orden político y socioeconómico reinante en el resto del occidente europeo. Tal medida encuentra refuerzo, primero en Italia, y después en los otros tres países con su participación en la unificación europea.

II. ORÍGENES DEL CAPITALISMO E INDUSTRIALIZACIÓN EN PAÍSES EUROPEOS DE DESARROLLO TARDÍO

La historia política e intelectual de la Europa meridional en los tiempos modernos no se entiende sin la aguda "conciencia desdichada" de muchos de sus hombres -desde ciertos ministros ilustrados del antiguo régimen hasta los reformadores y educadores de la burguesía liberal-engendradora por el atraso crónico de sus países. Sus iniciativas prácticas para acabar con él van desde notables mejoras educativas, sanitarias y en materia de transportes hasta el más insensato aventurismo imperialista,

desde la hábil y paciente introducción de la tolerancia y el liberalismo hasta el uso brutal de la dictadura para conseguir la acumulación violenta del capital, privado o estatal.

La preocupación meridional con el atraso endémico y la ávida búsqueda de maneras de superarlo no apareció de forma súbita, como ocurría con el concepto afín de subdesarrollo, el cual había de estallar en el seno de los países excoloniales de repente, a mediados del siglo XX². Es irónico que las teorías del subdesarrollo y de la dependencia económica nacidas del llamado Tercer Mundo estuvieran destinadas a ser extendidas a la región sudeuropea, que posee una antigua tradición en la explicación de su propio "subdesarrollo" (eufemismo para la castiza palabra atraso) muy a pesar de que la evolución de sus economías y vida política haya sido tan diferente de la suya. En todo caso, la conciencia dolorosa de su propio atraso llevó a muchos pensadores meridionales a una posición melancólica y pesimista acerca de las posibilidades de desarrollo de sus propios países, y hasta a unirse al desprecio que hacia ellos sentían, con característica arrogancia, ciertos ciudadanos de la Europa nortea que había logrado entrar de lleno en la era industrial³.

Habiendo protagonizado antaño, ellos mismos, el surgimiento y consolidación de ciertas estructuras sociales e innovaciones culturales que habían de transformar, andando el tiempo, la faz del mundo europeo, los pueblos mediterráneos sufrieron un inmenso revés en sus fortunas hacia el fin del Renacimiento. Si bien la prosperidad general de la fachada atlántica europea benefició de algún modo a Castilla y Portugal a través de sus puertos de Sevilla y Lisboa, las grandes repúblicas patricias -las ciudades

² La noción de sociedad atrasada, ligada a la creencia en el progreso al alcance de todos fue desplazada, en su día, por la de subdesarrollo, no menos cargada de ideología que ella. Los países mediterráneos europeos poseen abundante literatura sobre el atraso. No toda ella propone modos de superarlo. El "que inventen ellos" proverbial de don Miguel de Unamuno es una de las reacciones interesantes. Ciertos movimientos sociales meridionales no pueden entenderse sin la conciencia desdichada del atraso. Ese es el caso del Risorgimento italiano. El liberalismo radical de Carlo Cattaneo (1961) y sus esfuerzos por modernizar su país ilustran esto.

³ Malefakis atribuye el desprecio de los meridionales hacia sus propios países al hecho de que ellos también hubieran aceptado la versión de la verdad histórica creada por los norteos. Cita la célebre observación de Cánovas en 1876 cuando definió a los españoles como "aquellos que no podían ser otra cosa", la referencia de los griegos a su país como *psorocstena* (caballo piojoso), a Giolitti refiriéndose a Italia como una jorobada que necesita un sastre especial. El pesimismo portugués es el más notorio. Malefakis recuerda la frase de E. de Queiroz diciendo que el país sólo sirve para ponerse frente a él y tirarle piedras, así como una amarga observación de Pessoa (Malefakis, 1992, pp. 3-4).

imperiales de Barcelona, Génova y Venecia- sufrieron daños irreparables con la expansión otomana, por no hablar ya de todo el mundo grecobizantino, que cayó totalmente bajo el poder de la Puerta. Los efectos inmediatos fueron graves. Por ejemplo, Cataluña, el hinterland de Barcelona, había llegado a ser una de las sociedades más avanzadas o "modernas" de la Europa renacentista⁴. Excluida subsiguientemente de todo comercio con las colonias ultramarinas de la monarquía española, los catalanes se vieron obligados al confinamiento, lo cual exacerbaría sus revueltas contra la corona. El estancamiento comercial se combinó con la decadencia agrícola en la Europa del Sur precisamente en el momento en que comenzaron a introducirse innovaciones fundamentales en ambos terrenos en la parte Norte⁵.

La revolución industrial comenzó en aquellos países (Inglaterra primero, seguida de Bélgica) que habían experimentado antes ciertas innovaciones de gran alcance en sus agriculturas. Aunque que la mayoría de los agricultores europeos en la era preindustrial eran campesinos pobres atados a sus parcelas o braceros de latifundio, la situación en los Países Bajos y Gran Bretaña había empezado ya a cambiar en el Siglo XVI. Hacia 1800, en ambos lugares encontramos ya los efectos de una profunda revolución agrícola, que había creado un sistema de explotación rural eficiente, capitalista y comercializado. A su vez ello redundó en el desarrollo, ya iniciado, del capitalismo no agrícola. En Inglaterra la existencia de yacimientos de carbón y hierro próximos entre sí acabó por precipitar la industrialización. En contraste con ello, los países mediterráneos eran inmensamente pobres en recursos materiales. La industrialización de Italia, por ejemplo, a través del siglo XIX, y en lo que se refiere a industrias no textiles, se hizo con carbón importado. A causa de la baja calidad de su carbón España, hasta la Primera Guerra Mundial, tuvo que abastecerse de carbón inglés en un 40%⁶. Dada la escasez (y descrédito) de los conocimientos técnicos, la ausencia de ciertos recursos específicos y la debilidad

⁴ I. Wallerstein (1974, p. 101). Irónicamente, subsiguientemente se produjo una restauración parcial del medievalismo en Cataluña: congelándolo los catalanes intentaron mantener sus libertades, fueros y privilegios; cf. A.I. Mackay (1977, pp. 159-164) y S. Giner (1984, pp. 1-13).

⁵ Produjéronse, naturalmente, excepciones en esta decadencia, como la notable capacidad de Venecia para sobrevivir y hasta continuar su prosperidad, o el desarrollo de la burguesía mercantil griega bajo nuevos amos. Sobre el origen remoto de la crisis general de la zona F. Braudel (1966).

⁶ Cf. L. Cafagna (1975) y J. Fontana y J. Nadal (1975).

de la presión por el consumo de bienes puede decirse que la Europa meridional en aquéllos tiempos era pobre en términos tanto relativos como absolutos. Ello, además, hacía imposible su despegue económico e industrial por vía de la dependencia temporal, es decir, mediante el uso de las inversiones extranjeras como acicate para el desarrollo propio y modo de aprendizaje para la población -ingenieros, técnicos, contables- ligada a ellas.

Como señalan algunos críticos de la teoría de la dependencia (según la cual los países dependientes no se desarrollan "por culpa" de los países inversores que no están interesados en ello) hay países industriales importantes que han pasado primero por fases de clara dependencia. Francia misma obtuvo préstamos inmensos para la primera construcción de sus ferrocarriles y para su desarrollo en general⁷. Pero la preexistente estructura social francesa junto a sus recursos culturales (técnicos, científicos y administrativos) permitió a ese país pagar sus deudas exteriores y, en no poco tiempo, comenzar a exportar capital y participar en la intervención hegemónica sobre la periferia europea y en ultramar. Es, por lo tanto, es crucial percatarse del momento histórico, del grado de desarrollo tecnológico de la sociedad receptora y de su estructura social y cultura técnica para poder explicar por qué hay (o no) dependencia y si ésta es (o no) paralizante del desarrollo ulterior del país sobre el que incide. El auge formidable del capitalismo industrial y financiero en la Europa del Noroeste, seguido de una concurrencia internacional muy intensa entre sus diversas burguesías en busca de nuevos mercados y zonas de influencia tuvo serias consecuencias para el desarrollo incipiente de la sociedad industrial burguesa en la semiperiferia europea, y en especial en el Sur. Las semillas de una sociedad de ese género habían sido plantadas mucho antes, y ya habían empezado a germinar en Cataluña, Lombardía y el Piamonte, así como entre las dispersas y poderosas clases mercantiles de la nación griega, sobre todo entre sus mercaderes fanariotas. Había, además, otros focos burgueses adicionales, como los de Oporto y Cádiz. Sin embargo, la intervención masiva capitalista extranjera, a través de la interferencia política o la imposición sin miramientos de poderosos compradores, inversores y vendedores extranjeros vino a romper o por lo menos a tergiversar seriamente toda posibilidad de desarrollo autónomo y competitivo en la región.

⁷ Cf. I.T. Berend y G. Ranki (1974) y A. Gerschenkron (1962).

En algunos casos, como ocurriera en Portugal y en Grecia, la promesa primeriza de un desarrollo autóctono fue cercenada por estas fuerzas. Así los esfuerzos griegos por crear una industria textil y naviera se hundieron antes ya de la guerra de independencia de 1821 contra el Turco⁸. Las reformas deciochescas de Pombal, a pesar de sus limitaciones intrínsecas, podrían haber conducido al país hacia un crecimiento no estrictamente agrícola y una modernización ligada al estado si Portugal no se hubiera visto obligado a convertirse en un país cliente con un imperio también cliente bajo tutela británica para poder sobrevivir como con un cierto grado de autonomía, y sin desmembramiento de sus posesiones ultramarinas. En las sociedades mayores, España e Italia, tuvo lugar un proceso de desarrollo subordinado asaz especial, en el que no entraba la destrucción total del potencial autóctono de desarrollo capitalista industrial. Digo especial porque, la competencia y el desacuerdo entre las grandes potencias (y las compañías privadas e instituciones financieras que en ellas operaban) permitió ciclos económicos relativamente independientes en ambos países, que habría de conducir a la consolidación de sendas industrias nacionales. Además, sus burguesías nacionales, atrincheradas tras sus respectivos estados -todo lo débiles e ineficientes que se quiera- consiguieron acopiar fuerzas al crear mercados en sus propios territorios. Esto les permitió a su vez penetrar los mercados internacionales cuando las condiciones eran favorables. La consolidación de esta vía de expansión tuvo lugar en Italia durante el crecimiento de 1878-1889, cuando ocurrió el gran salto de los textiles -seda, algodón, lana- a la maquinaria ferroviaria y a la ingeniería. Ello abrió el camino a una transformación más completa en el primer decenio del siglo XX, cuando se estableció la industria química, la de maquinaria ligera y pesada y las primeras centrales hidroeléctricas. La menguada participación del capital extranjero durante aquellos años, debida en gran parte a la depresión económica mundial, muy grave, de 1889-1896, no hace sino resaltar lo que se afirma. Algo parecido ocurrió en España, aunque a la zaga en el tiempo y con menor alcance. Vemos allí la misma diversificación y paso de los textiles a la química, a la siderurgia y a la hidroelectricidad. Aunque el proceso empezó antes de la Primera Guerra Mundial, las condiciones favorables creadas por ella para la exportación en economías no beligerantes como la española fueron las que dieron a la industria el empuje necesario⁹.

⁸ Cf. N. Mouzelis (1978, p.4).

⁹ Cf. L. Cafagna (op. cit.) y J. Fontana y J. Nadal (op. cit., pp. 460-473). Las crisis económicas de la posguerra dañaron pero no destruyeron del todo la base industrial así creada.

El auge tardío del capitalismo industrial en la Europa meridional antes y durante la Gran Guerra no es más que el rasgo más visible de una corriente más profunda, con un pasado largo y azaroso, el de la transformación cualitativa de todas esas economías en esferas de actividad comercial de mercado, con trabajo asalariado, proletarización y acumulación de capital. (En muchos casos, naturalmente, acumulación "primitiva" de capital¹⁰. La derrota inicial de la revolución industrial en algunos lugares (Portugal, Grecia) y su éxito circunscrito en otros (Italia, España) significó que el capitalismo tuvo que quedar confinado por mucho tiempo a la esfera comercial y de bienes raíces. Digamos, simplificando la cuestión, que las sociedades sureñas habían dejado de ser predominantemente precapitalistas desde hacía tiempo, pero que su capitalismo era tosco, y en algunos casos letárgico. La transición al industrialismo pleno era bloqueada una y otra vez por las fuerzas a las que he hecho ya alusión y otras a las que me referiré con mayor pormenor. Lo que ocurrió, pues, no fue que esos países vinieran a unirse tardíamente a la transformación industrial del capitalismo sino que sus burguesías fracasaron en sus esfuerzos por no irle en zaga, así como por sacar a la sociedad industrial de su confinamiento en enclaves reducidos o regiones muy delimitadas, como el triángulo de Lombardía, Piemonte y Liguria, en Italia y Cataluña y el País Vasco, en España.

III. EL ESTADO PERIFÉRICO Y LA VÍA HACIA EL DESPOTISMO REACCIONARIO

Cuando la Europa meridional entró en la era postnapoleónica su mapa político era muy vario. Pero pueden constatarse rasgos comunes en él. A pesar de varias reformas iniciadas (salvo en Grecia) bajo el Antiguo Régimen, los esfuerzos subsiguientes por continuarlas hallaron fuerte resistencia y notables contraataques, inspirados sobre todo por el aún considerable componente precapitalista y arcaizante que las agobiaba. Las fuerzas reformadoras y liberales consiguieron introducir innovaciones modernizadoras sólo de manera precaria y en momentos breves de poder. En general la reducida burguesía liberal pudo continuar el fomento del capitalismo

¹⁰ M.V. Cabral (1979, pp. 7-41). Sobre la transición al capitalismo sin expansión industrial o crecimiento cuantitativo de mercancías, cf. P. Vilar (1962), citado también por Cabral (pp. IX-X).

sólo pagando el precio de una alianza continua con los elementos más retrógrados de la sociedad. Ello significó que pronto abandonó o tergiversó aquéllos aspectos de la doctrina liberal que constituyen su civilización política peculiar y son esencia de su vida cívica. A cambio de esta concesión, las clases feudalizantes provenientes del Antiguo Régimen depusieron en gran parte su hostilidad al capitalismo más avanzado de la época, sin abrazarlo del todo ellas mismas. Así, su propia concepción de la maximización de los beneficios continuará siendo asaz pintoresca. La mentalidad señorial de los grandes terratenientes sicilianos o andaluces es un ejemplo clásico de este poderoso residuo socioestructural y económico, y muy paradójico por cierto, ya que los antiguos ligámenes de dependencia feudal habían sido más débiles en el Sur que en el Norte de Europa. Aparte de esto, la desfeudalización siguió las líneas de menor resistencia, como puede verse con la venta forzosa de bienes raíces eclesiásticos durante el siglo XIX.

Con variantes, el proceso se asemeja por doquier. Así pueden llegar a producirse tomas liberales del poder que cumplen con varios de los requisitos de una auténtica revolución burguesa, pero estos son efímeros y van seguidos de una componenda con las fuerzas más conservadoras cuando no de un retroceso considerable. Así el pronunciamiento de Goudi en 1909, en Grecia, que desencadenó la más genuina revolución burguesa conocida por la historia de aquél país, vino precedido y acompañado por una considerable proliferación de asociaciones civiles (mercantiles, industriales, sindicales) que en principio podrían haber consolidado la autonomía de la sociedad civil, sobre todo gracias a las reformas del Partido Liberal en 1914 y el venizelismo en general. Pero ya hacia 1920 la legislación antilaboral y en 1929 la Ley Especial o *Idinym* crearon condiciones muy adversas a una articulación autónoma de los intereses obreros o de otras clases y grupos sociales¹¹.

Algo parecido puede detectarse en la Península Ibérica. Desde 1908 a 1914 (y aún después) sus burguesías genuinamente liberales son demasiado reducidas y débiles para aspirar a cualquier supremacía política efectiva. Su opción permanente en Portugal fue el compromiso con una casta dominante inmovilista y patriarcal, que halló su único momento excepcional con la revolución antimonárquica de 1910, cuyo radicalismo republicano, retrospectivamente, parece haber anunciado lo que iba a ocurrir en

¹¹ G.Th. Mavrogordatos (1983, pp. 82, 90, 168 y 175).

Italia en 1919-20, en Grecia en 1922-24 y en España en 1930-31¹². Ese compromiso, inevitable en un país tan agrario y poco industrial, se agravó con su aceptación forzosa del "libre cambio" impuesto por aliado británico, lo cual descartaba toda posibilidad de desarrollar una industria nacional¹³. La sociedad española, más compleja y de mayor tamaño, ofrecía mejores posibilidades. No obstante, tanto la burguesía catalana como, más tarde, la vascongada, se hallaban ancladas en unos terrenos étnica y económicamente muy distintos de los del resto del país. Su capacidad por influir y controlar el pesado, remoto y arcaizante aparato de estado (según era visto por muchos de sus representantes) basado en Madrid era precaria y problemática. Consecuencia de ello fue que ciertos sectores significativos de la burguesía catalana pronto descubrieron los atractivos del regionalismo, lo cual les llevaría a exigir diversos grados de autonomía política. Ambas burguesías étnicas abrazarían el proteccionismo, pues éste les permitía gozar sin molestias de la explotación del mercado hispano, que a la sazón incluía algunas posesiones ultramarinas importantes. La protección arancelaria, sin embargo, reforzó la estructura familística del capitalismo catalán y, al eliminar la concurrencia foránea, hizo menos necesaria la innovación y la renovación industrial¹⁴. Ello aumentó aún más el atraso ya existente en España con respecto de las zonas extranjeras más avanzadas.

En contraste con Grecia y la Península Ibérica, el caso italiano es, claramente, mucho más afín al patrón europeo. Ello ya se percibe en el momento de la Unificación en 1861. Mientras que los catalanes poseían una sociedad relativamente avanzada que se hallaba, sin embargo, subordinada a una unidad política preindustrial más amplia y poderosa, los piemonteses, lobardos y ligures formaban un núcleo a partir del cual se iba erigiendo una moderna estructura estatal. Nada ilustra mejor este contraste que los significados opuestos recibidos originalmente por las palabras "piemontesismo" y "catalanismo". La primera, en Italia, significaba la ocupación, por parte de los políticos y funcionarios piemonteses, (o del norte, en general) de los cargos del estado recién fundado, sobre todo en el momento en que la capital se estableció en Florencia. La segunda, en España, indica la tendencia de los catalanes a separarse o hasta a independizarse del resto del país.

¹² Como subraya Malefakis (1992, p. 33).

¹³ Cf. M. Halpern Pereira (1971).

¹⁴ Cf. M. Izard (1978). Claro está que el proteccionismo, por sí solo, no resulta en la esclerosis del capitalismo. En los EEUU el proteccionismo tuvo consecuencias muy diversas.

Las élites norteafricanas italianas eran también, al principio, las élites del nuevo estado. Empero, la rápida inclusión de regiones atrasadas y de abundante peso demográfico pronto significó la pérdida de su control sobre la administración pública: el nuevo estado apareció como un vasto campo de oportunidades de empleo funcional para las clases medias urbanas de los estados papales y del reino de las Dos Sicilias. El favoritismo y el clientelismo característicos de aquéllos lugares vinieron a incrementar el personal administrativo. Mas la inflación burocrática no quedó confinada a Italia: en Grecia alcanzó aún mayores proporciones tan pronto como la nación pudo hacerse con un estado propio¹⁵.

Viniera de donde viniera, la iniciativa por reformar el estado, saneándolo, el resultado era siempre el mismo: un sector industrial menguado (o casi inexistente) combinado con las necesidades de un estado pretendidamente moderno (es decir nacionalista e imperialista) y con una semidemocracia restringida a la oligarquía y a la clase dominante condujo a la sobrecarga de la administración pública con personal parasítico. Como quiera que, con frecuencia, éste dependía clientelísticamente de las fortunas del bando político al que se había apuntado, muchos funcionarios pasaban periódicamente a la peculiar situación de cesantes cuando "los suyos" no estaban en el poder. Con ello la imparcialidad y neutralidad de los funcionarios quedaban explícitamente negadas, con las consecuencias que la permanencia del fenómeno había de tener para la cultura cívica del Mediterráneo. Quizás el mejor análisis de las implicaciones morales de la curiosa institución de la cesantía por motivos políticos -sin culpa ni delito por parte del cesante- se halle en la novela *prekafkiana* *Miau*, de Galdós. Andando el tiempo, y bajo circunstancias de exacerbación ideológica, la institución entraría en crisis a través del juramento de lealtad ("adhesión al régimen" en España) y la persecución política de los funcionarios de bando vencido.

Tras la caída de las dictaduras que habían fomentado esta situación no se pidieron responsabilidades políticas en ningún país. (Salvo en el caso de unos pocos miembros de la policía política portuguesa, de algunos golpistas helenos, y fascistas italianos, y ello sólo en el momento de euforia creada por la instauración democrática). La situación posdictatorial sin represalias creó tras 1945 en Italia, 1974 en Grecia y Portugal y 1975 en España, nuevas colectividades de cesantes o funcionarios parados (a veces

¹⁵ N. Mouzelis (1978, pp. 16-17).

con sueldo, como los otrora empleados en los Sindicatos Verticales franquistas) o bien un funcionariado poco afín al espíritu de la administración democrática, que fue extinguiéndose sólo con el transcurso del tiempo.

El estado moderno, en sus fases primerizas, se abstuvo de entrar en el proceso productivo directamente. Sólo lo hacía de modo subsidiario en algunos terrenos faltos de inversión privada pero necesarios a los intereses de la burguesía. En aquellos tiempos los estados meridionales no estaban en condiciones de actuar como empresarios capitalistas aunque existieran tradiciones locales de inversión productiva estatal: Venecia misma había sido el primer estado empresario en Europa y el más duradero. Sin embargo, cuando por fin los estados sureños decidieron invertir, en pleno siglo XX, lo hicieron por todo lo alto. Pero hasta que ello ocurriera, bajo los auspicios de una ideología autárquica y fascistizante, los gobiernos se limitaron al proteccionismo arancelario, complementado por la inversión errática en obras públicas y el suministro de protección militar y policíaca al orden establecido. Mas ni siquiera el proteccionismo se hizo bien. Echó raíces penosa y azarosamente. Así, la introducción de la tarifa protectora en Italia data de 1887, fecha tardía y reveladora. La endémica debilidad financiera de sus erarios forzaba a los gobiernos a aceptar la inversión extranjera como única solución. Aunque admitamos que esto produjera algunos efectos benéficos sobre el nivel de vida de las gentes directamente afectadas, no se concibe cómo ello hubiera podido generar una economía del todo independiente y avanzada. (A la sazón EE. UU. era también una economía dependiente del capital extranjero, pero, simultáneamente, la formación del capital nacional era intensa, al tiempo que el país no tenía que combatir fuerzas precapitalistas ni de capitalismo "primitivo", por lo menos desde que acabó la Guerra de Secesión). A pesar de todo, produjéronse varios grados de éxito en la "nacionalización" de la inversión capitalista: Italia fue el país más eficaz en el desarrollo de una sólida clase capitalista; España le iba en zaga; Grecia poseía tan sólo una clase mercantil ausente, una diáspora próspera, nada deseosa de domiciliar su riqueza en su patria; Portugal carecía de todo ello. Todo esto da lugar a una serie de cuestiones históricas sobre el desarrollo económico, la dependencia y la explotación internacional que no han sido aún resueltos¹⁶.

¹⁶ Según Jordi Nadal y otros historiadores, la propiedad extranjera de las empresas españolas estranguló el despegue industrial del país. Las enormes ganancias de los inversores extranjeros tuvieron efectos negativos para el desarrollo español. Charles Harvey (1982) ha intentado cualificar este argumento sin poderlo refutar del todo.

El largo camino que condujo a estos países hacia la autarquía fascista estaba empedrado con las frustraciones de una dependencia crónica de las potencias extranjeras. Las clases hegemónicas en los países del Sur sufrían de su propia ideología en favor del librecambio internacional desigual que intentaban compatibilizar con algunas dosis de proteccionismo. Los intereses librecambistas de sus exportadores cerealistas (en el caso griego, de uvas pasas) y los de sus políticos (tan frecuentemente sobornables por los extranjeros) minaban la unidad de acción. Tampoco ayudaban las súbitas apariciones de competidores internacionales a los productos agrícolas. La inversión extranjera se produjo sin consideración alguna por las necesidades de la población y con harta frecuencia los beneficios se repatriaban sin reinversión sustancial en los países que la habían acogido. Con harta frecuencia y durante largo tiempo fueron explotadas grandes riquezas minerales por las compañías extranjeras con impuestos estatales ridículos. Todo ello muestra que los gobiernos meridionales no estaban equipados ni ideológica ni técnicamente para enfrentarse con el problema de la dependencia y del desarrollo dependiente.

Para agravar las cosas, durante los estadios más cruciales de aquélla era económica, los países del Sur estaban absortos en una lucha feroz contra sus periferias interiores atrasadas (contra el bandidismo en Grecia y el *brigantaggio* en Italia, o contra las partidas armadas carlistas en España) lo cual paralizaba sus recursos. A menudo se conseguían empréstitos del exterior, pero no para modernizar, sino para acabar con estas incómodas rebeliones. En contraste con Prusia, lanzada a transformación final de Alemania en una gran potencia industrial y libre -por lo menos desde 1848- de cualquier disensión interna grave, los gobernantes de la Europa del Sur no podían ver más allá de sus preocupaciones inmediatas y angustiosas. Y si lo hacían -como de hecho ocurría con sus expediciones bélicas imperialistas, en torpe imitación de las poderosas naciones norteyas- lo pagaban casi siempre de forma espectacular y grotesca.

Hasta que la Gran Guerra viniera a cambiar sustancialmente el marco político de referencia de tantos países el universo en que se movían las clases dominantes del Sur no era totalitario. Su ideal para el engrandecimiento nacional, la industrialización y el progreso era el de las grandes democracias parlamentarias, sobre todo la Gran Bretaña. Claro está que se iban forjando vías alternativas hacia la modernidad, como demostrara la Alemania bismarckiana y el Japón Meiji, pero su solución del problema mediante la "modernización desde arriba" no era aún visto como modelo

a seguir en la zona mediterránea, por mucho que se copiaran algunas instituciones militares y financieras germanas.

Las implicaciones de la naturaleza incipientemente liberal del orden político y de la estructura social en el Sur fueron peculiares. En los primeros momentos, cuando los estratos preindustriales provenientes del Antiguo Régimen eran aún muy poderosos, éstos intentaron gobernar mediante un sistema atavístico de privilegio semifeudal. El conjunto de familias oligárquicas que rodeaban al trono griego (la *tzakia*) poseían y administraban literalmente el estado heleno. Son el ejemplo más extremo. La *tzakia* hasta consiguió sobrevivir las grandes reformas electorales de 1864 mediante el control de los votos, fenómeno paralelo al del caciquismo político que se desarrollaba en España. Aunque sería excesivamente simplista ver a cualquier país mediterráneo como dominado por unas pocas familias, por lo menos en un caso, el de Portugal, los linajes oligárquicos y las camarillas a ellos ligadas tuvieron un peso enorme hasta tiempos muy recientes. Algunos estudiosos afirman que la oligarquía nepotista lusitana vino a vivir simbióticamente con el salazarismo y que su poder aumentó a lo largo de aquella dictadura¹⁷. Otros difieren, sin embargo, y aducen que en el siglo XX hasta en Portugal la situación se hizo demasiado compleja para permitir formas de dominación tan primitivas¹⁸.

La fórmula política más duradera y característica de las sociedades meridionales en los decenios anteriores al fascismo consistía en un acomodo de la pauta norooccidental europea (el gobierno burgués liberal) con su propia situación de atraso. Esa fórmula encontró su más clara expresión en la Italia pregolittista (1878-1903) y gilittista (1903-14) así como en la España de la Restauración (1876-1923), pero podría describir casi de igual manera la Grecia de Venizelos (tras 1910) así como amplios periodos de republicanismo portugués, de 1822 a 1926. Es esencial, empero, no entender estos regímenes, como se ha hecho tantas veces, como meras aberraciones de cierto ideal liberal europeo, pues éste existió sólo en el reino de la teoría política: fueron ante todo las formas concretas que tomó la dominación liberal y conservadora bajo las condiciones culturales, económicas y socioestructurales del Sur. Los elementos específicos de la

¹⁷ Hacia 1960, según T. Gallagher, un círculo de veinte familias controlaba el sistema político económico portugués (1979, p. 396).

¹⁸ P. Schmitter difiere en S.L. Graham y H.M. Makler (eds.) (1979). Una interpretación de la revolución que cuestiona varios típicos sobre su alcance verdadero es la de Manuel de Lucena (1978).

fórmula política hegemónica burguesa en aquella región podrían esbozarse así:

(a) **El parlamentarismo excluyente**, basado en un pluralismo político restringido a ciertas clases superiores, aunque en expansión. A la esfera política tenían acceso las clases altas y medias nada más, con exclusión de los elementos disidentes de las últimas. El reclutamiento de individuos procedentes de otras clases tenía lugar mediante su previa incorporación a una de las tres corporaciones reconocidas: iglesia, milicia y funcionariado. La estabilidad de este orden político ultraconservador dependía en parte de la extensión real o prometida de la franquicia electoral. Como en otros países se erigieron obstáculos a su extensión según criterios de educación y propiedad, pero su demolición fue demasiado lenta y caprichosa para que pudiera tener lugar una asimilación política eficiente de las clases excluidas. Consecuencia de ello fue la radicalización de los intelectuales de clase media baja y de otros grupos estratégicamente significativos e igualmente marginados de la esfera política. La política de coto cerrado fomentó la desafección al orden burgués parlamentario y a sus alternativas golpistas y militares, sobre todo entre el creciente proletariado y el vasto campesinado, ambos más sujetos que nunca a las nuevas fuerzas del mercado. La crisis final sobrevino cuando las clases dominantes, atrapadas en su propia ideología ultraconservadora, se mostraron incapaces de hacer ya más concesiones, si bien es verdad que algunos gobernantes (Giolitti, por ejemplo) fueron maestros en el arte de la apertura y la concesión en el momento oportuno.

(b) **El liberalismo escindido**. La sanción suprema del orden político de la época no era la autocracia. (Los dictadores militares, tras sus pronunciamientos, se veían a sí mismos como salvadores de emergencia de una situación esencialmente burguesa y monárquica). La norma ideal era el credo liberal en su versión conservadora, aunque en algunos casos llegara a combinarse con doctrinas más radicales y hasta anticlericales. De hecho el radicalismo liberal llegó a funcionar como oposición aceptada. El desdoblamiento de la ideología liberal capitalista en dos ideologías -la conservadora y la radical- no conllevó un resquebrajamiento drástico de la vida política, salvo en los momentos iniciales, preindustriales, cuando la lucha se desarrolló entre absolutistas y liberales. (En Italia, merced a los objetivos de la unificación, ambas facciones pudieron aliarse más, en busca de fines compartidos). Con el tiempo la distinción se hizo menos

intensa. Sus raíces se encuentran al principio mismo del período, por ejemplo en la yuxtaposición de la Joven Italia de Mazzini (secular, republicana, democrática) y el constitucionalismo de Cavour (monárquico y proeclesiástico). El *dichasmos*, o cisma, griego entre monárquicos y venizelistas (tras 1916) es otro ejemplo. La virulencia de la lucha entre las dos ramas del espectro político legítimo no debe cegarnos al hecho de su complementariedad y dominio en común de la esfera política. El problema, que había de conducir a la falla del sistema, era la incapacidad de ambas alas (y sobre todo de la radical) de abarcar o cooptar aquellos amplísimos sectores de la sociedad civil que caían fuera del credo liberal. En contraste con los socialdemócratas de la Europa central y del Norte, los anarquistas, los socialistas y otros movimientos similares en el Sur nunca consiguieron que se les ofreciera una oportunidad de integración, salvo quizás brevemente en Italia en 1910 y 1911. En aquél país, no obstante, la guerra de Libia acabó con ella. Una vez más se hacían sentir los efectos del colonialismo sobre los asuntos internos de países apenas capaces de practicarlos cabalmente. La oposición genuina radical fue, pues, sistemáticamente excluida. Ello había de conducir al enfrentamiento final y a la destrucción de toda posibilidad de plena modernización por la vía democrática.

(c) El “**dualismo**” social. Bajo tales condiciones la reforma y la modernización ocurrieron de modo dispar y lento, sin aporte apreciable por parte de las clases dominantes, salvo de modo indirecto. La falta de apertura política, los sueldos de miseria, la agravación de la pobreza, la represión como respuesta a la discrepancia, hicieron que el maximalismo socialista o el milenarismo anarquista se hicieran plausibles y atractivos para muchos. De ese modo las transformaciones estructurales que son requisito de toda modernidad -como la reforma agraria- quedaron en suspenso¹⁹, con la excepción de zonas en las que factores externos forzaron al gobierno a ponerla en práctica, como en Grecia. (Ya en 1917 Venizelos había conseguido dividir los grandes latifundios de Tesalia, los *chiftliks*, pero más tarde, el desastre de 1922 creó una enorme presión sobre la tierra con el influjo de campesinos refugiados de Asia Menor). Mientras tanto, sin embargo, el sector industrial había seguido creciendo, con lo cual hizo su aparición un proletariado considerable y unas clases medias expansivas y celosas de sus derechos. En este sentido, ya que no en el

¹⁹ Cf. E. Malefakis (1970).

macroeconómico, puede decirse que los países sureños poseían un notable grado de dualismo societario²⁰. Poseían, por un lado, una cultura política dispuesta a la ciudadanía y, por otro, otra inmersa en un mundo de amos y criados, o señores y campesinos, para simplificar, que ignoraba la existencia de la sociedad civil moderna como forma de convivencia.

(d) **El utopismo imperialista.** Dentro de este incómodo marco florecían, inevitablemente, sueños imposibles de grandeza nacional y versiones cataclísmicas (catastrofistas las unas, milenaristas las otras) del futuro colectivo. Las élites gobernantes usaban el lenguaje y símbolos del expansionismo beligerante, a menudo con el fin de distraer al público de sus fracasos domésticos. En ello no faltaban tampoco aspiraciones imperialistas realistas, como ocurría con los intereses mineros españoles en las guerras del Rif, la participación portuguesa en la explotación económica de sus vastos territorios ultramarinos y el deseo de los industriales italianos de poseer mercados más amplios para una economía nacional que, a fines del siglo XIX, ya había alcanzado proporciones respetables. A pesar de ello sólo el orgullo zaherido -y no el cálculo político- puede explicar que los españoles enviaran su débil y anticuada flota contra los agresores yanquis en el Caribe y las Filipinas en 1898, o el desastroso ataque de los griegos al Imperio Otomano dos años antes, en 1897. Ello no impidió una nueva aventura griega en Anatolia (póstumamente bautizada como locura por sus críticos helenos) que puede considerar caritativamente como menos insensata, ya que parecía razonable suponer la extrema debilidad de los turcos tras su derrota en la Gran Guerra. Y tal vez podría aducirse el éxito difícil pero real de la expansión italiana en Africa contra la afirmación de que el imperialismo meridional era utópico. (Empero, la derrota del ejército italiano en Etiopía -Adowa, 1896- la primera vez en que tropas africanas conseguían triunfar en serio sobre una potencia europea, debería haber prevenido contra estas ilusiones). No obstante, solamente la percepción de la realidad nacional con la óptica tergiversadora de un etnocentrismo ideológico europeo triunfalista por parte de países que no podían permitirse tal lujo explica la conducta aventurista de aquellos gobiernos, incapaces de mejorar primero sus mercados interiores, aumentar el

²⁰ Dualismo en el sentido de diferenciación complementaria de dos universos aparentemente opuestos y no el de que existieran cada uno por su parte. Sobre fases más recientes del dualismo meridional cf. S. Berger y M.J. Piore (1980).

nivel educativo de sus pueblos y de promover una acumulación intensa del capital en sus propias economías. Fue así como sus gobiernos se embarcaron, en desastrosa emulación de las Grandes Potencias, en una serie de expediciones bélicas, cuya única ventaja era la de aplacar momentáneamente el descontento popular mediante la efímera fiebre de la exaltación patriótica.

Las contradicciones internas de cada uno de estos componentes -parlamentarismo excluyente, liberalismo escindido, reformismo frustrado, imperialismo utópico- condujeron irremisiblemente a cada una de esas sociedades a una forma muy específica de despotismo moderno: la dictadura fascista o fascistizante. Ello ocurrió cuando las mudanzas sociales generadas bajo la égida del recién descrito orden político se hicieron incompatibles con él. Era menester encontrar una nueva solución que, por una parte, permitiera la permanencia del sistema de desigualdad, el engrandecimiento nacionalista y la industrialización capitalista y que, por otra, destruyera los movimientos revolucionarios que, desde la izquierda, ponían en entredicho el orden establecido. El triunfo de esa solución, que no era otra que la dictatorial fascista (en todas sus variedades) significó el fin del viejo orden liberal burgués así como una redefinición de las funciones económicas y políticas del estado. Significó asimismo la muerte de la vía revolucionaria hacia la modernización en la Europa del Sur.

IV. FASCISMO Y DOMINACIÓN DE CLASE

La naturaleza del fascismo no es fácil de determinar. Tampoco lo es saber la medida en que España, Italia y los demás países europeos llegaron a ser fascistas²¹. El fascismo posee un conjunto de rasgos que sólo se encuentran con varia intensidad en cada caso concreto. El fascismo "puro" supone un culto político a un solo jefe; un modo de dominación clasista íntimamente ligado al control monopartidista de la sociedad; un nacionalismo extremista; la neutralización o liquidación de la oposición política; la política económica autárquica combinada con la empresa estatal; el mito de la superioridad nacional étnica o cultural; el anticomunismo extremo y la reducción de toda oposición al comunismo; el imperialismo; la paranoia política. En la vida real, sin embargo, todo esto se combina con otras carac-

²¹ Cf. S.J. Woolf (1968) y A. Costa Pinto (1991).

terísticas y con fuerzas sociales menos explícitas pero no menos poderosas.

No solamente el grado de "fascistización" sino la naturaleza de la experiencia fascista fueron diferentes en cada país. El modelo fascista se realizó en su forma menos adulterada en Italia, de 1922 a 1943. Por ello algunos observadores pueden concluir que solo Italia fue fascista y sólo ella tuvo un jefe supremo popular y carismático, que encarna esa ideología. Pero esto ignora el hecho desagradable de que tanto Salazar como Franco fueron, en amplias esferas, igualmente populares. Hasta podría sostenerse que ambos fueron más "legítimos" que su colega italiano pues se hallaban más identificados con ciertas actitudes y mentalidades de sus países respectivos que Mussolini: éste último se debía a su partido, a su movimiento político y debía sostenerse en mayor medida por la demagogia y la ideología militante. Además otros podrán objetar que sólo dos países de los cuatro examinados practicaron la autarquía económica fascista. No obstante, a pesar de éstos y otros distinguos es notable la medida en que se asemejan unas a otras las dictaduras fascistas (o fascistizantes) mediterráneas. Aparte de la mussoliniana, fueron éstas la salazarista en Portugal (1926-1974) y la franquista en España (1936-1976). El régimen griego de Metaxas (1936-1940) compartía muchos rasgos importantes con los otros, aparte de que las creencias abiertamente fascistas del dictador dejaban poca duda sobre sus intenciones. Además, otros regímenes de la zona, precediendo o sucediendo al período central de los regímenes fascistas, fueron menos fascistas, pero deben ser analizados como esfuerzos protofascistas o de retorno al fascismo. Ese es el caso de la dictadura de Primo de Rivera en España (1923-1931) y la de los Coroneles en Grecia (1967-1974). Trátase pues de un largo y complejo período histórico, y no de un conjunto deslabazado de gobiernos pretorianos derechistas. La solución fascistizante en el Mediterráneo europeo fue ante todo un ciclo contrarrevolucionario identificable, no exento de discontinuidades en los casos español y griego y de larga duración, con características generales económicas, políticas y clasistas propias²².

Todas estas sociedades sufrieron la solución fascistizante en condiciones históricas relativamente similares. Básicamente las dictaduras fascistas y semifascistas surgieron cuando las fórmulas políticas tradicionales

²² Hago abstracción aquí de la insoslayable e incómoda cuestión de la medida en que el fascismo fue también una fuerza "revolucionaria". Cf., para ello, R. de Felice (1970).

(dominación burguesa a través del parlamentarismo excluyente y la dictadura militar ocasional) empezaron a resquebrajarse. Ello ocurrió tras la Primera Guerra Mundial, sin que faltaran "avisos" anteriores de lo que se avecinaba. (Semana Trágica de Barcelona, 1909; insurrección lisboeta, 1910, y proclamación de la República portuguesa). En el momento de las crisis respectivas el orden político tradicional no sabía ya cómo habérselas con las nuevas reivindicaciones y la militancia política organizada de los movimientos revolucionarios ligados a las clases subordinadas. El gran temor internacional creado por el Bolchevismo aumentó la polarización y forjó la resolución de los conservadores por optar por la solución extrema más o menos totalitaria. Surgió así un nuevo orden reaccionario, cuyas fuerzas habían triunfado una vez más por el golpe de estado, la guerra civil o el enfrentamiento violento. El orden fascista o fascistizante de la Europa meridional adquirió la características siguientes²³:

(A) **Dominación clasista fascistizante.** En la Europa meridional el despotismo reaccionario que puede llamarse "fascista" o que adoptó cierta forma de "corporatismo estatal fascista", consistió en un modo de dominación clasista impuesto por una coalición política de derechas. Estos regímenes invariablemente pretendían representar los intereses de todos, y de ahí su uso frecuente del populismo nacionalista para el control de los medios colectivos de producción emocional. Empero, desde el principio se dedicaron a preservar y fomentar los intereses de la coalición reaccionaria a la que servían. Facilitaban así la acumulación capitalista según los deseos de las clases dominantes tradicionales, aunque este aspecto de la situación pronto halló dificultades al enfrentarse con otros imperativos. Todos los regímenes en cuestión neutralizaron a las clases obreras y a otros colectivos peligrosos (intelectuales disidentes, estudiantes, demócratas) y aseguraron la paz interior. Con la notable excepción de Italia la coalición reaccionaria -formada por terratenientes, empresarios, financieros, militares- controló el gobierno por medio del ejército, cuya alta oficialidad fue ampliamente recompensada, si bien el modo concreto de articulación del ejército al resto de la politeya variara de país en país. Así, en España y Grecia la jefatura del estado quedó en manos militares, aunque no así en

²³ Los orígenes del siguiente modelo de régimen reaccionario fascistizante fueron elaborados, para el caso español, en un ensayo aparecido en 1974 en los *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, por el autor, en colaboración con Eduardo Sevilla. Aparece en forma más extensa en S. Giner y E. Sevilla (1980, pp. 197-229).

Portugal, salvo en el cargo de presidencia formal de la república. En Italia, la intensa militarización del partido fascista representa un caso claro de sustitución funcional: el aparato militarista y militarizado fascista suplió con creces el peso menor del ejército sobre la sociedad italiana.

El caso griego es complejo y merece mención especial: allí las fuerzas derechistas siguieron un camino largo y tortuoso hacia la formación de una coalición firme. Así, la dictadura de Metaxas en 1936 suprimió temporalmente el *dichasmos* entre los Venizelistas radicales de clase media y los monárquicos, pero estos dos bandos no se reconciliaron entre sí de veras hasta que tuvieron que enfrentarse con un enemigo común durante la Guerra Civil posterior. Lo cierto es que la reconciliación completa tuvo que esperar a los años 70, bajo otra nueva dictadura, así como bajo la presión incesante de la mudanza social y el paso del tiempo. A la sazón, no obstante, la dictadura de los Coroneles enfocaba las cosas de modo distinto: su gobierno hizo esfuerzos extremos por cortejar a la burguesía y a los sectores de "poco fiar" de las fuerzas armadas -la Marina y la Aviación- si bien fracasó del todo en forjar una coalición reaccionaria sólida con todas las clases dominantes tradicionales. Esta seria debilidad estructural permitió que los notables de los partidos de derechas pudieran convertirse a la democracia y acceder al poder en 1974, a pesar de sus dudosos credenciales democráticos. Con ello, y por primera vez, abandonaron la ambivalencia política típica del gobierno pseudodemocrático helénico tradicional: gobernar bajo una constitución liberal con ayuda de leyes represivas, antiliberales e inconstitucionales, las cuales formaban, por sí mismas, un orden "paraconstitucional" enemigo de la libertad²⁴.

(B) Ciudadanía restringida y pluralismo político limitado. En la medida en que toda coalición de clases y estratos se hallaba representada en la cúspide del poder político era de esperar que el espectro ideológico reconocido por cada régimen incluyera elementos de cada clase o sector de intereses colectivos a él incorporados. Por la misma razón la amalgama ideológica oficial excluía las ideologías y aspiraciones de los partidos y movimientos declarados fuera de la ley, si bien era posible que se hicieran concesiones retóricas y simbólicas al "bien común" y hasta a la misma

²⁴ Para un análisis que rompe con la noción corriente de que la historia política de Grecia contemporánea debe entenderse en términos de luchas personalistas, intervención extranjera y golpes militares, y en el que se concede especial importancia a la llamada "política de masas" como base de dicha historia, cf. G.T. Mavrogordatos (1983).

democracia. Lo significativo es que la noción de ciudadanía dejó de existir o vivió una vida restringida y precaria. En el caso del fascismo la exclusión de la población políticamente no incorporada al partido o no perteneciente a los grupos dotados de respetabilidad oficial se realizó mediante un ataque propagandístico virulento y sostenido contra el comunismo y sus aliados reales o imaginarios. El comunismo fue satanizado, el gran culpable, a cuyo avance había puesto coto supuestamente la dictadura. En la Europa del Sur (como en tantos otros lugares) el comunismo fue definido como fuente de todos los males hasta en sitios donde era inexistente como amenaza interna real (como en Grecia, *Idionym*, o Ley Especial anti-comunista de 1929) o cuando era una fuerza más entre otras liberales, socialistas, o sencillamente democráticas, (como en Portugal antes de 1933). La Ley para la Represión del Comunismo y la Masonería, en España, parecía romper con esta monotonía obsesiva, pero de hecho el régimen asimiló a liberales y francmasones (entre otros) a la categoría de gentes manipuladas por el bolchevismo.

Estas dictaduras meridionales tuvieron a su disposición un sustrato ideológico sincrético, que iba del fascismo al monarquismo ultramontano y legitimista pasando por actitudes conservadoras menos extremistas, del cual dictador y gobierno echaban mano pragmáticamente en cada coyuntura. Fue así como una de las tareas principales del jefe de estado era la de establecer equilibrios ideológicos sucesivos dentro de dicha amalgama y hacer énfasis en sus diversos aspectos según el lugar y el público. Uno de los objetivos de la operación era el de reconciliar la naturaleza esencialmente reaccionaria y (salvo en Italia) tradicionalista del régimen con expresiones de apoyo a las clases subordinadas, seguidas de una cierta política de protección a algunos de sus intereses.

Es evidente que a todo esto corresponde un grado importante, aunque muy limitado, de pluralismo, confinado a las clases dominantes y a las facciones y movimientos que componían la coalición reaccionaria. (Aunque en algunos casos, como en el de la Unificación de Falange y Carlistas en plena Guerra Civil española, se intentara en vano ocultar toda sospecha de pluralismo).

(C) **Coacción y control mediante clases de servicio.** Las coaliciones reaccionarias victoriosas heredaron las administraciones públicas anteriores pero en cada caso se estableció un número señalado de instituciones para la represión política, el control económico, la educación, la neutralización de los obreros y campesinos, y la educación pública. Quedaba claro

que una dictadura militar y burguesa tradicional ya no podía habérselas con la situación tal como se planteaba en Europa tras la posguerra de 1918.

La naturaleza no totalitaria (aunque a menudo cuasi o semitotalitaria) de estos regímenes se plasmaba en la licencia de existir concedida a instituciones y asociaciones de la sociedad civil consideradas como aceptables por el gobierno. Las gentes y organizaciones no estigmatizadas por su actividad política anterior -la mayoría de la población- gozaban de la no interferencia del poder en sus asuntos privados. Una vez conseguido el poder, lo característico de estos regímenes fascizantes fue su escasa movilización política de la población y su fomento del apoliticismo popular, acompañado de un apoyo a instituciones tradicionales, como la iglesia, consideradas como baluartes o sostenes del orden legítimo. En Italia, el teatro político fascista exigió mayores movilizaciones populares controladas, para generar euforia belicista, pero aún allí la obediencia apolítica recibió sanción oficial.

A pesar de la ausencia de totalitarismo estricto la expansión de los poderes gubernamentales y estatales fue muy considerable, y tuvo que ejercerse a través de un conjunto de clases de servicio (o *Dienstklassen*)²⁵ extraídas de un espectro relativamente amplio de la población. El fácil reclutamiento y lealtad de estos estamentos funcionariales estaban asegurados a causa de la naturaleza atrasada o semidesarrollada de la economía, que impelía a muchos a buscar seguridad en el empleo, ingresos regulares y ventajas médicas y de otra índole, como las conseguidas en los economatos en tiempos de penuria. Ello ayudaba también a sellar la alianza política entre los gobernantes y las clases medias. Parte del personal de esos estamentos no pertenecía directamente al aparato estatal. Ese era el caso de los legitimadores religiosos del régimen reaccionario, clérigos católicos y popes ortodoxos, aunque en el caso de los primeros haya que hacer matizaciones por región y período histórico²⁶. Los sectores de las clases de servicio dedicadas a la represión política lo hacían según criterios específicos de selectividad concordes con la fórmula política no totalitaria de estos despotismos modernos, de "vivir y dejar vivir" siempre que el dominio de régimen no se viera amenazado²⁷. El terror político tendía así

²⁵ "Clase de servicio" en el sentido de *Dienstklasse* como aparece en K. Renner (1953, p. 119).

²⁶ Para la evolución de la Iglesia como clase de servicio, cf. G. Hermet (1981).

²⁷ Sobre represión selectiva en Portugal, cf. T. Gallagher (1979, pp. 385-402). Sobre la ideología inicial de exterminio del enemigo, cf. A. Reig Tapia (1979).

tendía así a ser selectivo, si bien alcanzó grados muy elevados y trágicos en todos los países en cuestión en las fases de enfrentamiento o represalia agudos. No obstante nunca llegó a alcanzar las proporciones cataclísmicas de los estados policías nazis o stalinistas.

(D) Cooptación política y obediencia pasiva. Por todo ello la incorporación a la esfera del empleo estatal y de los cargos políticos tendió más hacia lo pragmático que a lo ideológico, sobre todo tras la fase de consolidación de cada régimen. Los miembros de las clases de servicio debían expresar su fidelidad al jefe y orden establecidos, pero en la mayoría de los casos no se les pedía particular militancia. Catedráticos, alcaldes, altos y medios funcionarios consiguieron -pasadas las purgas políticas iniciales, eufemísticamente llamadas depuraciones- desempeñar y gozar de sus cargos rutinariamente y sin militancia.

Este fenómeno de incorporación no militante tuvo su contrapartida en la represión selectiva recién mencionada y en la exclusión sistemática de las "clases peligrosas" -obreros, estudiantes politizados- de la participación en el reparto de beneficios políticos. La exclusión de clase se agravaba en algunos países -especialmente España- con la exclusión étnica y la discriminación (y hasta persecución) de culturas minoritarias como la catalana y la vasca. Pero lo que los regímenes fascistizantes buscaban era la obediencia pasiva de la población, no su movilización. El control de prensa y radio (más tarde también televisión) se realizaba no para movilizar sino para neutralizar, filtrar información, y manipular los ánimos hacia la legitimación sin exaltación multitudinaria que podría conducir a una catástrofe, aunque se celebrasen ciertos festejos públicos de apoyo ritualizado al régimen.

Como se acaba de señalar, en la medida en que el régimen italiano fue el más fascista de los cuatro, la baja movilización popular parece estar ausente allí. No obstante, la movilización y penetración de la sociedad civil por el Partido Fascista italiano no fueron tan profundas como las del Nazi en Alemania y declinaron muy notablemente hacia fines del decenio de 1930. Además el partido italiano, en un país sin tradición de gobierno pretoriano como la que existía en Grecia y España, se veía obligado a cumplir varias de las funciones de marcialización social. Así, su peso militar (y en la conducta de la guerra) fue superior al de la Falange española, la cual estuvo siempre subordinada a mandos militares durante la guerra civil y, en cierto sentido, también después. De igual manera puede entenderse que el Partido Fascista italiano formó parte de la coalición reaccionaria

como la indicada. En su caso tal coalición se hundió tras Stalingrado y la invasión aliada de Sicilia. Que esa coalición no estaba aún dispuesta a aceptar la democracia pluralista puede verse en la prohibición inmediata de todo partido político proclamada por Badoglio tras la deposición de Mussolini en 1942. No obstante, bajo presión de los Aliados y con apoyo comunista al pluralismo constitucional (la *svolta di Salerno* de Togliatti en 1943) Italia vino a ser el primer país de la Europa meridional que entró en el campo parlamentario y liberal sobre una base relativamente sólida²⁸.

V. LA LEGITIMACIÓN EN LAS POLITEYAS MERIDIONALES

Parece aconsejable hacer un alto, llegados aquí, para explorar ciertos aspectos descolantes de la legitimación cultural de la autoridad y el poder en los países sureños, pues sin tener en cuenta sus rasgos no se explica el rumbo que han seguido en su peculiar proceso de modernización económica y política. Ya tuve ocasión de referirme al fracaso de la Ilustración en erosionar el mundo cultural tradicional tanto en la península ibérica como en la italiana, dejando de lado el caso de Grecia, que durante todo aquél período cayó fuera del mundo europeo.

Aunque la participación de varios países mediterráneos en la Ilustración no fuera precisamente menguado, las tensiones y enfrentamientos desencadenados por la era y guerras napoleónicas pusieron fin a la posibilidad de que continuaran por la senda reformista tomada por ellos durante el siglo XVIII²⁹. El último esfuerzo de modernización sin caos ni violencia revolucionaria ni contrarrevolucionaria fue quizás el de las Cortes de Cádiz en 1812. La Constitución allí proclamada, sabido es, tuvo repercusiones internacionales muy amplias. Las ocurridas en el Sur de Europa incluyen la inspiración de la portuguesa de 1822, tras la revolución de Oporto 1820, el influjo sobre el alzamiento napolitano también de 1820, y el levantamiento y constitución piamonteses de 1821. Pero Cádiz no abrió un proceso reformista sin soluciones serias de continuidad, sino una época histórica torturada y tortuosa. Y es que el trasfondo cultural era demasiado arcaico para otra cosa.

²⁸ Para las masivas concesiones realizadas por los comunistas italianos, cf. P. Ginsborg (1990, pp. 42-48 y *passim*).

²⁹ Cf. P. Hazard (1946) y R. Herr (1989).

La inmensa fortaleza del edificio cultural creado por la Contrareforma no quedaba confinada al apoyo religioso y clerical a los intereses de unas clases dominantes atrasadas, menos unidas de lo que parece en sus actitudes ante la emergente modernidad. (Así, en Portugal y España si bien estaban interesadas en mantener la esclavitud, pues ello era vital para la economía ultramarina azucarera o de cafetales, sus ideas sobre las formas nuevas de acumulación capitalista industrial eran a veces vagas y hasta hostiles a ella, salvo en los enclaves burgueses avanzados). El conservadurismo extremo gozaba de un poderoso apoyo popular (y, más tarde, populista) en regiones con una población piadosa rural abundante. Ello era menos cierto en zonas permanentemente enzarzadas en sus rivalidades endémicas ancestrales (Sicilia) o "des cristianizadas" (Andalucía) y dotadas de un campesinado de braceros sin tierra, pero no faltaron amplias regiones en las que la vieja piedad haría posible una mesiánica hueste dispuesta a todo, por "Dios, Trono y Altar". La secularización a penas había afectado a estas gentes, que entraron en la fase crucial de la modernización sin distinguir bien entre lo profano y lo religioso y sin entender del todo qué virtudes o ventajas podía tener para ellos la tolerancia política. Sin mucha o ninguna preparación se sintieron pronto amenazados por una serie de poderes satánicos, es decir por gobiernos liberales, masónicos, ateos, y aparentemente dedicados a hacer añicos la suprema unidad del poder terreno y religioso. Es esta una constatación elemental si queremos comprender la virulencia y la amargura de la tensión entre lo secular y lo religioso en el Sur de Europa y los elementos no clasistas de los partidos confesionales en ella, tanto durante el siglo XIX como durante una buena parte del XX, en los tres países latinos³⁰. El caso de Grecia, que puede parecer excepcional, dada la naturaleza de su cristianismo ortodoxo y de su iglesia nacional, sin las implicaciones políticas de la católica romana, tal vez lo sea menos, cuando consideramos la identificación de sus varias dictaduras con el esencialismo helénico bizantinista.

La ausencia del protestantismo que, en varios lugares del Norte europeo había hallado al final una fórmula de conciliación con el catolicismo y había fomentado así el pluralismo ideológico, dificultó en el Sur las relaciones pacíficas entre creyentes y agnósticos o librepensadores. El pluralismo religioso que precedió al laico en el Norte, le preparó el terreno: tal preparación no existía en el Sur. Difícil es exagerar las consecuencias. Tal vez la falta de

³⁰ Cf. J.J. Linz (1979, p. 180). Sobre la relación entre religión y política en Italia y España, cf. F. Garelli (pp. 11-100) y S. Giner y S. Sarasa (pp. 101-154) en D. Hervieu-Lger (1992).

pluralismo explique, en buena medida, el arraigo que en nuestros países llegaron a alcanzar las sociedades secretas con fines políticos: los carbonarios italianos, el sínodo portugués y los masones españoles, sin olvidar, en Grecia, la *Filikí Etería*, sociedad secreta que organizó la rebelión independentista helénica, ya durante la época napoleónica. Los Carbonarios italianos, por ejemplo, se vieron obligados a adoptar la posición conspiracional contra aquellas instituciones que precisamente gozaban del apoyo de la inmensa mayoría de la población. La resistencia vaticana a la unificación del país no sólo exacerbó la confrontación sino que creó una escisión entre dos dimensiones primordiales de la conciencia colectiva comunitaria: la identificación nacional y la fidelidad religiosa. En otros países, como Irlanda y Polonia, ambas cosas iban y siguen yendo juntas. En la Europa meridional su unidad llegó a ser sido esencial para la identidad colectiva del pueblo vasco y también lo fue para los griegos, por lo menos mientras duró el yugo otomano. En Grecia, no obstante, el antagonismo de la jerarquía de la Iglesia Ortodoxa contra la guerra de liberación nacional también hizo inevitable la escisión, a pesar de que existan notables diferencias entre el anticlericalismo occidental y el oriental en el Mediterráneo.

La oportunidad de sanar las heridas del abismo entre liberales y socialistas anticlericales y tradicionalistas se perdió en los decenios de gobierno conservador liberal y de parlamentarismo restringido anteriores a 1914, cuando el reformismo predicado por los hombres políticos más sensatos se estrelló contra la mentalidad intransigente que ya había cristalizado. El cinismo político y la apatía cívica habían hecho estragos de los que no era posible recuperarse con rapidez. En consecuencia, el cinismo institucionalizado empapaba el "rotavismo" portugués, o alternancia en el poder entre los Regeneradores (conservadores) y Progresistas (liberales) durante el período 1861-1889 y el turno entre liberales y conservadores españoles durante la Restauración española. Y en ambos países iba ello unido al caciquismo, al pucherazo y a otras añagazas políticas. Ese cinismo halló su ejemplo supremo en el "trasformismo" italiano, según el cual los gobiernos se formaban sin tener en cuenta la pertenencia a los partidos de sus miembros ni sus supuestos principios respectivos: por el simple poder los diputados elegidos para formar gobierno abandonaban completamente su mandato electoral. Aunque se produjeron algunos esfuerzos significativos para reformar esta situación nunca tuvieron éxito³¹.

³¹ Cf. M. Kolinski (1974, p. 17) y R. Punset (1979).

El cinismo institucionalizado dio al traste, al final, con la poca democracia y libertad de que se gozaba. Los intelectuales liberales dieron prontas señales de desencanto y anunciaron indirectamente los albores de la solución fascista, muchas veces sin caer ellos mismos en esta moderna barbarie. Así Joaquín Costa en España empezó a inclinarse hacia una teoría tecnocrática del gobierno y la reforma económica, mientras que Pareto en Italia elaboró una teoría de las élites políticas que cortaba todo ligamen con el liberalismo progresista. La debilitación de la fibra moral liberal, atrapada entre la negación de la legitimidad del estado (tal como la expresaban por ejemplo los anarquistas) y una resistencia feroz a la reforma cultural secularizadora por parte de las fuerzas reaccionarias fue un factor decisivo en el triunfo final de la fórmula fascistoide. Algunos analistas han señalado muy cuerdamente que ni el fascismo ni la dictadura estaban destinados por la fatalidad a acabar con la democracia³². Aunque siento grandes simpatías por esta idea que tanto peso atribuye a la estrategia hábil de los gobernantes demócratas y corrige los excesos del determinismo, uno se ve obligado a ser bastante pesimista en cuanto a las posibilidades reales del republicanismo liberal y progresista en la zona estudiada y en aquella época, que aún no había visto las transformaciones económicas y socioestructurales necesarias para el confinamiento del extremismo a sectores minoritarios y poco poderosos.

Las formas ideológicas adoptadas por el fascismo consistieron en una amalgama de mitos históricos, doctrinas racistas, sublimaciones de frustraciones imperiales y cocciones de concepciones históricas pseudocientíficas. Hoy parecen ridículas, y lo eran ya cuando se proclamaron, pero en las circunstancias de la época, y apoyadas en la fuerza bruta de los enemigos de la democracia y la sociedad civil autónoma alcanzaron no poco predicamento. Sus orígenes son ya prefascistas. Así, hacia 1914 un mitólogo portugués ya afirmaba que sus paisanos no eran ni *hominii europaei* ni espécimenes del *homo mediterraneus* sino miembros del imaginario y superior *homo atlanticus*. Tal ensueño sería secundario para el pragmatismo salazarista posterior, pero ello no impediría a aquél régimen predicar la misión universal cristiana y civilizadora de la nación lusitana, por encima de cualquier otra, como doctrina central justificadora. Parecidas doctrinas conformaban la ideología franquista de la Hispanidad. La *megali idea* griega, que procedía de las ilusiones y frustraciones panhelénicas ini-

³² Cf. J.J. Linz (1978, pp. 11-13).

ciales, vino a ser parte esencial de la doctrina reaccionaria de aquél país y tergiversada completamente. Las nociones fascistas de imperio romano y *civiltà* son demasiado bien conocidas para necesitar comentario. En todos estos casos no parecían importar falacias y contradicciones. El único consuelo que cabe es que los viejos pueblos mediterráneos, nunca desprovistos del todo de su vieja y sabiduría y escepticismo, jamás cayeron, como hicieron los alemanes, en una convicción casi totalmente generalizada de la rectitud de tales ideologías. En algún caso la incredulidad popular fue muy aguda, como cuando los Coroneles griegos, desde 1967, proclamaron que sintetizaban los valores (esencialmente contradictorios) de la Hélade antigua y de Bizancio. Su dictadura se hundiría tras haber sufrido la irrisión y el sarcasmo populares.

La dictadura de los Coroneles ocurrió en una época ya culturalmente posfascista, cuando el gran ciclo de las dictaduras fascizantes daba sus últimas boqueadas en un mundo neoliberal y aún próspero. Superado ese ciclo, y dejadas atrás ya las guerras anticomunistas en Italia, España y Grecia, las tres penínsulas mediterráneas entraron en una última fase -que exploraré en seguida- en la que se produjo finalmente una instauración (no sin restricciones) del liberalismo. Pero en ella no aparece éste encarnado en un partido, sino como cultura general para el consenso político. Su legado radical de secularismo militante y reformista fue heredado por comunistas y socialistas, no sin readaptaciones importantes. Se debieron éstas entre otras cosas, a la desaparición del anticlericalismo (sustituido por la indiferencia) y a la aparición de una cultura consumista y lúdica de espectáculos deportivos y televisivos constantes. Estos últimos fenómenos deberían haberse tenido más en cuenta por parte de quienes llegaron a afirmar, en los años 80, que, en contraste con el Norte, en el Sur de Europa la izquierda había creado una verdadera cultura alternativa a la dominante. Los acomodados con la Iglesia, el cristianismo, y el liberalismo difuso fueron siempre muy considerables desde el primer momento. Cuando Enrico Berlinguer lanzó en 1973 la política del por él llamado "compromiso histórico" la cosa no era tan sólo un movimiento táctico de su partido sino que reflejaba esa adaptación profunda y rompimiento con un pasado de auténtica confrontación antiburguesa. El llamado Eurocomunismo propuesto por Santiago Carrillo en su fase posestalinista reflejó un fenómeno parecido de aparente conversión a la cultura liberal otrora aborrecida, al margen de si ella había penetrado o no las filas comunistas. La aceptación de éstas y parecidas actitudes -como la del mantenimiento socialdemócrata del capitalismo avanzado- no trajo consigo una desaparición de la opo-

sición, como afirmó algún crítico³³. Lo que sí auguró el fin de la gran escisión de la cultura política tradicional así como un lento y nada fácil resurgir de una legitimación amplia del orden político constitucional.

Quizás sea éste un buen contexto en el que entender la militancia extremista: la lucha armada contra el "orden burgués", el terrorismo, e incluso ciertas formas de oposición extraparlamentaria, a pesar de importantes diferencias entre sí. La aparición de grupos terroristas a ambos extremos del espectro político así como la formación de movimientos políticos minoritarios revolucionarios puede relacionarse con la debilitación de la escisión política tradicional y su sustitución por un grado apreciable de consenso. A su vez, cada acto de violencia -terrorismo neofascista, separatista, estatal, militarista, etcétera- forja mayor unidad entre los partidos constitucionalistas. El apoyo masivo al parlamentarismo y la constitución que generó el asesinato del Primer Ministro Aldo Moro en Italia en 1978 (apoyo iniciado por el Partido Comunista) halló paralelos parecidos en demostraciones populares democráticas y antigolpistas en España, tras la intentona anticonstitucional de Febrero de 1981. En ese país la táctica de ETA reforzó la unidad y resolución de los partidos constitucionales, en vez de dividirlos, y constituyó el mejor pretexto para los elementos golpistas en el Ejército. Media pues un abismo entre las discrepancias interpartidistas de la época democrática iniciada allí en 1976 y las que enfrentaban a los partidos antes de 1936.

Las fisuras y polaridades en el universo políticocultural de la Europa sureña no se limitan a la confrontación del consenso con el desafío extremista. Son también las que genera la naturaleza de mosaico de sus sociedades respectivas. La pluralidad étnica y lingüística de la Península Ibérica, junto a la distinción entre Norte y Mediodía en Italia, son los casos paradigmáticos. Con implicaciones distintas existe también una división importante en Portugal a lo largo del Ribatejo, aunque quizás el mundo cultural lusitano se divida con mayor claridad en el Mondego, en Coímbra. Aunque hay congruencias aquí entre religión, mentalidad, y otros aspectos culturales, por un lado, y estructura económica, por otro, parece evidente que es muy difícil establecer correlaciones sólidas. Más bien parece que en discontinuidades y dualismos se entrecruzan y superponen en la zona de modos distintos en cada lugar y país.

³³ Cf. S. Tarrow (1979, pp. 229-248).

El conflicto político se exagera cuando existe una superimposición de agravios, como ocurriera en el Alto Adige o Bajo Tirol y más tarde, y con mayor virulencia, en el País Vasco. En esos lugares confluyen inmigración laboral y funcionarial, dificultades económicas, falta de autonomía, malgobierno, etnia diferente y otros factores que, juntos, conducen a la exasperación popular y a la tragedia civil.

Existen además otras discontinuidades socioestructurales. Una de las más notables es el abismo tradicional entre la ciudad altamente civilizada y su trasfondo inmediato atrasado, abismo hoy en crisis avanzada. Nápoles es característico en ello, pero también lo fueron Barcelona y Bilbao, con sus "hinterlands" carlistas y antiliberales en pleno florecimiento industrial y burgués. Ello ha sido un rasgo fundamental de estas sociedades durante siglos, quizás milenios, y sería insensato afirmar que ciertas características aparentemente perennes de la antropología social mediterránea vayan a desaparecer de la noche a la mañana, o que no vayan a afectar como lo hicieron antaño, a la vida política y económica de esos países³⁴.

VI. TRANSICIÓN ECONÓMICA, TRANSICIÓN POLÍTICA

Dos sucesos, paradójicos en sus resultados, condujeron, junto a otros, a la Europa del Sur hacia un orden político liberal democrático mucho más sólido y duradero que cualquiera de los que le precedieron: (a) el agotamiento de la legitimación patrimonial despótica y reaccionaria del poder a través de la propia ideología fascistoide y (b) las mudanzas en la estructura misma de la economía producidas, en no poca medida, por la misma política de las dictaduras.

Vimos ya cómo, en el marco del orden represivo y reaccionario descrito más arriba las dislocaciones provocadas por la naciente sociedad industrial engendraron una oposición política de talante revolucionario y no meramente radical. Los esfuerzos por incorporar al socialismo moderado en el sistema político establecido fracasaron al final bajo la tenaza que formaba, a su izquierda, el movimiento revolucionario y, sobre otro flanco, la represión reaccionaria o, más tarde, fascista. Esa fue la historia desde la

³⁴ Cf. J. Caro Baroja (1966), L. Barzini (1980, pp. 43-45), P. Allum (1968, pp. 491-542) y O. Ribeiro (1987).

época de las ocupaciones de fábrica en Turín durante el Bienio Rojo (1919-1920) -que condujeron a la fundación de un partido revolucionario por Gramsci y sus colegas- hasta la derrota de socialistas, comunistas, anarquistas y liberales por las fuerzas militares franquistas en España, en 1939. Todo ello culminó en el descalabro de los comunistas griegos en otra guerra civil (1946-1949). Había de ser la última de la Europa meridional, hasta que estalló la de los Balcanes en 1991, con la descomposición de Yugoslavia. Fue coronada en Grecia por el psudoliberalismo y la reacción. En la mayoría de los casos los liberales preferían aliarse a la extrema reacción o al más puro fascismo a aliarse con los socialistas o a aceptarlos así: en Noviembre de 1922 un parlamento predominantemente liberal votó abrumadoramente en favor de Benito Mussolini.

El modo de hundimiento de cada una de las dictaduras reaccionarias varió de país en país: no hay un único modo de transición al pluralismo parlamentario neocapitalista y de estado asistencia. Así, fue la derrota en la guerra aventurera e insensata la que acabó con el fascismo italiano en 1943 y el aventurismo, tras la intervención griega en Chipre, con el régimen de los Coroneles en 1974. En España el franquismo se fue desgastando a través de su propia política económica desarrollista, sobre todo desde 1959, que le permitió adaptarse con singular tino a un mundo cambiante, y desplazar del primer plano político a los sectores clericales anticuados y a los falangistas autarquizantes. Cuando Franco murió en 1975 la ideología oficial ya se había evaporado. En cuanto a Salazar, fue el más ladino de los jefes fascistoides: desde el primer momento se percató de los peligros de la modernidad para la estabilidad de su poder y consiguió mantener a la población en una admirable ignorancia de las vanidades del mundo tecnológicamente avanzado y pecaminosamente secularizado. Aparte del siempre especial caso del fascismo italiano -dada su originalidad y la desconfianza ante Vaticano característica de ciertas fuerzas políticas de aquel país desde Garibaldi- el fracaso ideológico de estos regímenes fue muy espectacular. En ninguna parte fue mayor que en el régimen clericalista franquista, donde se vaciaron los seminarios y decayó la piedad pública bajo su propia égida, amén del poderoso movimiento de oposición democrática que iniciaron para escarnio suyo, los mismos cristianos demócratas de izquierda.

Los despotismos reaccionarios del siglo XX en la Europa meridional se imbricaron en el aparato estatal de modo nuevo. Lo usaron para complementar los débiles esfuerzos del capital privado en la tarea de la acumulación capitalista en gran escala, en la industrialización, en la creación de

una infraestructura económica y en la urbanización de la población, entre otros objetivos. Los métodos que emplearon en conseguirlo -y en especial el de la acumulación violenta del capital sobre un campesinado subyugado y una clase obrera sin sindicatos libres- son conocidos. Con la parcial excepción de la economía salazarista prekeynesiana, las demás dictaduras mediterráneas se adentraron por la senda de la expansión capitalista privada y pública y por la de la producción estatal monopolista. Bajo el signo de la autarquía nacional, Italia y España crearon vastos *holdings* estatales, el Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI, fundado en 1933) y el Instituto Nacional de Industria (INI, establecido en 1941) que los regímenes parlamentarios posteriores no intentaron dismantelar. (Sólo llegados los años 70 y 80, ambos gobiernos iniciaron privatizaciones parciales y comenzaron a revisar su concepción de estos entes públicos, coincidiendo con la oleada privatizadora internacional y obligados, en algunos casos, por los reglamentos de la Comunidad Europea). Los orígenes de esta tendencia distan de ser estrictamente fascistas o de encajar en su ideología inicial. En Italia se encuentran en intervenciones públicas de remedio, surgidas a raíz de la crisis de 1929³⁵. Por su parte, sucesivos gobiernos griegos mostraron tendencias intervencionistas muy pronunciadas, sobre todo a través de la banca (cuyo poder sobre la economía llegó a ser tan grande si no mayor que en España) que representaban allí un enorme programa de inversión pública. En todos los países en cuestión, tras ciertas fricciones y tensiones con el sector privado, el legado estatal del difunto estado fascistoide se fue ido acoplando con relativa facilidad a las nuevas formas de capitalismo avanzado occidental. Funcionó, durante el auge del keynesianismo, como en cualquier otra parte de ese mundo: el estado absorbía a veces empresas enfermas, financiaba las políticamente convenientes, y hasta llegó a ser el amo de algunas compañías eficientes y, en ciertos períodos, no deficitarias, como líneas aéreas o empresas de ingeniería civil. Tras la aparición de las inversiones extranjeras masivas en los años 60 (ya antes en Italia) combinada con la penetración de las empresas multinacionales en la Europa meridional, la función económica del estado se desplazó hacia la coordinación y arbitraje de la economía, con una reducción notable de su peso inversor como empresario. El estado empezó a garantizar la repatriación de capitales y beneficios y, en las dictaduras, la disponibilidad de una clase obrera dócil y barata.

³⁵ Cf. M. Maraffi (1980).

Las consecuencias políticas de Yalta y la victoria de 1945 descartaron la posibilidad del socialismo en los cuatro países. Sus gobiernos eran dictatoriales en España y Portugal; parlamentarios de derecha en Italia, con conatos de democracia tergiversada en Italia, como ocurriera con la *legge truffa*, inspirada por De Gasperi en Italia y abrogada un año después de las elecciones de 1953, y que poseía había poseído un inquietante parecido a la ley Acerbo mussoliniana de 1923; reaccionarios y de "democracia guiada" en Grecia. Ninguno de estos regímenes tuvo otra opción que la de la apertura al capitalismo internacional. La estabilidad y la mano de obra barata permitieron que continuara el ensanchamiento, de Norte a Sur, del mundo europeo industrializado capitalista en busca de mano de obra barata. En el caso de Grecia, además, ello permitió que el capital de la diáspora volviera finalmente al redil. Toda resistencia a la inversión extranjera (o esfuerzos de nacionalización, como fuera el caso de la compañía Barcelona Traction tras el triunfo franquista) se había esfumado en 1970, sino antes. Hubo una efímera excepción en el caso de Portugal, impelida por la euforia del golpe democrático de 1974, pero acabó con el plan de estabilización de 1978, cuando la economía volvió a criterios de acumulación de plusvalía y el gobierno obtuvo de nuevo la confianza internacional capitalista³⁶. La entrada de Grecia en el Mercado Común (1980) fue seguida por la de los dos países ibéricos, en 1986. En sus esfuerzos por acceder a él sus gobiernos procuraron homologar sus economías a las del centro industrializado de cuya semiperiferia empezaban por fin a dejar de formar parte. En todo este proceso subyacen importantes tendencias de internacionalización del capital, transferencias de tecnología, migraciones laborales internacionales, europeización del mercado de trabajo y transnacionalización del proceso productivo que no pueden ser descritas en este lugar, pero cuyas consecuencias para la integración socioestructural europea son muy considerables³⁷.

En el análisis de esa integración hay que ir con cautela en lo que se refiere a la idea del colonialismo económico del Norte (y los EE UU y Japón) sobre el Sur de Europa. Así Italia posee sus multinacionales y algunas industrias importantes en los demás países son internacionalmente competitivas: la expansión industrial y comercial de Grecia y España en el extranjero es un hecho, aunque su alcance pueda parecer comparativamente limi-

³⁶ Cf. H.O. Schmitt (1981).

³⁷ Cf. M. Nikolinakos (1976) y varios otros estudios del mismo autor sobre temas afines.

tado. (Parte de esta expansión, como en el caso de la industria aeronáutica española, va unida parcialmente a la de empresas extranjeras). En todo caso el paso de la semiperiferia al centro está ocurriendo con una característica mezcla de subordinación y autonomía, típica de la región desde principios del largo período histórico aquí considerado. El proceso no ha acabado durante los años 90, y reina cierto escepticismo, tanto en Bruselas como en países como la misma España, cuyo gobierno socialista lanzó en 1991, un duro plan de convergencia con los países de la Comunidad Europea más avanzados, cerca del plazo en que podrá completarse.

Todo ello ha entrañado mudanzas importantes en la fuerza y posición relativa de las clases sociales tradicionales. Así la creación de una clase obrera industrial meridional en el Norte de Europa (frenada desde 1973) fue uno de los fenómenos más espectaculares. (Seguido por la aparición de sectores inmigrantes extraeuropeos, no sólo en el Norte de Europa sino en su propio Sur). También lo fue el establecimiento de industrias en el Mediterráneo, donde las multinacionales hallan ahora una mano de obra especializada, y una infraestructura de autopistas, telecomunicaciones, aeropuertos y sanidad tan conveniente como en sus países de origen. En medio de tales cambios las burguesías financieras e industriales nacionales que ya habían visto su poder complementado (y hasta circunscrito) por el auge del capitalismo estatal tienen que enfrentarse ahora con la competencia extranjera o bien, como suele suceder, subordinarse a ella o ceder del todo, vendiendo sus propiedades. Dada la autonomía política de sus respectivos estados -a pesar de las erosiones sufridas por la progresiva unificación impuesta por la Comunidad Europea- ello ha redundado en un aumento de poder para grupos de presión de toda índole, partidos y sindicatos, sin olvidar las nacientes "burguesías de estado" y los conglomerados industriales y financieros con intereses propios y distintos de las burguesías tradicionales.

El colapso de la ideología dictatorial en conjunción con estos cambios en la economía abrió las puertas a una política pluralista (con las limitaciones con que debe usarse el término) semejante a la practicada en el resto de Europa occidental, aunque difiera de ella en ciertos sentidos. Así, en el centro y la derecha continúan siendo importantes los partidos controlados por notables, dotados de una ideología sincrética y orientados hacia la colonización del estado³⁸. La metamorfosis de la vieja clase políti-

³⁸ Cf. G. di Palma (1979, pp. 44-48).

tica reaccionaria en un partido o partidos democráticos cubriendo el centro y la derecha fue posible, como indiqué más arriba, en virtud de la composición clasista de los regímenes dictatoriales, no totalitarios, que precedieron a la situación constitucional. Ello se aplica tanto al partido *Nea Demokratia* de Karamanlís en Grecia como a la Unión de Centro Democrático que forjara Suárez en España. Sus plataformas electorales (maltrechas posteriormente por el ascenso del socialismo en ambos países) presentan algunas similitudes faccionales, ideológicas y de clase. Tras el interludio pretoriano y socialista en Portugal, las victorias de 1979 y 1980 de la coalición conservadora de Sá Carneiro (capitaneada luego por Pinto Balsemão) parecían anunciar una convergencia relativa de todos los gobiernos mediterráneos con la fórmula establecida en Italia en 1948, que permitió allí una hegemonía ininterrumpida de derechas en los decenios subsiguientes. No obstante, la formación de un gobierno de coalición en Italia, (que incluía a los socialistas), la victoria del *Pasok* en Grecia en 1981, y los triunfos socialistas en Andalucía y otros lugares de España -que en 1982 auguraban una victoria en la elecciones generales siguientes- parecían indicar el advenimiento de lo que muchos observadores consideran como la madurez política de la región Sur del continente. En ese sentido madurez es no sólo la existencia legal de una vigorosa oposición democrática de izquierdas, sino su acceso pacífico al poder, seguido de gobierno pacífico y aceptado sin hostigamiento ilegítimo ni anticonstitucional por parte de las fuerzas conservadoras.

En ninguno de esos países tuvo lugar una transición de la dictadura a la democracia parlamentaria a través de la revolución. En todos los casos la transición ocurrió con una medida notoria de "democratización desde arriba" aunque no fuera esa la intención del dictador ni de sus sucesores inmediatos. En Italia la transición comenzó con fuerza casi revolucionaria en el interior, empujada por el vasto movimiento partisano en lucha contra el fascismo y los ocupantes alemanes, pero fue precipitada por la invasión extranjera. La intervención aliada puso fin a las aspiraciones radicales de los partisanos y de la izquierda antifascista en la derrota electoral del Frente Popular en 1948. En España los planes de "ruptura democrática" con la dictadura se mantuvieron vivos hasta 1977 pero se hicieron superfluos cuando ciertos grupos políticos estratégicamente emplazados en el régimen la forzaron a hacer concesiones y fueron apoyados por los dirigentes de la oposición para la creación de una política consensual. Ni siquiera en Portugal se produjo una ruptura revolucionaria con el pasado: el clamor inicial de justicia contra el régimen derrocado y la incorporación

de los ideales socialistas en la Constitución no fueron suficientes para ello. Una de las razones de esta falta de ruptura fue que el golpe militar fue conspiracional, y se desarrolló al margen de todo movimiento popular³⁹. La división de la izquierda entre un socialismo democrático mayoritario y un comunismo stalinista poderoso permitió el reagrupamiento de la derecha y la continuidad del arbitraje militar. En Portugal, como tres decenios antes en Italia, el orden militar, económico y político internacional de Occidente hubiera creado muy serias dificultades a un cambio socioestructural más profundo aún que el sufrido. Este, en algunos terrenos, como el de la reforma agraria, no dejó de ser importante, a pesar de sus limitaciones⁴⁰.

La estrechez de las opciones con las que se enfrentaron todas las formaciones políticas en los cruciales momentos de la transición ha hecho que algunos observadores crean que la Europa del Sur está emergiendo una forma "consociacional" de democracia. Aún suponiendo que sea indiscutible la existencia del consociacionalismo en politeyas como la de los Países Bajos parece problemático aplicar esta categoría a la Europa sureña. El consociacionismo entraña compromiso y acuerdo entre élites capaces de controlar a sus seguidores y preocupadas por establecer una línea común de acción para evitar la polarización, la confrontación y otras estrategias mutuamente destructivas, pero ello sólo ocurre cuando todos son igualmente libres en elaborarla⁴¹.

En el Mediterráneo, en contraste con ello, las diversas fuerzas políticas entraron en acuerdos y concesiones mutuas bajo una poderosa vigilancia externa o superior. (Los Aliados en el caso de Italia, la ingerencia extranjera en el caso de Grecia, los "poderes fácticos" militares en Portugal y España). En cada caso hubo árbitros que impusieron condiciones a la naturaleza de la transición. Las fuerzas políticas entraron en ella de modo claramente asimétrico, de un modo congruente con las estructuras de clase, poder y privilegio preexistentes y sin ir más allá de lo que se les permitía desde fuera. Suponer pues que a pesar de que hay algún elemento cuasi-consociacional en la política española (creado por ejemplo por la presencia de partidos en las nacionalidades de Cataluña y el País Vasco) la

³⁹ Cf. P.C. Schmitter (1976).

⁴⁰ Para el verdadero alcance de la reforma agraria portuguesa y las ocupaciones de tierras latifundistas, cf. A. de Barros (1981).

⁴¹ Cf. A. Lijphart (1968).

política de ese país es consociacional puede ser equivocado. Estas reservas pueden extenderse a otros países. Así en Italia tanto la *apertura a sinistra* en 1962 como el *compromesso storico* de 1973 podrían interpretarse como esfuerzos de entendimiento consociacional, con la intención de mantener la democracia, pero ello olvidaría el hecho decisivo de que ambas estrategias ocurrieron después, y no antes, de que todas las partes fueran obligadas a hacer concesiones y darse garantías mutuas en los años clave de 1943 a 1948. El partido Nueva Democracia, de Karamanlís, por su parte, impuso la constitución sobre las demás fuerzas políticas, sin negociación sustancial con ellas. Y el caso portugués es demasiado obvio para necesitar comentario.

VII. ENTRE LA LIBERTAD Y EL CORPORATISMO

La caída de las dictaduras en la Europa meridional posee interés, no sólo por su importancia intrínseca, sino por el momento histórico en que ocurrió. Las nuevas democracias parlamentarias europeas estables no vinieron a unirse al mundo liberal de antaño sino al universo en algunos sentidos posliberal. Ese mundo se apoya en una sociedad que con la debida cautela podría llamarse corporativa, y que es tecnológicamente avanzada y políticamente competitiva. En Occidente la sociedad corporativa se caracteriza por una medida de pluralismo ideológico y partidista, por la existencia de derechos civiles individualistas y por la representación democrática (rasgos todos heredados por el liberalismo) pero también por el desarrollo constante de amplias organizaciones formales (corporaciones) en todos los niveles. Naturalmente, estos últimos rasgos están en contradicción con el primer conjunto de características. De estas corporaciones la más señalada es el estado mismo, pero descuellan también los grandes sindicatos, los partidos, las asociaciones patronales, las compañías multinacionales, las instituciones financieras, los servicios públicos sanitarios. Es pues una sociedad en la que el conflicto de clase, el mercado económico, la integración personal y colectiva están mediatizados y filtrados por las más diversas corporaciones: sindicales, militares, administrativas, financieras, religiosas, educativas, políticas. Esa sociedad, por lo tanto, no puede ser definida solamente en términos de intervención estatal en la economía, o mediante la presencia de la relación tripartita entre el gobierno, los sindicatos y los patrones, aunque sea ésta uno de sus rasgos estructurales. Por lo tanto su orden no puede confundirse con el del "corporati-

vismo" fascista. Los "estados corporativos" italiano, portugués, y de otros lugares, eran meras fachadas, a las que no correspondía una realidad social tangible.

La entrada de la Europa sureña en el "centro" corporatizado desde la semiperiferia económica-política en que se hallaba ha tenido lugar también cuando el nivel de vida, la distribución de los ingresos, la urbanización, la educación, la salud, las tendencias demográficas y tantos otros indicadores sociales casi han alcanzado en ella cotas nordeuropeas o tienden a alcanzarlas. No cabe duda que la distancia que separa en estas cosas a Franconia de Sicilia, a Andalucía de Gales y a Tesalia de Jutlandia es aún muy grande, pero lo significativo es que se va cerrando en varios sentidos. Para ser más preciso: lo que se está cerrando primero es la distancia entre las zonas en desarrollo o ya industrializadas del Sur y las que están estancadas, deprimidas, o sufren desindustrialización en el Norte. En todo caso, la Europa mediterránea ha dejado de formar parte definitivamente de la semiperiferia del sistema económico mundial.

Aceptar estos hechos no significa aceptar también nociones simplistas de convergencia global entre sociedades. Para empezar, el centro capitalista avanzado, industrializado, dotado de estados asistenciales y claros elementos de corporatismo se ha ido extendiendo al Sur sin diluir siempre sus estructuras clasistas, ni sus culturas locales, redes de patronazgo y lealtades locales o étnicas. (Al contrario, algunos nacionalismos "minoritarios" pueden entenderse en parte como respuestas a esta modernización intensificada). Ninguno de estos rasgos ha permanecido intacto, pero su notable resistencia han mantenido desigualdades sociales y geopolíticas y en algunos casos hasta quizás las hayan agravado. En otras palabras, mientras que es posible afirmar que ha ocurrido un proceso de integración (y hasta de convergencia) al nivel corporativo entre las naciones europeas, apenas lo ha habido al nivel de las clases, la comunidad y el privilegio y el poder locales. En esto último las sociedades mediterráneas son tan singulares como siempre, y tan distintas entre sí como lo fueran ayer. Las generalizaciones transnacionales entre ellas son harto difíciles, y este ensayo no las ha eludido en ningún caso, sólo ha querido poner de relieve algunos elementos interesantes de comparabilidad. Las diferencias entre Andalucía y Sicilia, por ejemplo, son inmensas, como nos dirá cualquier antropólogo que busque bajo el manto delgado de las obvias semejanzas. Y cuando situamos estos países a lo largo del continuo imaginario del desarrollo económico capitalista, también vemos cuán arduo es hacerlo. Así, Italia sería el más avanzado, seguida de España, y ésta quizás de

Grecia, con Portugal en zaga. Pero ello ignoraría ritmos y modos diferentes, cualitativos, de mudanza, por no hablar de las excepciones. Ciertas partes de Italia -Calabria, Basilicata- son enclaves de arcaísmo y pobreza pocas veces igualados en el Mediterráneo europeo. En el polo opuesto hallamos zonas industriales avanzadas, como Setúbal o Salónica, enclaves de una especie contraria, y rodeadas de un mundo aún muy rural, con bajo poder adquisitivo y una estructura social atrasada.

No es previsible que la actual política de "cohesión" de la Comunidad Europea sea capaz de reequilibrar por sí sola referencias regionales de tal gravedad. Acuerdos como los de Maastricht, de 1992, no tienen envergadura suficiente y son admitidos con resistencias si son ratificados por los parlamentos de cada país. Más bien parece que la aparición de nuevas zonas de prosperidad e innovación en el Sur -como el arco Milán-Niza-Montpellier-Barcelona- se deba a procesos históricos profundos preexistentes, para los aparatos políticos y administrativos sirven, a lo sumo, de agentes agilizadores.

Las sociedades corporativas occidentales a las que se han sumado plenamente las mediterráneas (aunque ellas mismas posean aún un grado menor de corporatización) son muy distintas de lo que fueran ayer. Sus partidos, opinión pública y viejas pero aún vigorosas sociedades civiles⁴² tienen que habérselas hoy con monopolios y oligopolios, y con la expansión incesante del aparato estatal y de las burocracias. En ellas, y por extensión, en las del Sur, el corporatismo genera contracorrientes importantes que pueden conducir a la descentralización política y a oposiciones comunitarias muy notables, así como movimientos populares ligados a reivindicaciones no clasistas, como las pacifistas, feministas, ecologistas, y otras semejantes. A ellas hay que añadir nacionalismos étnicos potentes y regionalismos (como las Ligas norteñas italianas en los años 90) que desean replantear las relaciones centro- periferia dentro de sus propios estados sobre otros criterios de los hasta el momento prevalentes.

Las dificultades del mundo occidental -el paro, la inflación, el peso de la militarización, la presión fiscal, la competencia de focos industriales

⁴² Prácticamente existe unanimidad sobre la ausencia o debilidad endémica de la sociedad civil en la región. Algunos ejemplos: A. Pizzorno: "...solo gli interessi borghesi sono capaci di suscitare forza associativa" en (1980, p. 37); P.C. Schmitter piensa que aparte de ciertos enclaves, el Sur no tiene una "...viable civil society" (G. O'Donnell y P.C. Schmitter, p.187); y G. Mavrogordatos, respecto a Grecia, afirma que "...civil society is debilitated, if not simply pulverized" (1988, p. 5 y *passim*).

ultramarinos- son ya también las dificultades de la Europa mediterránea. Por ello esta somera exploración de su evolución reciente debe acabar con una nota de incertidumbre. Ninguno de los males que turban hoy la vida de esos países, sean o no endémicos, puede ya aislarse del marco más anchuroso del que forman parte. La interdependencia política y económica de toda la Europa occidental es ya una verdadera interpenetración. Los países de la Europa meridional han dejado de ser islas, si es que alguna vez lo fueron de verdad. A esta nueva situación ha contribuido en no poca medida el cada vez más dilatado período de consolidación democrática y de reformas políticas a que ninguno de los países de la Europa meridional aquí considerados ha sido ajeno en los últimos tiempos. Merced a ello los europeos del Sur son, por fin, ciudadanos, equiparables en muchos sentidos a los demás europeos occidentales. Con ellos comparten ahora tanto sus responsabilidades y sus problemas como sus anhelos colectivos, en el marco de la civilización común que a todos ha forjado.

BIBLIOGRAFÍA

- Allum, P. (1968), "Ecologia politica di Napoli", en M. Dogan y O.M. Petracca (eds.), *Partiti politici e strutture sociali in Italia*. Milán: Comunità, pp. 491-542.
- Arrighi, G. (ed.) (1985), *Semiperipheral Development: Ther Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Barros, A. de (1981), *A reforma agraria en Portugal*. Oeiras: Fundacao Calouste Gulbenkian.
- Barzini, L. (1980), "Una grande calamità", *New York Review of Books*, 07.02.1980, pp. 43-45.
- Bayley, A. (1981), "The Anthropology of Southern Europe: Towards an Integrated Explanatory Framework", *Critique of Anthropology*, n°. 16, Vol. IV, pp. 56-57.
- Berend, I.T. y Ranki, G. (1974), *Economic Development in East-Central Europe in the 19th and 20th Centuries*. Nueva York: Columbia University Press.
- Berger, S. y Piore, M.J. (1980), *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*. Universidad de Cambridge.
- Braudel, F.(1966), *La mediterranée et le monde mediterranéen à l'époque de Philippe II* París: Armand Colin, Vols. I y II.
- Burke, P. (ed.) (1979), *The New Cambridge Modern History* Vol. XII, pp. 318-361.
- Cabral, M.V. (1979), *Portugal na alvorada do século XX*. Lisboa: A Regra do Jogo.
- Cafagna, L. (1975), "Italy 1830-1914" , C. Cipolla (comp.), *The Emergence of Industrial Societies*, I Parte. Londres: Collins (Fontana Economic History of Europe).
- Caro Baroja, J. (1966), *La ciudad y el campo*. Barcelona: Alfaguara.
- Cattaneo, C. (1961), *La società umana* Milán: Mondadori, pp. 21-48.
- Costa Pinto, A. (1991), *The Salazar 'New State and European Fascism*. Instituto Universitario Europeo. Working Papers in History, 91/12
- Diamandouros, N. et al. (1986), *A Bibliographical Essay on Southern Europe and its Recent Transition to Political* Florencia: Instituto Universitario Europeo, Working Paper 86/208.
- Felice, R. de (1970), *Le interpretazioni del fascismo*. Bari: Laterza.
- Fontana, J. y Nadal, J. (1975), "Spain 1914-1970" en C. Cipolla (comp.), *Contemporary Economies*, II parte. Londres: Collins (Fontana Economic History of Europe).
- Gallagher, T. (1979), "Controlled Repression in salazar's Portugal", *Journal of Contemporary History*, Vol. 14.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- Giner, S. y Sevilla, E. (1980), "From Despotism to Parliamentarianism: Class Domination and Political Order in the Spanish State", en R. Scase (comp.), *The State in Western Europe* Londres: Croom Helm, pp. 197-229.

- Giner, S. (1984), *The Social Structure of Catalonia*. Universidad de Sheffield.
- Ginsborg, P. (1990), *A History of Contemporary of Italy*. Londres: Penguin.
- Graham, S.L. y Makler, H.M. (comps.) (1979), *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents*. Universidad de Texas.
- M. Halpern Pereira (1971), *Livre cambio o desenvolvimento económico*. Lisboa: Cosmos.
- Harvey, C. (1982), *The Rio Tinto Company: An economic history of a leading international mining concern, 1873-1954*. Londres: Alison Hodge.
- Hazard, P. (1946), *La pensée européenne au XVIII^e e siècle*. Paris.
- Hermet, G. (1980), "L'exotisme superflu: réflexion sur les systèmes politiques de l'Europe du Sud", *Politique étrangère*. Trad. castellana "Reflexión sobre los sistemas políticos de la Europa del Sur", *Arbor* 1981, n° 425, pp. 8-25.
- Hermet, G. (1981), *Les catholiques dans l'Espagne franquiste*. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2 vols.
- Herr, R. (1989), *The Eighteenth Century Revolution in Spain*. A. Sérgio.
- Hervieu-Leger, D. et al. (1992), *La Religione degli Europei* Turin: Fondazione Agnelli.
- Izard, M. (1978), *El segle XIX: Burgesos i proletaris* Barcelona: Dopesa.
- Kolinski, M. (1974), *Continuity and Change in European Society*. Londres: Croom Helm.
- Lijphart, A. (1968), *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: Universidad de California.
- Linz, J.J. (1978), "Crisis, Breakdown and Reequilibration", en Vol. I de J.J. Linz y A. Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Linz, J.J. (1979), "Europe's Southern Frontier: Evolving Trends toward What?", *Daedalus*, vol. 108, n° 1, pp. 175-210. (En castellano: 'La frontera Sur de Europa: Tendencias evolutivas', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1980, n° 9, Enero-marzo, pp. 7-52).
- Lucena, M. de (¿1978? s.f.), *O estado da revolução: a Constituição de 1897*. Lisboa: Sojornal.
- Mackay, A. (1977), *Spain in the Middle Ages* Londres: Macmillan.
- Malefakis, E. (1970), *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain*. Universidad de Yale.
- Malefakis, E. (1992), "Southern Europe in the 19th and 20th Centuries: an Historical Overview", *Estudios/Working Papers*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Maraffi, M. (1980), "State/Economy relationships: the case of Italian republic enterprise", en *British Journal of Sociology*, Vol. XXXI, n° 4, pp. 507-524.
- Maravall, J.M. (1992), "What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe", *Estudios/Working Papers*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Mavrogordatos, G.Th. (1983), *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936* Berkeley: University of California Press.

- Mavrogordatos, G.Th. (1988), *From Dictatorship to Populism: Organized interests in Greece* (Multicopiado, Estudio para el Proyecto "Organized interests in Southern Europe", Instituto Universitario Europeo).
- Mazower, M. (1993), *Inside Hitler's Greece: The Experience of Occupation (1941-1944)*. Yale University Press.
- Mouzelis, N. (1978), *Modern Greece: Facets of Underdevelopment*. Londres: Macmillan.
- Mouzelis, N. (1984), "The Rise and Decline of Southern European Socialism", *New left Review*, n° 146, pp.37-52.
- Mouzelis, N. (1986), *The Semiperiphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and in Latin America*. Londres: Macmillan.
- Nadal, J. (1975), *El Fracaso de la revolución industrial en España*. Barcelona: Ariel.
- Nikolinakos, M. (1976), "Die Internationalisierung des Arbeitsmarktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, *International Labour Migration Project*. Berlin: Wissenschaftszentrum, International Institute for Comparative Social Studies.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P.C. (eds.) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Palma, G. di (1979), "Italia, Portogallo, Spagna: Ipotesi su tre regimini alla prova", *Prospettiva Settanta*, Vol. III, n° 1.
- Pereira, M. Halpern (1971), *Livre cambio o desenvolvimento económico*. Lisboa: Cosmos.
- Pizzorno, A. (1980), *I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati*. Bologna: Il Mulino.
- Punset, R. (1979) "Maura y el maurismo: Perspectiva histórica de la revolución desde arriba", *Sistema*, n° 33, pp. 129-141.
- Reig Tapia, A. (1979), "Consideraciones metodológicas para el estudio de la represión franquista en la Guerra Civil", *Sistema*, n° 33, 1979, pp. 99-128.
- Renner, K. (1953), *Wandlungen der modernen Gesellschaft*. Viena.
- Ribeiro, O. (1987), *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlantico* Lisboa: Livraria Sá da Costa, (5ª ed.).
- Schmitt, H.O. (1981), *Economic Stabilization and Growth in Portugal*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Schmitter, P.C. (1976), "Liberation by golpe: Retrospective thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal", en *Armed Forces and Society*, Vol. 2, n° 1, pp. 5-33.
- Shils, E. (1975), *Center and Periphery* Universidad de Chicago.
- Tarrow, S. (1979), "Italy 1978: Where everybody governs, does anyone govern?", en B. Denitch (ed.), *Legitimation of Regimes*. Londres: Sage.
- Triglia, C. (1992), *Sviluppo senza Autonomia: Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno* Bologna: Il Mulino.
- Tsoucalas, C. (1969), *The Greek Tragedy* Marmondsworth: Penguin.
- Vilar, P. (1962), *La Catalogne dans l'Espagne moderne* Paris: SEVPEN.

VV. AA. (1979), "Cambio social en la Europa mediterránea", n° monográfico de *Papers, Revista de Sociología*, n° 11.

Wallerstein, I. (1979), *The Capitalist World Economy* Universidad de Cambridge.

Woolf, S.J., comp. (1968), *The Nature of Fascism* Londres: Weidenfeld.

LA POLÍTICA SOCIAL EN ESPAÑA

Gregorio Rodríguez Cabrero

I. CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLITICA SOCIAL

España ha construido un Estado del Bienestar de tamaño medio en relación a los Estados del Bienestar de la Unión Europea durante los últimos veinte años. Cualquier pretensión de situar el inicio del Estado del Bienestar a partir del período constitucional, en 1978, constituiría una flagrante falsificación de la historia del sistema de protección social español. Los conflictos sociales de los primeros años setenta, la presión democrática del período 1975-78, el propio impacto de la crisis económica y el auge de las clases medias urbanas van a transformar el Estado Autoritario del Bienestar en Estado Democrático del Bienestar que durante el quinquenio 1975-80 constitucionaliza los derechos sociales y se constituye en una pieza estratégica de legitimación política del nuevo sistema socioeconómico. Expresión de este cambio es que mientras el gasto social creció entre 1975 y 1980 a unas tasas del 8,88% interanual el PIB lo hacía a otras del 1,76%.

Una vez consolidado políticamente el Estado Democrático del Bienestar, realizado el esfuerzo redistributivo expansivo de prestaciones y servicios entre 1977 y 1978 y en parte 1979, se abre un período en la dinámica del Estado del Bienestar. Después del bienio de transición del Gobierno Calvo Sotelo, entonces bajo gobiernos socialdemócratas, se va a discurrir sobre un eje parcialmente contradictorio: la continuación o universalización de los servicios educativos y sanitarios y prestaciones sociales como pensiones y desempleo a través de un impulso reformador acelerado a menudo por conflictos sociales y, a la vez, la aplicación de políticas de contención o racionalización de la intensidad protectora que han dado lugar a una sistema de protección extensivo, aunque escasamente intensivo en las prestaciones económicas. Como consecuencia de este dualismo, las actitudes ciudadanas en España respecto del Estado del Bienestar son mayoritarias en el apoyo al sistema de protección social,

pero intensamente críticas sobre su impacto social. En definitiva, la dinámica del gasto social ha discurrido entre el apoyo ciudadano al crecimiento del gasto social y los límites marcados por las predominantes políticas monetarias y de liberalización del sistema económico.

Podemos esquematizar la historia de estos años de política social en cuatro procesos de cambio sociopolíticos:

1. Un proceso de universalización de los diferentes servicios o bienes preferentes y prestaciones económicas de carácter desigual, con diferente ritmo de institucionalización, condicionados por la coyuntura económica y política y no plenamente cerrados como es el caso de la protección por desempleo y el sistema sanitario.
2. Un segundo proceso de contención del gasto social que se traduce en incrementos que se sitúan por debajo del crecimiento del total del gasto público entre 1980 y 1992, con algunos años de fuerte crecimiento del gasto social como son 1989 y 1990, consecuencia de los efectos de la huelga general de Diciembre de 1988.
3. En tercer lugar, un proceso de descentralización que conlleva el creciente protagonismo de las CC.AA. en la planificación y ejecución de las políticas sociales reduciéndose la capacidad de las Administraciones Centrales en el control de la política social y en menoscabo de la deseable coordinación institucional.
4. Finalmente, un proceso parcial de privatización del Estado del Bienestar que se materializa en la expansión de la producción privada de servicios financiados por el Estado (conciertos de Educación y Sanidad) y otro proceso parcial de socialización que se traduce en la eclosión de asociaciones y revitalización de fundaciones y, en suma, en un auge del sector voluntario en la producción de servicios públicos.

Todos estos procesos, bajo un contexto de crisis económica y aplicación de políticas ortodoxas monetarias y de flexibilidad de los mercados de trabajo que han alterado la tradicional estabilidad del empleo, han devenido en un Estado del Bienestar extenso en cobertura, desigual en su impacto social con un intenso desarrollo de las prestaciones asistenciales, con escasa coordinación de las diferentes políticas estatales, autonómicas y municipales y progresivamente diversificado, cuando no fragmentado,

en cuanto a las formas de producción y provisión de servicios y prestaciones.

La TABLA 1 puede dar una idea global de los cambios institucionales por servicios y prestaciones que han tenido lugar en el Estado del Bienestar español entre 1980 y 1992, que confirman claramente el proceso de universalización de los servicios como es el caso de la educación y sanidad, en menor medida los servicios sociales, y también el de la progresiva universalización y asistencialización de las prestaciones sociales como ha sucedido en la protección por desempleo y en el caso de las pensiones asistenciales.

TABLA 1

RELACION DE ALGUNOS DE LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS MÁS RELEVANTES EN RELACIÓN CON EL ESTADO DEL BIENESTAR ENTRE 1980 Y 1992

SERVICIOS

1. Educación.

a) LODE. Ley 8/1985 Reguladora del Derecho a la Educación.	Libertad de elección de centro
Libertad de creación de centros. Red integrada de centros públicos y privados concertados.
Democratización de centros.
b) LRU. Ley de /1985 de Reforma Universitaria.	Regulación autonomía Universidad.
c) LOGSE. Ley 1/1990 de Ordenación del Sistema Educativo	Educación obligatoria hasta 16 años
Regulación de la FP.O

2. Sanidad.

a) Ley general de Sanidad (Ley 14/1986)	Creación del Sistema Nacional de Salud (art. 44) de tipo universalista.
b) RD137/1984	Estructuras Básicas de Salud.
c) RD 1682/87	Ampliación de la acción protectora.
d) RD 521/1987	Estructura, organización y funcionamiento de hospitales.
e) RD 1088/89 (D.26/1988 en el País Vasco)	Universalización sistema salud.
f) RD Ley 6/1992	Cancelación 50% deuda INSALUD
g) RD 1274/1992	Creación de la Comisión Nacional

3. Vivienda

Plan de Vivienda 1984-87
Plan de Vivienda 1992-95

4. Servicios Sociales

Leyes Servicios Sociales en
las diferentes CC.AA.

Planes Nacionales

Creación de redes de servicios
sociales municipales.

Drogas, Mujer Juventud, Gerontológico,
Prestaciones Básicas

PRESTACIONES ECONÓMICAS

1. Pensiones.

a) Asistenciales:

- RD 24-7-81
- LISMI o Ley 13/1982
y RD 383/1984.
- Ley 26/1990

Reforma del sistema FAS

Asistencia a minusválidos
Racionaliza sistema asistencial.

b) Contributivas:

- Ley 26/1985

Racionalización de la Estructura Protectora
de la Seguridad Social: extensión período
de cotización de 10 a 15 años y nuevo siste-
ma de cálculo de la pensión.

2. Desempleo.a) Ley Básica Empleo o
Ley 51/1980

Endurecimiento de requisitos de
acceso a prestaciones y período de disfrute.

b) Ley 31/1984

Creación de nivel asistencial

c) RD 1387/1990

Regulación subsidio agrario.

d) RDL 5/1992 y Ley 22/92

Endurecimiento condiciones de acceso y
disfrute a las prestaciones de tipo contribu-
tivo.

3. Familia.

Ley 26/1990

4. Prestaciones en general.

RDL 3/1989

Medidas adicionales de carácter social que
extiende las prestaciones asistenciales por
desempleo e incrementan la cuantía de las
pensiones asistenciales.

2. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.

- a) Durante el período objeto de análisis, el gasto total de las administraciones públicas creció intensamente de forma que si en 1980 suponía el 33,3% del PIB, después de doce años era el 46,7%. De los 13,45 puntos de dicho crecimiento, 5,30 lo fueron en gastos sociales, 3,40 en gastos económicos, 3,77 en intereses de la deuda pública y 0,98 en bienes públicos. Por tanto, el gasto social ha sido en conjunto el principal beneficiario del crecimiento del gasto público del que ha participado en torno a un 40%. Un gasto público que se ha visto compelido a crecer, como acertadamente señala Comín, porque "...por un lado, una parte del gasto público es un reflejo de decisiones pasadas, debido a los programas multianuales del gasto y a las cargas de la deuda. Por otra parte, la apreciable proporción de los gastos de mantenimiento de renta y de las subvenciones ha debilitado el control de los gobiernos sobre el presupuesto corriente, porque no controlan el desempleo, la crisis sectoriales ni la enfermedad o la vejez de la población. Por último, la expansión de las actividades públicas extrapresupuestarias y de los entes públicos periféricos hace que la Administración central pierda parte del control presupuestario"¹.

Este crecimiento del gasto público total no ha tenido un ritmo uniforme a lo largo del período de forma que podemos diferenciar tres etapas (ver TABLA 2): (1) Una etapa de fuerte crecimiento del gasto público entre 1980 y 1984, debido sobre todo al crecimiento de los gastos sociales que aumenta su participación en 2,45 puntos en el PIB (que tiene lugar casi en su totalidad entre 1980 y 1983 en que tal crecimiento fue de 2,43 puntos), y un aumento paralelo de los gastos económicos cuya participación en el PIB se incrementa en 2,36 puntos; (2) Una segunda ciclo en la evolución del gasto público tiene lugar entre 1985 y 1988, período en el que el porcentaje del gasto público se contuvo y decreció pasando de ser el 42,30% sobre el PIB en 1985 al 41,93% en 1988; el gasto social se estanca en cuanto a participación del PIB (24,77% en 1985 y 24,36% en 1988) y únicamente crece ligeramente el gasto de los intereses de la deuda; (3) La tercera etapa que coincide con los efectos de la crisis sociopolítica de Diciembre

¹ F. Comín, "Evolución histórica del gasto público", *Papeles de Economía Española*, n° 37, 1988.

TABLA 2:

**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
PARTICIPACIÓN SOBRE EL PIB. (ptas. 1986)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. BIENES PÚBLICOS	5,28%	5,50%	5,84%	6,05%	5,63%	6,05%	6,25%	6,09%	6,10%	6,17%	6,21%	6,20%	6,26%
1.1 DEFENSA	1,99%	1,91%	2,25%	2,33%	2,04%	1,99%	2,28%	2,12%	2,00%	1,87%	1,71%	1,60%	1,56%
1.2 SERVICIOS GENERALES	3,29%	3,59%	3,58%	3,72%	3,58%	4,06%	3,97%	3,97%	4,10%	4,30%	4,50%	4,60%	4,70%
2. BIENES PREFERENTES	9,00%	8,98%	9,10%	9,66%	9,83%	9,99%	9,89%	10,14%	10,09%	10,43%	10,63%	10,82%	11,32%
2.1 EDUCACIÓN	3,29%	3,11%	3,01%	3,20%	3,32%	3,56%	3,55%	3,55%	3,80%	4,13%	4,14%	4,21%	4,30%
2.2 SANIDAD	4,55%	4,56%	4,70%	5,06%	4,75%	4,60%	4,54%	4,60%	4,50%	4,67%	4,99%	5,11%	5,42%
2.3 VIVIENDA Y OTROS	1,16%	1,31%	1,40%	1,60%	1,76%	1,83%	1,81%	1,99%	1,79%	1,62%	1,50%	1,50%	1,60%
3. GARANTÍA DE RENTAS	12,76%	14,05%	13,93%	14,33%	14,38%	14,78%	14,31%	14,19%	14,27%	14,35%	14,74%	15,38%	15,74%
3.1 PENSIONES	8,62%	9,08%	9,10%	9,55%	9,66%	9,93%	9,80%	9,83%	10,00%	10,50%	10,60%	10,80%	10,90%
3.2 DISEMPLEO	2,24%	2,74%	2,59%	2,47%	2,41%	2,85%	2,68%	2,59%	2,49%	2,50%	2,65%	3,00%	3,13%
3.3 FAMILIA	0,44%	0,37%	0,35%	0,30%	0,26%	0,22%	0,17%	0,14%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%	0,14%
3.4 OTRAS PRESTACIONES	1,45%	1,86%	1,89%	2,01%	2,04%	1,79%	1,66%	1,63%	1,65%	1,25%	1,40%	1,49%	1,57%
4. GASTOS ECONÓMICOS	5,55%	6,32%	8,26%	7,97%	7,91%	8,28%	7,64%	7,61%	7,78%	8,00%	8,30%	8,72%	8,95%
5. INTERESES DEUDA	0,73%	0,79%	0,97%	1,29%	2,01%	3,20%	4,08%	3,65%	3,70%	3,82%	3,82%	4,01%	4,50%
TOTAL GASTO AA.PP. (1+2+3+4+5)	33,32%	35,65%	38,10%	39,49%	39,75%	42,30%	42,17%	41,69%	41,93%	42,77%	43,69%	45,13%	46,77%
TOTAL GASTO SOCIAL (2+3)	21,76%	23,03%	23,04%	24,19%	24,21%	24,77%	24,20%	24,34%	24,36%	24,78%	25,37%	26,20%	27,06%

Fuente: Elaboración propia en base a Contabilidad Nacional de España, Cuentas de las Administraciones Públicas y Presupuestos de las CC.AA. y Corporaciones Locales. Datos liquidados 1980-1991. Liquidación provisional y presupuestos en 1992.

TABLA 3:

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. BIENES PÚBLICOS	15,85%	15,44%	15,32%	14,16%	14,31%	14,83%	14,61%	14,31%	14,83%	14,61%	14,54%	14,42%	14,21%
1.1 DEFENSA	5,96%	5,37%	5,92%	5,91%	5,14%	4,71%	5,40%	5,09%	4,76%	4,37%	3,91%	3,55%	3,33%
1.2 SERVICIOS GENERALES	9,88%	10,07%	9,41%	9,42%	9,02%	9,60%	9,42%	9,52%	9,78%	10,05%	10,30	10,19	10,05
2. BIENES PRESENTES	27,00%	25,20%	23,89%	24,97	24,72	23,61	23,45	24,33%	24,07%	24,38%	24,33%	23,97%	24,20%
2.1 EDUCACIÓN	9,88%	8,73%	7,89%	8,11%	8,36%	8,41%	8,41%	8,51%	9,07%	9,66%	9,48%	9,33%	9,19%
2.2 SALUD	13,66%	12,80%	12,33%	12,81%	11,94%	10,86%	10,76%	11,04%	10,74%	10,93%	11,42%	11,32%	11,59%
2.3 VIVIENDA Y OTROS	3,47%	3,67%	3,66%	4,05%	4,42%	4,33%	4,28%	4,78%	4,26%	3,79%	3,43%	3,32%	3,42%
3. GARANTÍA DE RENTAS	38,30%	39,41%	36,57%	36,27%	36,17%	34,94%	33,93%	34,05%	34,03%	33,56%	33,74%	34,07%	33,66%
3.1 PENSIONES	25,88%	25,48%	23,89%	24,18%	24,30%	23,47%	23,24%	23,58%	23,86%	24,55%	24,26%	23,93%	23,31%
3.2 DESEMPEÑO	6,73%	7,69%	6,79%	6,24%	6,08%	6,75%	6,35%	6,22%	5,95%	5,84%	6,06%	6,64%	6,69%
3.3 FAMILIA	1,33%	1,03%	0,92%	0,75%	0,66%	0,51%	0,40%	0,32%	0,29%	0,26%	0,22%	0,21%	0,30%
3.4 OTRAS PRESTACIONES	4,36%	5,21%	4,97%	5,10%	5,14%	4,22%	3,94%	3,92%	3,93%	2,92%	3,19%	3,30%	3,36%
4. GASTOS ECONÓMICOS	16,65%	17,73%	21,69%	20,185	19,89%	19,58%	18,10%	18,26%	18,55%	18,70%	19,00%	19,32%	19,13%
5. INTERESES DELDA	2,20%	2,23%	2,54%	3,26%	5,06%	7,56%	9,68%	8,75%	8,81%	8,93%	8,73%	8,88%	9,62%
TOTAL GASTO AA.PP. (1+2+3+4+5)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
TOTAL GASTO SOCIAL (2+3)	65,30%	64,61%	60,46%	61,24%	60,90%	58,55%	57,39%	58,38%	58,09%	57,94%	58,07%	58,05%	57,86%

Fuente: *Ibidem* Cuadro 10 y elaboración propia.

de 1988 y, posteriormente, con el fin del ciclo alcista se caracteriza por un fuerte crecimiento del gasto público de cuatro puntos sobre el PIB, de los que 2,28 puntos se corresponden con el gasto social y el resto a gastos económicos e intereses de la deuda.

En términos de clasificación funcional (ver TABLA 3) el gasto social reduce su participación en el conjunto del gasto público pasando de ser el 65,30 del total del gasto en 1980 al 57,86 en 1992, estancándose en torno a este último porcentaje desde 1986. Y ello sucede no solo en el gasto social de bienes preferentes, sino también y sobre todo en gastos de garantía de rentas o prestaciones económicas, mientras que el gasto en servicios económicos crece moderadamente y más intensamente el correspondiente a intereses de la deuda. En general puede decirse que, a partir de 1984, la participación funcional de las diferentes partidas de gasto social en servicios y prestaciones económicas en el conjunto del gasto público se estabiliza dando paso a un mayor protagonismo a las funciones de tipo económico.

Si consideramos el ritmo de crecimiento del gasto público en las cuatro etapas consideradas el gasto público total creció a ritmos superiores al del gasto social, sobre todo entre 1980 y 1985. A partir de este último año a pesar de la superior tasa interanual de crecimiento del gasto público total, sin embargo, se trata de tasas muy próximas a las del gasto social.

En definitiva, el gasto público total ha crecido fuertemente al principio de la década de los años ochenta y desde finales de dicha década hasta 1992, estancándose entre 1984 y 1988 inclusive. Bajo esta evolución global del gasto público, el gasto social creció también a tasas elevadas durante los tres primeros años de la década y entre 1989 y 1992, si bien a ritmos en general inferiores al crecimiento del gasto económico de las administraciones públicas. En los años intermedios de la década pasada la contención del gasto público social fue uno de los instrumentos que favorecieron las políticas monetarias y de ajuste permanente. La intensidad redistributiva al principio y al final del período sólo puede explicarse en base a los efectos de inercia del período redistributivo de la transición política (1980-83) y a los conflictos sociales de finales de los años ochenta (1989-92), además de factores demográficos inevitables, compromisos políticos coyunturales y maduración institucional de determinadas reformas (LISMI, Ley de Sanidad, LODE), parcialmente compensadas por contenciones del gasto social (LBE, Ley 26/1985 sobre reforma de las pensiones contributivas y Ley 22/1992 sobre desempleo).

3. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO SOCIAL. COBERTURA E INTENSIDAD PROTECTORA.

(a) La encuesta FOESSA.

La encuesta del Informe FOESSA V ha abordado el problema de la política de rentas a través de preguntas que se refieren a la percepción de prestaciones económicas públicas, su impacto en los ingresos económicos de las familias y la autopercepción de las familias en una escala de recursos.

TABLA 4
PERCEPCIÓN DE PRESTACIONES ECONÓMICAS
(% de hogares perceptores)

Tipo	Pensión	Prestación	Ayuda	Total
Total Nacional	31.6	11.0	5.0	47.6
CC.AA. con más de 50% de hogares perceptores				
Andalucía	36.3	16.0	7.9	60.2
Aragón	35.9	12.4	6.8	55.1
Asturias	36.8	8.8	4.8	50.4
Cantabria	37.2	11.7	5.7	54.6
C. Mancha	37.5	9.6	7.6	54.7
Navarra	34.2	11.3	4.3	52.8
CC.AA. con % hogares perceptores superiores o iguales a la media pero inferiores al 50%.				
Baleares	40.3	8.7	0.7	49.7
Rioja	31.3	7.0	9.3	47.6
Hogares con una prestación				27.2
Hogares con dos prestaciones				17.5
Hogares con tres y más prestaciones				2.9
		TOTAL		47.6
Fuente: Encuesta FOESSA V. 1993.				

En términos globales tenemos que el 47,6 de los hogares recibe algún tipo de prestación económica de las Administraciones Públicas tal como puede verse en la TABLA 4 sea en pensiones (31,6%), prestaciones (11,0) o ayudas de diferente tipo (5,0). En todo caso esto quiere decir que 5.634.000 hogares españoles perciben algún tipo de prestación económica, de los cuales 2.071.356 hogares reciben dos prestaciones y 343.253 tres y más. En

lo referente a pensiones tenemos que 3.740.277 hogares reciben alguna de las modalidades de pensión existente. En cualquier caso se trata de cifras brutas de cobertura y simplemente tentativas. Dentro de esta cobertura hay regiones que superan el 60% de la cobertura de los hogares, como Andalucía (60,2) o superan el 50% (Extremadura tiene una cobertura del 58,6 de los hogares, Castilla la Mancha el 54,7, Aragón el 55,1, Navarra el 52,8, Asturias el 50,4 y Cantabria el 54,6). Por otra parte, como cabría esperar, el mundo rural tiene tasas de cobertura más altas que el mundo urbano sobre todo en pensiones y ayudas como becas y otras.

TABLA 5

HOGARES PERCEPTORES DE PRESTACIONES SEGÚN SITUACIÓN OCUPACIONAL (%)

Tipo	Pensión	Prestación	Ayuda
Trabajando	14.3	20.3	28.8
Tuvo empleo	1.0	3.2	2.6
No trabaja/busca empleo	4.5	34.8	6.8
No trabaja/no busca empleo	0.9	6.6	1.2
No trabaja (1)	78.2	33.9	58.8
NS y S. militar	1.1	1.2	1.8
Total	100	100	100
N	(2688)	(934)	(427)
Total (%)	31.6	11.0	5.0

Fuente: Encuesta Foessa V. 1993
(1) Por estar jubilado, ser ama de casa, estar estudiando, no necesitarlo y otras causas.

En lo referente a la cuantía de las prestaciones es, en conjunto, de baja intensidad protectora (el 52,2% de los pensiones por vejez perciben pensiones inferiores a las sesenta mil pesetas al mes, en el caso de las pensiones por viudedad el porcentaje es del 68,4%; el 71,8% de los que perciben prestaciones asistenciales por desempleo su cuantía está por debajo de las cincuenta mil pesetas al mes, mientras que eso solamente sucede en el 39,7% de los que reciben prestaciones de desempleo de tipo contributivo). No debe olvidarse que los ahorros, ayudas familiares y las prestaciones técnicas y de servicios (servicios sociales, servicios sanitarios y otros) constituyen un complemento material de las prestaciones económicas que en el caso de las pensiones de vejez o de los desempleados es crucial. Además, parte de los que reciben pensiones siguen trabajando -el 14,3 de los pensionistas -con lo que añaden ingresos complementarios del mismo

modo que el 20,3% de los que reciben prestaciones económicas (19,6% y 22,6% de los que perciben prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo). Si legalmente hablando es posible que cierto grupo de perceptores lo hagan de manera fraudulenta, en la mayoría de los casos no cabe decir lo mismos en términos de condiciones reales de vida, de forma que la percepción de una prestación y la continuación con un trabajo determinado -posiblemente de tipo puntual o estacionario- constituye la única manera de hacer frente a las necesidades del hogar existiendo cargas familiares.

Desde el punto de vista de la situación ocupacional podemos ver (TABLA 5) como la distribución de las distintas prestaciones refleja la complejidad de las dificultades sociales de los grupos menos favorecidos, además de factores antes mencionados tales como el relativo al posible fraude. Así tenemos que junto al 14,3% de pensionistas que siguen trabajando (12,3% de los pensionistas por vejez y el 18,3% de los pensionistas por viudedad, y casi la tercera parte de los pensionistas FAS de tipo asistencial) también existe un 20,3% de hogares perceptores de prestaciones que están trabajando entre los cuales existen porcentajes similares de perceptores por desempleo contributivo y asistencial. Los perceptores de prestación por minusvalía son un colectivo en el que trabaja el 32,5%, si bien no es lo mismo trabajar con remuneración que trabajar por razones de rehabilitación pero sin remuneración. Las ayudas de los ayuntamientos se perciben casi al 50% entre hogares que trabajan y los que no trabajan por algún razón (estar jubilado, ser ama de casa, estar estudiando). En cualquier caso parece obvio que la distribución de las prestaciones económicas se interrelaciona de manera peculiar con la situación ocupacional. Se da lugar, así, a una distribución indicativa de que las prestaciones no pueden constituir en muchos casos la única fuente de ingresos para los hogares pues se plantearían problemas de suficiencia económica.

La capacidad redistributiva de las prestaciones económicas influye positivamente en los ingresos de los hogares, como luego veremos, de forma que sin las prestaciones económicas la percepción de las dificultades económicas sería más negativa de lo que refleja la encuesta. En efecto, los hogares españoles se escinden en tres grupos a la hora de valorar como llegan a final de mes con sus ingresos: casi un tercio llega con dificultad a final de mes (27,7%); otro tercio llega con alguna dificultad (33,8); y un 37,1% con bastante o mucha facilidad. El grupo que tiene mucha dificultad o que vive con dificultad supera la media, como no podía ser menos, en Andalucía (38,1%), Extremadura (37,8%), Galicia (39,4%) y, en menor

medida, en Madrid (31,1%), Castilla la Mancha (28,0%) y Cantabria (30,2%). Por otra parte, como puede verse en la TABLA 6, son los parados que buscan empleo el colectivo que concentra la mayor dificultad para llegar a final de mes, seguidos de los parados que no buscan empleo. Por su parte los que no trabajan, entre ellos los jubilados, tienen dificultades semejantes a la media nacional.

TABLA 6

DIFICULTAD PARA LLEGAR A FINAL DE MES CON LOS INGRESOS ACTUALES

	Dificultad						
	M	D	AL	BF	F	MF	NS
Trabajando	7.2	14.8	34.8	17.0	23.3	2.0	0.8
Tuvo empleo	11.6	15.3	33.0	12.9	26.6	0.6	-
No trabaja/busca empleo	27.7	24.2	27.1	8.5	9.6	0.7	2.1
No trabaja/ no busca empleo	12.9	25.0	40.4	9.9	10.5	1.2	-
No trabaja	10.5	17.1	33.9	15.3	20.1	1.4	1.7
M: mucha dificultad.							
D: con dificultad.							
AL: con alguna dificultad.							
BF: con bastante facilidad.							
F: con facilidad.							
MF: con mucha facilidad.							
NS: no sabe-no contesta.							
Fuente. Encuesta Foessa V. 1993.							

(b) Los resultados de la encuesta FOESSA pueden ser completados con los de otras recientes investigaciones sobre el impacto del gasto social en la renta de las hogares, que nos muestra la incidencia que éste tiene en los diferentes niveles de renta. Aunque se trata de dos metodologías con importantes diferencias, tanto Gimeno Ullastres² como Bandrés³ muestran como no sólo en su conjunto, sino considerando el impacto por niveles de renta, ha tenido lugar una redistribución positiva sobre la renta disponible de las familias con menores ingresos o, más

² J.A. Gimeno Ullastres, "Incidencia del Gasto Público por niveles de renta (España 1990 vs.1980)", en Sector Público y Redistribución, Vol.VII, Fundación Argentaria, Madrid, 1993.

³ E. Bandrés, "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980 1990)", ibidem.

exactamente, con menores niveles de gasto familiar. Así en conjunto, afirma Bandrés, los gastos sociales que suponían el 25,33% de la renta familiar disponible en 1980 incrementan su participación en 1990 al 33,71% de la misma. Esto, en si mismo, supone un impacto global redistributivo importante. El problema es como se distribuye éste gasto entre los diferentes niveles de renta. En conjunto existe una coincidencia en los dos autores en que las prestaciones asistenciales han ganado progresividad desde niveles preexistentes de intensidad muy bajos y las pensiones han tenido un comportamiento redistributivo muy estable, lo que se explica por la contención real del gasto entre 1983 y 1988. La sanidad ha sido el gasto más redistributivo a pesar de la baja intensidad protectora entre 1983 y 1990, a la vez que la función educativa ha tenido una incidencia sino regresiva, si escasamente progresiva en el sentido de que si en 1980 redistribuía en favor de las decilas de población primera y segunda, en 1990 lo hace sobre las decilas centrales, cuarta a séptima. La incidencia del gasto público por niveles de renta confirma, desde otra perspectiva, lo que antes hemos sostenido sobre la naturaleza y evolución del gasto público social: los períodos de intensa universalización de servicios y prestaciones suponen una mejora progresiva de la redistribución de la renta familiar disponible en la decila de renta más baja; pero una vez que la función de cobertura se ha completado parece producirse un efecto desplazamiento en la redistribución hacia las decilas medias. En concreto, la menor progresividad del gasto educativo en 1990 en comparación con 1980 tiene que ver con la conclusión de la universalización de la EGB, además de cambios demográficos; pero, además, el leve crecimiento de la progresividad global del gasto tiene que ver con el creciente impacto del gasto en enseñanzas medias que afectaría a las decilas 2 a 5 y que en todo caso desplaza la redistribución hacia el centro de la escala. En el caso de la sanidad ha sido el factor cobertura o universalizador de las prestaciones sanitarias el que ha permitido la redistribución más intensa (dejando al margen los servicios sociales cuya incidencia es menor en la renta familiar comparados con los servicios sanitarios) sobre las primeras decilas de renta, pues la cobertura sanitaria de los últimos años se ha ampliado no solo a toda la población española, sino a los colectivos menos favorecidos que son, en conjunto, los que más utilizan el sistema publico sanitario. Cabe pensar que una vez completada la cobertura sanitaria se produzca, con la mejora del factor de intensidad protectora, un cierto desplazamiento hacia las decilas centrales. Pero esta es una hipótesis de futuro.

En el caso de las prestaciones económicas se confirma lo antes dicho de que la universalización se ha hecho a costa de la intensidad protectora. En conjunto la progresividad del gasto en pensiones ha continuado durante la década 1980-90. La mejora de las pensiones asistenciales, y dentro de las contributivas la incidencia de las políticas de mínimos, ha facilitado una política de reparto que necesariamente tiene que ser progresiva. Pero, además de que la media de gasto ha crecido muy poco durante todo el período, se ha producido, una vez lograda la casi completa universalización de las pensiones públicas, un efecto de reducción en la progresividad de la primera decila y un cierto desplazamiento de la redistribución hacia las decilas 2 a 5. En el caso del desempleo, por el contrario, sucede que, a pesar de que el gasto medio por hogar del período crece muy ligeramente al igual que en el caso de las pensiones, sin embargo la redistribución sobre la primera decila ha continuado a la vez que la redistribución se ha desplazado de las decilas centrales (la séptima tiene la máxima redistribución en 1980) hacia las primeras (decilas 2,3 y 4).

En definitiva, puede decirse tentativamente, interpretando los resultados de Gimeno y, a otro nivel, de Bandrés, que los servicios o bienes preferentes han sido más redistributivos que las prestaciones económicas debido al efecto multiplicador de la universalización del sistema sanitario. Sin este último, en el conjunto del período hubieran sido más redistributivas las prestaciones económicas que los servicios. Además, el impacto de la sanidad ha operado en los últimos años de forma tal que mientras en 1980 el gasto medio en transferencias económicas fue superior al de los servicios, en 1990 se invierte la situación debido al gasto sanitario. Segundo, la conclusión de procesos de cobertura o universalización parece, aunque no puede ser totalmente confirmado con los datos aportados, que origina un efecto de desplazamiento del impacto redistributivo desde la primera decila o otras de tipo intermedio, tal como se puede ver en el caso de la educación (aquí interviene la expansión de las enseñanzas medias) y, a otro nivel, del sistema de pensiones (más suavizado por las políticas de reparto basadas en los complementos de mínimos)⁴, si bien en el caso de la sanidad es posible que no tenga lugar este desplazamiento dada la utilización extensa e intensa de los grupos de renta baja de los servicios sanitarios.

⁴ A. Jiménez, A. Vicente, J.L. Achurra, M^a T. Quílez y F. Jacob, "Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar", *ibidem*.

4. LA AMPLIACIÓN DEL ESTADO ASISTENCIAL: INTENSIDAD PROTECTORA Y LEGITIMACIÓN POLÍTICA.

La crisis internacional del Estado del Bienestar no se ha traducido, como a veces se ha previsto, en un desmantelamiento de sus instituciones o en una reducción radical de prestaciones y servicios, pero si en una división interna o segmentación que, en parte, es una adecuación a los cambios en la estructura social y, en parte, una consecuencia de políticas de contención del peso de la intervención del Estado a través de la restricción de las demandas sociales o de los agentes sociales que las impulsan (como es el deterioro del poder sindical en cuanto canalizador de las demandas de salario social). A lo cual hay que añadir el impacto de la competencia internacional que presiona sobre los costes salariales, la flexibilidad en la contratación laboral y la intensidad de los derechos sociales.

La confluencia de ambos procesos sociales, económicos y políticos, internos a cada país y expresión de la globalización económica, se han traducido en una división interna en el Estado del Bienestar que puede definirse del modo siguiente: una materialización segmentada de los derechos sociales según la cual la universalización de los derechos sociales se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora, de forma que los grupos mas débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad son protegidos por un nivel protector de subsistencia -el de tipo asistencial - cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados de protección. Tal como hemos sostenido recientemente, "...la reestructuración del Estado del Bienestar ha producido efectos diversos y contradictorios sobre los cuales la reforma social está remodelándose: la universalización de la protección social no se ha frenado, pero la diferenciación de la misma es patente; el volumen del gasto social ha sido creciente, pero su crecimiento se ha frenado en función de necesidades de modernización económica; la acción estatal sigue teniendo el principal protagonismo, pero compartiéndolo progresivamente con el mercado y la sociedad civil"⁵.

⁵ G. Rodríguez Cabrero, "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar", en VV.AA. *La larga noche neoliberal*, ISE/Icaria, Barcelona (1993, p. 276).

TABLA 7

**PRESTACIONES ECONÓMICAS MÍNIMAS AL SMGI Y LA RENTA FAMILIAR
PER CÁPITA DISPONIBLE**

% / Renta familiar per cápita & / Salario mínimo								
	87	89	90	92	87	89	90	92
1. PENSIONES MÍNIMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.								
Jubilado solo 65+	67.9	63.0	63.0	60.6	74.9	77.4	78.8	80.0
Matrimonio 65+	75.6	74.1	74.2	71.3	83.4	91.9	92.7	100.0
Jubilado solo - 65	59.2	54.9	55.0	52.9	65.4	67.5	68.8	70.0
Matrimonio - 65	66.2	64.8	64.9	62.4	73.0	79.7	81.1	82.2
Viudedad 65+	51.7	57.3	58.2	60.6	57.1	70.5	72.8	80.0
Viudedad - 65	44.7	41.4	44.3	52.9	49.3	50.9	53.3	70.0
Numero total de receptores en 1992 2.557.407								
2. PENSIONES ASISTENCIALES.								
FAS-LISMI		34.8	34.9	33.5		42.8	43.6	44.3
NO CONTRIBUTIVAS				40.4				53.3
Numero total de receptores en 1992 654.000								
3. SUBSIDIOS ASISTENCIALES POR DESEMPLEO								
	58.3	52.3	51.4	48.7	75.0	75.0	75.0	75.0
Numero total de receptores en 1992 936.906								
Fuente: Elaboración propia en base a Boletín de Estadísticas Laborales y CNE.								

Este proceso de asistencialización de las prestaciones sociales genera efectos diversos y complejos. Desde el punto de vista de la legitimación política y de la estabilidad social la cobertura asistencial está cumpliendo obvias funciones integradoras y de paz social. De otra manera, la asistencialización de la protección social ha sido la forma en que se han universalizado los derechos sociales para los grupos más precarizados y menos favorecidos de la población española. Pero, por otra parte, estos colectivos, incluidos los que tienen complementos de mínimos en las pensiones de la Seguridad Social, se han distanciado (excepto las pensiones de viudedad) de los niveles de renta familiar per cápita como puede verse en la TABLA 7. Por otra parte, desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza, el impacto del gasto social ha sido limitado, es decir, más que reducir la pobreza ha contenido su nivel anterior. La contribución más

patente ha sido la de reducir la pobreza severa sin reducir el problema global de la pobreza relativa. España no es una sociedad dual tal como Leal⁶, entre otros, ha sostenido con acierto, pero la incidencia del gasto público social no parece que haya podido reducir la pobreza total. Así, observamos cómo se ha incrementado el porcentaje de hogares pobres de un 19,5% en 1981 al 19,7% en 1991, sobre una línea de pobreza del 50%⁷. Sin embargo, el porcentaje de personas pobres se ha reducido en ese mismo período desde el 20,5% al 18,9%. La distribución del gasto de consumo de los hogares indica claramente como ha tenido lugar un ligera distribución negativa en los hogares de menor renta y una ganancia en la última decila o, de otra manera, una pérdida de gasto de consumo familiar per cápita en las primeras decilas. En definitiva, y a pesar de la necesaria cautela interpretativa de las diferentes fuentes de información consideradas tanto aquí, como en de otros estudios mencionados, el impacto del gasto social ha sido claramente redistributivo como antes vimos, sobre todo en servicios como sanidad, servicios sociales y en pensiones, pero no ha logrado reducir la pobreza por la sencilla razón de que la intensidad protectora ha sido baja y se ha distanciado de los niveles medios de renta familiar per cápita. Al relativo éxito de la universalización de servicios y prestaciones habría que anotar el impacto de contención relativa de la pobreza y a la baja intensidad protectora habría que anotar el relativo avance de la pobreza en los hogares menos favorecidos, sobre todo en los que están por debajo de la línea media del 40%. Esta parece ser la cara y la cruz de la universalización protectora y de la política de contención de la intensidad protectora.

5. CONFLICTOS SOCIALES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR.

Desde 1977, el desarrollo de la política social ha estado marcado tanto por la coyuntura económica, como por la relación de fuerzas sociales y políticas en torno a los objetivos y dirección del Estado del Bienestar. Una vez cerrado el período de la transición política, en lo referente a la política social, con la promulgación de Estatuto de los Trabajadores, se abre un período histórico que llega hasta hoy en el cual la dinámica de la política

⁶J. Leal, "La España desigual y el Estado de Bienestar" en C. Alonso Zaldivar y M. Castells: España, más allá de los mitos, Alianza, Madrid, 1992.

⁷INE, "Estudio de los hogares menos favorecidos", EPF 198091", INE, 1993.

social se ha desarrollado en torno a tres objetivos contradictorios: expansión de los derechos sociales, racionalización y control en su provisión y una silenciosa y selectiva privatización. Todo ello sobre la base de la preeminencia de políticas económicas monetarias favorecedoras de lo que ha sido denominado como ajuste económico permanente⁸. La integración en la UE y la política de convergencia han justificado la dirección de una política social sometida a la triple tensión de universalizar los derechos sociales, pero subordinándoles a la contención del gasto y a la provisión privada de ciertos servicios y prestaciones. De hecho, la flexibilidad del mercado de trabajo y la protección social constituyen el núcleo de los conflictos sociales entre la primera huelga casi general de 1985 contra la reforma del sistema de pensiones y la huelga general del 27 de enero de 1994. Es más, entre las políticas de reforma del mercado de trabajo y políticas salariales y las de protección social ha existido hasta recientemente un determinado intercambio: los sindicatos han asumido las políticas de contención salarial e inestabilidad en el empleo a cambio de la extensión protectora de tipo asistencial.

Esta expansión de los derechos sociales ha sido, en general -aunque las menos veces-, acordada entre sindicatos y gobiernos sin mediar conflictos sobre la dirección de la política económica. Algunas veces se ha producido con la presencia de las organizaciones empresariales y en períodos críticos de cambio político (Pacto de la Moncloa de 1977) o durante agudas crisis políticas (golpe de Estado de Febrero de 1982 o en momentos de crisis industrial: AES). Sin embargo, la tendencia general ha consistido en un desarrollo de la política social como respuesta a políticas de racionalización y contención. Es decir, los avances en derechos sociales han estado precedidos de conflictos sociales entre Gobierno y sindicatos. La reforma del sistema de pensiones en 1985 (Ley 26/1985), que incrementó el período contributivo para acceder a una pensión de diez a quince años y endureció los requisitos de acceso, el freno de la intensidad protectora entre 1986 y 1988 junto a una propuesta de reforma del mercado de trabajo sobre contratación juvenil que da lugar a la huelga general del 14 de Diciembre de 1988, la reforma del mercado de trabajo en la primavera de 1992 que reduce la intensidad protectora de tipo contributivo y la última reforma del mercado de trabajo (que adelanta ya en los presupuestos

⁸J.Roca, "Evolución de los salarios y evolución del discurso oficial sobre los salarios" en *La larga noche neoliberal* (op.cit.).

generales del Estado la contención del gasto social por desempleo, particularmente, y modera las pensiones en base a la inflación prevista) que da origen a la cuarta huelga general del 27 de enero de 1994, la cuarta huelga general desde 1985, son etapas cruciales en el desarrollo de la política social.

Durante el período 1985-1989 no hubo acuerdos entre Gobierno y sindicatos, temeroso el primero de que la concertación salarial pudiera traducirse en un intercambio de incremento del gasto social. Una vez constatado que este proceso frenaba la expansión del gasto social, como así fue entre 1986 y 1988, los sindicatos encontraron la vía de colaboración intersindical en la presión organizada en favor de la extensión de los derechos sociales frente a la política de racionalización del gobierno. Esta presión social tiene su más clara expresión en los acuerdos entre Gobierno y sindicatos, en enero de 1989, que dan lugar a una expansión del gasto asistencial (RDL 3/89), a un incremento de la cobertura de los parados y a la universalización de la asistencia sanitaria, esta última en el otoño de ese año tal como hemos señalado antes, además del compromiso de que el Parlamento aprobase una ley sobre pensiones no contributivas, tal como sucedió en diciembre de 1990. Estas presiones se tradujeron en un incremento del gasto social que nuevamente va a ser moderado en lo referente a desempleo con la reforma de la Ley 22/1992 -que no logra ser frenada por la huelga general de mayo de 1992-, y en términos más amplios con la reforma del mercado de trabajo de diciembre de 1993 y medidas presupuestarias para 1993, contestadas nuevamente por los sindicatos con la cuarta huelga general.

Si bien es cierto que el desarrollo de la política social a nivel central en los últimos ocho años ha sido conflictiva y sometida a la tensión permanente entre universalización de derechos y contención de la intensidad protectora, entre crecimiento de los gastos sociales y la contención del déficit público, sin embargo, a nivel de las CC.AA. ha sido posible el acuerdo tanto a nivel de concertación industrial, como a nivel de la política social (la aplicación del salario social o rentas mínimas de inserción). Pero, por otra parte, las políticas de racionalización del gasto, como las de desempleo, han encontrado un cierto y contradictorio soporte popular que expresan los cambios ideológicos acaecidos durante la década pasada y de los que aquí no podemos dar cuenta cumplida y que tienen que ver con la ambivalencia de los ciudadanos de países del sur de Europa (Italia y España sobre todo). Por una parte, son muy críticos sobre la capacidad de la política social para reducir la pobreza y aumentar el bienestar social

y, por otra parte, muestran una gran preocupación por el crecimiento del gasto como consecuencia de acalorados debates políticos en los que la discusión sobre el fraude tiene un lugar privilegiado en la explicación de los problemas del Estado del Bienestar y justifica, para determinados líderes sociales y políticos, una no explicitada reforma o racionalización.

TABLA 8

OPINIONES SOBRE EL FRAUDE DE LAS PRESTACIONES Y EL PAPEL DEL GASTO SOCIAL EN LA CREACIÓN DE SOLIDARIDAD.

	Nada	Poco	Regular	Mucho	Muy acuerdo	NS
1. Es subsidio de paro hace que la gente no solucione sus problemas	18.9	17.8	29.4	16.9	14.2	2.8
2. Existe fraude en la gente que cobra subsidio de paro	6.0	9.9	24.4	30.7	26.2	2.7
3. Hay gente que necesita ayuda del Estado y no la logra	1.5	3.2	14.1	34.8	43.8	2.6
4. El gasto social impide la solidaridad social.	9.1	10.3	33.0	23.6	18.5	5.6
Fuente: Encuesta FOESSA V, 1993. ¹⁰ OECD, <i>The future of social protection</i> , Paris (1988, p.55).						

La encuesta FOESSA refleja esa ambivalencia: por una parte, la mayoría de los ciudadanos (78,6%) está mucho o muy de acuerdo con la afirmación de que hay mucha gente que necesita ayuda del Estado y no la logra pero, al mismo tiempo, la creencia en la existencia de fraude en la percepción de las prestaciones y subsidios por desempleo está mayoritariamente extendida (56,9% de los entrevistados). Igualmente el gasto social, mayoritariamente apoyado como mecanismo de protección social -recuérdese la opción mayoritaria de tipo maximalista en la encuesta de la UE-, pero sobre todo el que los ciudadanos manifiestan una gran insatisfacción, genera un distanciamiento de la intervención del Estado bien porque, como en el caso de las prestaciones por desempleo, hacen que la gente no solucione sus problemas -tal como expresan el 31,1% de los entrevistados-, o bien porque se crea que el gasto social del Estado impide la solidaridad -42,1% de la muestra (ver TABLA 8).

En definitiva, cabría hablar de una evolución de la política social en España durante los últimos trece años basada en desarrollos políticos, eco-

nómicos e ideológicos contradictorios. A nivel político, la expansión de los derechos sociales ha sido la consecuencia de la tensión entre demandas sociales canalizadas a través de los sindicatos y expresadas en huelgas generales, y políticas gubernamentales que se han movido entre la universalización y la restricción y que reflejan en gran medida las diferentes tendencias ideológicas dentro de los gobiernos el en estos años, desplazándose coyunturalmente entre el liberalismo y la socialdemocracia. A nivel económico, el desarrollo de los derechos sociales ha estado sometido a la coyuntura económica y a los constreñimientos del déficit público y de las políticas de convergencia, dando lugar a una intensidad protectora contenida, cuando no reducida. Finalmente, a nivel ideológico, el apoyo mayoritario a los sistemas de protección junto a la insatisfacción sobre su efectividad y el impacto del debate político y de las ideologías disciplinarias se han materializado en una opinión pública que apoya el Estado del Bienestar pero, que a la vez, parte de dicha opinión -mayoritaria- considera que el fraude en el desempleo es un problema muy importante o que el papel del gasto social -opinión minoritaria- mina la responsabilidad individual de la gente para solucionar sus problemas.

6. EL FUTURO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.

Como conclusión de todo lo anterior podemos extraer una serie de reflexiones y plantear algunos interrogante sobre el futuro inmediato del Estado del Bienestar español. La evolución del Estado del Bienestar en España desde la transición política y, en concreto, desde 1980, año en que se inicia el período de universalización contenida y diferenciada de los derechos sociales, es ciertamente ambivalente en su naturaleza y parcialmente contradictoria en su impacto. En términos globales, puede afirmarse que el desarrollo del Estado del Bienestar ha tenido unos rasgos específicos que lo diferencian de desarrollos históricos previos. Así, en el tardofranquismo el Estado Autoritario del Bienestar fue relativamente funcional a las necesidades de la modernización capitalista; en el período de la transición política tuvo un claro protagonismo durante el trienio 1977-79 como canalizador de demandas políticas democráticas y legitimador de la economía de mercado. A partir de 1980, la evolución del Estado del Bienestar democrático es reflejo de fuerzas encontradas: de los cambios en la estructura ocupacional (que diferencia en accesibilidad a las prestaciones socia-

les), de las presiones del mercado (que va a lograr progresivamente zonas de producción de bienestar con la garantía de la financiación privada, además de crear una oferta propia para grupos sociales con recursos suficientes) y de las presiones sociales y políticas (los avances de los derechos sociales no son sólo una consecuencia de los programas políticos, sino también y muy a menudo de las presiones colectivas y sindicales).

Ello ha producido la paradoja de que si bien el gasto social ha sido y es el protagonista cuantitativo (por su volumen) y cualitativo (por ser centro del debate político) del gasto público, sin embargo, la política social ha estado subordinada al protagonismo de la política económica. Es decir, la dinámica de la internacionalización económica y su concreción a nivel nacional, con su correlato de flexibilidad laboral, ortodoxia monetaria y desregulación, ha marcado los límites, ritmo y formas de la política social lo que, al fin, se ha traducido en una creciente asistencialización de la acción protectora y en una parcial privatización del Estado del Bienestar.

Esto no quiere decir que el Estado del Bienestar en España haya cambiado de manera radical, pues el conjunto de instituciones de protección social permanecen y desarrollan sus funciones, pero sí está cambiando su naturaleza hasta el punto de que la propia UE en su reciente *Green Paper* sobre Política Social Europea señala que "...estamos en medio de una redefinición de las funciones del Estado, la empresa y la familia, tal como sucedió en la revolución industrial. Esto puede implicar que el papel del Estado del Bienestar tenga que ser redefinido, no solo a causa de presiones fundadas, sino sobre todo y fundamentalmente, a causa de la necesidad de desplazamiento hacia políticas más activas que aseguren la integración de la gente en la sociedad y en el trabajo"⁹.

Los constreñimientos sobre el Estado del Bienestar no parece que puedan conducir a su desmantelamiento, pero sí a una profunda modificación o reestructuración de sus funciones y formas de intervención. La constatación de que es necesario un sólido capital social para fortalecer las posiciones de competitividad, además de los riesgos de conflictos sociales duraderos si no se afronta el problema de la exclusión social y económica de los ciudadanos menos favorecidos, hacen del Estado del Bienestar una institución irrenunciable como instrumento de racionalidad social y eficacia económica. Pero, al mismo tiempo, existen retos que presionan a la

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Green Paper: European Social Policy*, Bruselas (1993, p.19).

contención del gasto social, como son: (a) la internacionalización del capital (que favorece una reducción de los salarios, incluido el salario social) que erosiona la posibilidad de la negociación colectiva y el consenso; (b) el propio paro estructural que reduce la base financiera de los sistemas de protección social; (c) el envejecimiento de la población y los costes sanitarios y de servicios sociales que conlleva; (d) los propios límites financieros de un sector público que con dificultad puede reducir compromisos de gasto social.

En el caso de España la crisis del Estado del Bienestar adopta perfiles específicos teniendo en cuenta que mientras otros países de nuestro entorno han ido asumiendo con relativa lentitud cambios como el envejecimiento de la población, los cambios en el seno de la familia o la exclusión social, aquí se ha producido una aceleración histórica de los factores socio-demográficos que al coincidir con un Estado del Bienestar de débil base financiera, un crecimiento económico desequilibrado, una elevada tasa de paro y políticas económicas desreguladoras y monetaristas, han conducido a que el debate sobre el futuro del sistema de protección social se plantease únicamente sobre falsas bases economicistas en las que la única variable o, al menos, la dominante en el debate es la financiera, sin tener en cuenta otro tipo de consideraciones futuras sobre cómo es posible organizar la producción de bienestar social para todos desde nuevos planteamientos institucionales. No descubrimos nada nuevo cuando decimos que el nuevo entramado de bienestar será mixto, donde la pieza central seguirá siendo el Estado, aunque con un protagonismo creciente de las CC.AA. y los Ayuntamientos, donde también las entidades voluntarias tendrán un papel más relevante si logran no ser tan excesivamente dependientes del Estado en cuanto a su financiación como hasta ahora y, finalmente, donde el mercado también ampliará su espacio de influencia dentro de los grupos de renta más elevada.

La idea de una sociedad más activa¹⁰ se abre paso progresivamente, pero en el caso de España ello plantea algunos condicionantes que básicamente tienen que ver con nuestra reciente historia: ni la privatización, ni la socialización garantizan una solidaria producción y un reparto del bienestar sin el papel central regulador y financiador de las administraciones públicas, una vez que ha quedado constatada la debilidad de la sociedad civil, a pesar de su creciente dinamismo, y los límites del mercado para lle-

¹⁰ OECD, *The future of social protection*, París (1988, p.55).

gar a los numerosos ciudadanos excluidos. La presencia del mercado es una consecuencia de los cambios en el mercado de trabajo y de los propios límites de la oferta pública de servicios y prestaciones, pero no puede servir de pretexto para asistencializar los derechos sociales, del mismo modo que la emergencia de las entidades voluntarias no puede utilizarse para prestar servicios de menor calidad o más baratos, sino sobre todo como una vía de participación ciudadana y desarrollo de los derechos sociales.

En definitiva, el Estado del Bienestar español que ha logrado la universalización amplia de servicios y prestaciones sobre una progresiva asistencialización de los derechos sociales, tal como hemos visto en los epígrafes anteriores, se enfrenta ahora al reto de mantener el Estado del Bienestar si quiere hacer frente a los problemas de la exclusión social, el envejecimiento y los cambios sociales y demográficos en la familia. Un mantenimiento que parece es irrenunciable por razones de legitimidad política y eficacia económica, aunque el desarrollo del modelo dependerá también de los avatares de los Estados del Bienestar a nivel de la UE y de los logros de la convergencia en política social. En todo caso el mantenimiento del Estado del Bienestar sólo será posible sobre la base de su descentralización y extensión social lo que, por su parte, puede producir más opacidad o mayor efectividad y, en todo caso, precisará de mayor cooperación, coordinación y participación de los agentes e instituciones implicados.

LOS ESTADOS DEL BIENESTAR DEL SUR EN LA EUROPA SOCIAL¹

Maurizio Ferrera

EN BUSCA DEL MODELO DE BIENESTAR DE LA EUROPA DEL SUR

Con el retorno de la democracia y la incorporación a la Comunidad Europea, la "nueva" Europa del sur se ha hecho más visible en el último decenio. El debate reciente sobre la "dimensión social" europea y sus relaciones con las dimensiones económica y monetaria, ha originado un cierto interés internacional hacia los problemas específicos y perspectivas de los sistemas de bienestar de los estados miembros meridionales. La idea implícita en este nuevo interés político es que tales sistemas se caracterizan por elementos comunes que están vinculados a sus modelos de desarrollo y que se enfrentan a desafíos específicos en la actual fase del proceso de integración europea.

Desgraciadamente, el debate académico ha olvidado hasta hace poco el estudio del estado de bienestar del sur de Europa. La literatura sobre políticas públicas en el sur de Europa no ha tratado explícitamente hasta ahora con la política social, aunque programáticamente reconozca las características propias de este área². Además, la literatura sobre política social comparada, a pesar de sus sofisticados ejercicios estadísticos con amplias muestras transnacionales y su recientes inclinaciones tipológicas, ha olvidado sistemáticamente a los países latinos, con excepción de Francia e Italia. Ninguno de los estudios importantes de los años ochenta (Flora y Heidenheimer, 1981; Flora, 1986-87; Esping-Andersen, 1990; Castles, 1989 y 1993a) incluyeron a España, Portugal o Grecia en sus mues-

¹ Agradezco a N. Diamandouros y A.M. Guillén los útiles comentarios que hicieron a una versión anterior de este trabajo.

² Puede encontrarse el "estado de la cuestión" de esta corriente de investigación en los volúmenes de la serie sobre La nueva Europa del Sur dirigida por Gunther, Diamandouros y Puhle (en prensa). Este vasto proyecto, por ejemplo, sólo presta una atención marginal al desarrollo del estado de bienestar.

tras. En los pocos ejemplos en que tales países han sido considerados, se les ha tratado generalmente como casos en desarrollo de la misma senda seguida por otras naciones "corporativo-conservadoras" del continente europeo. Sólo recientemente se ha sugerido la idea de que los países de la Europa meridional pueden constituir un grupo separado en el universo de los estados del bienestar: una "familia de naciones" caracterizada por rasgos políticos comunes³.

¿Cuales son exactamente esos rasgos? La atención de los académicos extranjeros se ha dirigido hasta ahora hacia el carácter "rudimentario" de los programas de bienestar en la "orilla latina" (Liebfried, 1992) y la influencia del catolicismo en la modelación de dichos programas, en un contexto donde la familia tradicional juega todavía un papel relevante (Castles, 1993b). Estos elementos son obviamente una parte del conjunto. Sin embargo, usar estas parcelas para caracterizar a la globalidad puede ser erróneo. Después de todo, ciertos programas de bienestar del sur están lejos de ser catalogados de rudimentarios y en realidad ofrecen las prestaciones más generosas de Europa (el ejemplo más notable serían las pensiones). A su vez, la presencia de poderosas y profundamente arraigadas subculturas socialistas y comunistas ha contribuido notablemente a la formación de las políticas sociales latinas. Una contribución que, en algunos momentos críticos, ha sido más importante que la Iglesia y su doctrina social⁴.

En este trabajo trataré de perfilar, usando indicadores cualitativos, un esbozo más ajustado a las políticas de bienestar del sur de Europa. El objetivo de este esfuerzo tipológico será modesto: recopilar una lista preliminar y descriptiva de características más que trazar un "tipo" coherente y riguroso. Espero, no obstante, que esta lista pueda estimular investigaciones posteriores en la misma dirección y servir, mientras tanto, como instrumento útil para la mejor comprensión de los problemas actuales y las perspectivas de futuro del estado de bienestar en el sur de Europa.

³ Sobre el concepto de "familia de naciones", ver Castles (1993a y 1994). Como todas las metáforas de este tipo, también esta noción debe usarse con cautela, es decir, como un instrumento heurístico para identificar dimensiones comunes a través de casos históricos que pueden agruparse de forma diferente según otras dimensiones.

⁴ En España, Portugal y Grecia la influencia de los ideales socialistas sobre las políticas de bienestar sólo podía manifestarse obviamente tras el retorno a la democracia. El Italia, por otro lado, las orientaciones en política social de los partidos comunista y socialista ha sido relevante de el decenio de los cincuenta (Ferrera, 1993).

Para evitar una terminología "unilateral" emplearé exclusivamente adjetivos geográficos (estados de bienestar meridionales, latinos o mediterráneos). La argumentación se basará en las pocas fuentes comparadas existentes así como en algunas contribuciones específicas de cada país. Los debates nacionales en los países meridionales han provocado una incipiente pero clara conciencia de los rasgos específicos de sus experiencias nacionales respecto a los otros países continentales y septentrionales. En este análisis incluyo no sólo a España, Portugal y Grecia, sino también a Italia. Este último país se encuentra de hecho en el corazón de la Europa meridional y el desarrollo de su bienestar ha marcado en muchos aspectos el camino de toda la región.

Mantenimiento de ingresos: fragmentación, dualismo e ineficacia

El mantenimiento de los ingresos está basado en el status ocupacional y, como en otros países de la Europa continental, su grado de fragmentación institucional es muy pronunciado. Existen diferentes regímenes para los asalariados de la empresa privada, funcionarios y autónomos. Frecuentemente, con amplias diferencias en cuanto a la regulación de las contribuciones y de las prestaciones (MISSOC, 1994). El grado más elevado de fragmentación se encuentra en Italia y Grecia. En ambos países una plétora de regímenes separados, con frecuencia se trata de "micro-regímenes", protege a colectivos ocupacionales muy circunscritos (asalariados públicos y privados de sectores especiales, diferentes tipos de autónomos, de profesionales liberales, etc.). Regímenes que operan al lado del "régimen general" del INPS (en Italia) y del IKA (en Grecia) que cubre a los trabajadores industriales. Junto a Francia, Italia y Grecia constituyen probablemente los ejemplos extremos del estado de bienestar corporativo y fragmentado, al menos en cuanto se refiere al mantenimiento de ingresos. España se caracteriza por un nivel medio de fragmentación, bastante en línea con los patrones continentales, cuyas diferenciaciones institucionales reflejan sólo las distinciones ocupacionales básicas: asalariados públicos *versus* privados, agricultores *versus* "otros" autónomos y profesionales liberales. Portugal se caracteriza a su vez por el grado más bajo de fragmentación; su sistema de bienestar público distingue entre asalariados privados y varias categorías de asalariados públicos, pero incluye a la mayoría de los autónomos dentro del régimen de los asalariados privados.

TABLA 1

Pensiones de población percibidas en % de los ingresos netos
promedio de los trabajadores manuales en la industrial

	Pensión contributiva	Pensión mínima
	Contribución personal	Contribución personal
Bélgica	73	47
Dinamarca	60	52
Alemania	77	39
Francia	88	46
Irlanda	42	35
Luxemburgo	78	46
Holanda	49	49
Reino Unido	44	31
EUR12	75	36
Grecia	107	8
España	97	32
Italia	89	19
Portugal	94	30

Fuente: SOCIAL PROTECTION IN EUROPE, EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 1994

El rasgo más destacable del mantenimiento de ingresos en el sur de Europa es sin embargo, el carácter dualista, casi "polarizado" de la protección ofrecida. Aquí topamos con la primera separación significativa del bienestar meridional respecto al "bismarckiano" (incluyendo Francia). Por un lado los regímenes de los países del primer grupo ofrecen una protección generosa a los sectores centrales de la fuerza de trabajo ubicados en el mercado laboral regular o "institucional" (al menos en principio en cuanto a pensiones). Por otro lado, proveen unos subsidios escasos para aquellos situados en el llamado mercado irregular o no institucional (un sector ocupacional bastante amplio). Italia, España, Portugal y Grecia son además los únicos estados miembros de la Unión Europea en los que no hay un régimen de ingreso mínimo nacional para los individuos y las familias con recursos insuficientes. La tabla n° 1 muestra la prestación "teórica" recibida a la edad de jubilación por un asalariado "típico" que ha cumplido con una carrera completa en el mercado de trabajo institucional y que está cubierto por lo que en Italia es llamado *il sistema delle garanzie*. La prestación está expresada como un porcentaje de los ingresos netos medios en 1990. Los valores reflejan el efecto combinado de la fórmula

empleada para calcular la pensión y los impuestos corrientes. Podemos observar que los porcentajes de los cuatro países meridionales son sin duda los más elevados de Europa. En Grecia la prestación neta incluso sobrepasa al salario neto⁵. Por el contrario, la cuantía de las prestaciones mínimas de jubilación (por ejemplo, las prestaciones ofrecidas a los viejos que no han completado sus derechos contributivos) es mucho más baja en el sur de Europa y, especialmente baja, en Italia y Grecia.

TABLA 2

Pensión pagadera a una persona desempleada de 18 años

	Viviendo sola	Cohabitante
	% del sueldo medio	
Bélgica	47	0
Dinamarca	35	35
Alemania	39	(a)
Francia	0	0
Irlanda	32	16
Luxemburgo	45	45
Holanda	34	0
Reino Unido	18	0
EUR12	25	12
Grecia	0	0
España	0	0
Italia	0	0
Portugal	44	44

(a) La cantidad a pagar depende del caso individual
Fuente: SOCIAL PROTECTION IN EUROPE, EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 1994.

La tabla nº 2 a su vez muestra las prestaciones previstas para una persona joven en busca de su primer empleo (una figura ocupacional típicamente "débil"). En la mayoría de países continentales y septentrionales, excepto Francia, tal persona tiene derecho a alguna forma de ingresos, generalmente una prestación por desempleo. Este, sin embargo, no es el caso en tres de los países meridionales. Ninguna prestación está prevista

⁵ En 1992 el sistema de pensiones griego fue reformado introduciendo una fórmula menos generosa que gradualmente reduce la razón mostrada en la tabla.

para tal tipo de personas en Italia, Grecia o España. Ciertamente que las prestaciones de desempleo para aquellos ya introducidos en el mercado laboral no se desvían tanto de la media de la Comunidad Europea, incluso están bastante por encima en España y Portugal. Debe destacarse, empero, que los datos presentados en la tabla son tan sólo "teóricos", muchos trabajadores no cumplen los requisitos para estas prestaciones relativamente generosas o, ni siquiera tienen derecho alguno sobre ellas como es el caso de los que buscan su primer trabajo. Por ejemplo, sólo el 25% de los desempleados recibían prestaciones en España en 1989, y sólo el 18% y el 6% en Italia y Grecia respectivamente (se carecen de datos para Portugal, Room *et al.*, 1992).

TABLA 3

Prestaciones de desempleo (1992)

	Primer período		Segundo período	
	% salario	Nº meses de duración	% salario	Nº de meses de duración
Bélgica	79	12	55	indef.
Dinamarca	73	30	63	indef.
Alemania	63	12	56	indef.
Francia	80	12	67-33(a)	indef.
Irlanda	41	12	32-35(a)	indef.
Luxemburgo	85	12	46	indef.
Holanda	74	24	49	indef.
Reino Unido	23	12	23	indef.
EUR12	61	14	42	
Grecia	28	12	0	n.a.
España	80	6	70	18
Italia	26	6	0	n.a.
Portugal	81	21	44	21

Fuente: SOCIAL PROTECTION IN EUROPE, EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 1994.

Otro ejemplo de las diferencias en la protección social de los países meridionales se puede observar en la tabla nº 4 que muestra las prestaciones correspondientes a familias monoparentales sin contribución previa. Debe destacarse que en este caso, Grecia e Italia se encuentran en mejor situación que España y Portugal. Finalmente, la tabla nº 5 destaca los bajos niveles de las prestaciones mínimas para ancianos y disminuidos en los

países meridionales, así como la total ausencia de una red de seguridad para los desempleados no asegurados. Una persona sin trabajo que no sea vieja o disminuida y que no haya cotizado previamente ni tenga otra fuente de ingresos, se encuentra sin ningún tipo de cobertura en la Europa del sur. En España e Italia esta persona, empero, puede obtener algún tipo de prestación mínima de las autoridades locales.

TABLA 4

Pensión no contributiva pagadera a una familia monoparental

	% del salario neto promedio
Bélgica	59
Dinamarca	60
Alemania	55
Francia	50
Irlanda	44
Luxemburgo	54
Holanda	63
Reino Unido	38
EUR12	40
Grecia	32
España	3
Italia	16
Portugal	0

Fuente: SOCIAL PROTECTION IN EUROPE, EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 1994.

Este sistema dual de mantenimiento de ingresos tiende a originar una polarización peculiar en la clientela social de los estados de bienestar meridionales. Por un lado, encontramos en estos países a un grupo de beneficiarios hiperprotegidos que están, o han estado, defendidos por las murallas del *garantismo*. Se trata generalmente de empleados públicos, administrativos y asalariados privados de grandes y medianas empresas con contratos indefinidos. Estas categorías reciben prestaciones generosas por riesgos de corta duración (enfermedad, maternidad, desempleo parcial o temporal, etc.) así como pensiones muy elevadas cuando se jubilan. Por otro lado, encontramos a un gran número de trabajadores y ciudadanos infraprotegidos que sólo, y ocasionalmente, obtienen prestaciones exiguas, pudiendo encontrarse en condiciones de vida muy duras. Se trata generalmente de trabajadores irregulares en sectores débiles y sin seguri-

dad del puesto de trabajo (pequeñas empresas, servicios tradicionales y agricultura), de trabajadores de la economía informal así como de jóvenes y prados de larga duración.

TABLA 5

Ayuda social mínima (julio 1992)

	Vejez (1)		Invalidez (2)		Desempleo (3)	
	ECU'S al mes capita	% PNB per	ECU'S al mes capita	% PNB per	ECU'S al mes capita	% PNB per
Bélgica	442,7	32	924,4	67	442,7	32
Dinamarca	599,7	34	967,4	55	699,7	40
Alemania	506,7	29	506,7	29	506,7	29
Francia	447,5	30	447,5	30	322,1	22
Irlanda	329,3	38	329,3	38	329,3	38
Luxemburgo	607,8	36	863,9	51	607,8	36
Holanda	552,3	41	552,3	41	552,3	41
Reino Unido	363,2	30	376,3	31	263,4	22
EUR12	377,03	28,75	511,51	38,00	310,33	21,67
Grecia	49,1	10	79,3	16	0	0
España	272,8	28	272,8	28	0	0
Italia	230,5	16	695,4	49	0	0
Portugal	122,8	21	122,8	21	0	0
(1) Para personas que han alcanzado la edad de jubilación sin derecho a pensión contributiva sin ninguna otra fuente de ingresos						
(2) Para personas de 40 años, incapacitadas para el trabajo, sin derecho a pensión contributiva y sin otra fuente de ingresos.						
(3) Para personas de 40 años, capacitadas para trabajar, sin derecho a pensión contributiva y sin otra fuente de ingresos.						
Nota: En Italia y España no existe un sistema formal de rentas mínimas, aunque en algunas regiones algunas personas pueden obtener asistencia social de las autoridades regionales y locales.						
Fuente: SOCIAL PROTECTION IN EUROPE, EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 1994.						

Este dualismo coloca a los sistemas de mantenimiento de ingresos sureuropeos no sólo aparte de los muy homogéneos sistemas escandinavos basados en la inclusión universal, sino también de otros sistemas continentales corporativos caracterizados por una distancia mucho menor entre la protección "alta" y la "baja". Ciertamente que esta diferencia entre los sistemas sureños y los continentales puede parcialmente explicarse en tér-

minos de subdesarrollo. Después de todo, países como Francia, Bélgica o Luxemburgo no acortaron tales diferencias hasta entrados los dos últimos decénios⁶, y puede que los países del sur pronto se unan a ellos. Este argumento de la "fase del desarrollo" olvida empero una cara de la moneda: la elevada generosidad sin parangón que se reserva al núcleo protegido del mercado de trabajo. Este *hipergarantismo* selectivo representa una verdadera peculiaridad de la ribera latina.

TABLA 6

Índices de pobreza comparados entre 1980 y 1985
(Línea de pobreza definida por debajo del 50% del Gasto Equivalente
Nacional Promedio)

	Hogares		Personas	
	1980	1985	1980	1985
Bélgica	6,3	5,2	7,1	5,9
Dinamarca	8	8	7,9	8
Alemania	10,3	9,2	10,5	9,9
Francia	18	14,8	19,1	15,7
Irlanda	18,5	17,4	18,4	19,5
Holanda	6,9	7,9	9,6	11,4
Reino Unido	14,1	18,9	14,6	18,2
Grecia	20,5	17,4	21,5	18,4
España	20,3	17,8	20,9	18,9
Italia	12	14,7	14,1	15,5
Portugal	31,4	31,7	32,4	32,7

Fuente: SOCIAL PROTECTION IN EURPE, EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 1994

Debe tenerse en cuenta que la descripción del mantenimiento de ingresos del sur en términos "dualistas" es en sí mismo una simplificación. Como ilustración de la situación española durante el último decenio, Pérez Díaz y Rodríguez (1994) han avanzado recientemente la idea de una "sociedad de cuatro esquinas" que comprendería cuatro espacios socioeconómicos distintos caracterizados por diferentes tipos de trabajo e ingresos y de oportunidades de bienestar: (1) el núcleo central del mercado de trabajo protegido; (2) el sector de empleo irregular y temporal; (3) el sec-

⁶ En Francia, la *Renta Mínima de Inserción* se introdujo en 1988. En Bélgica el *Minimex* se aplicó por vez primera en 1974 y el *Ingreso Mínimo Garantizado* se introdujo en Luxemburgo en 1986.

tor sumergido, y (4) los exempleados y desempleados. Incluso esta metáfora, aunque sugerente, corre el riesgo de ser demasiado simplista, ya que las personas pueden de hecho combinar las diferentes oportunidades ofrecidas por los cuatro espacios dando lugar a una miriada de figuras socioeconómicas diferentes⁷.

Lo que confiere alguna coherencia a este calidoscopio, atenuando de alguna manera sus excesos y contradicciones potenciales, es la "familia meridional", que todavía opera como una cámara de compensación social al mediar en las difíciles relaciones que hay entre un mercado de trabajo y un sistema de mantenimiento de ingresos ambos muy abigarrados⁸. Si es cierto que los europeos del sur están comprometidos en un juego colectivo de "cuatro esquinas"⁹, resulta entonces de vital importancia para una familia italiana, española, portuguesa o griega que, al menos uno de sus miembros permanezca firmemente anclado en la esquina del *garantismo*.

Desgraciadamente algunas familias (y algunos individuos sin familia) pierden en el juego. Como testimonio la tabla n° 6, España, Portugal y Grecia, junto con Irlanda, muestran la incidencia más elevada de hogares pobres de la Unión Europea. Las cifras de Italia son relativamente contenidas, inferiores a las de Francia y el Reino Unido. Debe recordarse empero, que hay dos Italias en términos socioeconómicos. En el centro y norte la tasa promedio de pobreza es sólo del 9%, mientras en el sur alcanza el 26,4% (Saraceno, 1992). En algunas áreas atrasadas del *Mezzogiorno* y, generalmente en la periferia del sur de Europa, la pobreza todavía constituye a mediados de los noventa una emergencia social real.

⁷ Como reconocen los mismos Pérez Díaz y Rodríguez.

⁸ Sobre las tendencias de la familia en el sur de Europa, véanse los informes anuales del Observatorio Europeo de Política Familiar (Bruselas, Comisión Europea).

⁹ "En este juego, cuatro niños se sitúan en cuatro esquinas de una habitación o de un jardín vigilando a un quinto que esta de pie en el medio. Los cuatro niños juegan alrededor y sólo están seguros en tanto se encuentran cerca de sus lugares. Claro que ellos se mueven y corren de una esquina a otra, intercambiando sus lugares y, en el momento que uno de ellos se mueve, y deja su lugar desprotegido, el quinto niño corre hacia él y trata de arrebatar su lugar. La regla del juego consiste en permanecer en cualquiera de las esquinas seguras y moverse rápida y cuidadosamente alrededor mientras el desafortunado niño del medio intenta sustituir a alguno de los corredores. Los trabajadores españoles juegan de esquina segura en esquina segura mientras en el medio les observan los desafortunados que, por cualquier razón, han caído fuera de la red de seguridad... y con cada vez más inmigrantes extranjeros comenzando a jugar como desafortunados vigilantes" (Pérez Díaz y Rodríguez, 1994:32).

SERVICIO NACIONAL DE SALUD: CASI-UNIVERSALISMO CON AMPLIO MARGEN PARA LA PROVISIÓN PRIVADA

Los estados de bienestar del sur, mientras muestran una elevada fragmentación institucional en sus sistemas de mantenimiento de ingresos, se caracterizan por un enfoque universalista de sus sistemas sanitarios. Esta mezcla de ocupacionalismo en las pensiones y universalismo en la sanidad es un segundo rasgo bastante peculiar del estados de bienestar meridionales. La referencia a la sanidad como un derecho básico ciudadano y no sólo de los trabajadores es explícita en las Constituciones italiana, española, griega y portuguesa y, aunque el legado histórico de sus sistemas sanitarios ha sido también un sistema fragmentado ocupacionalmente (como en el caso del mantenimiento de ingresos), los cuatro países se han esforzado en reformarlos durante los dos últimos decenios con la idea de establecer unos servicios nacionales de salud completos, con libre acceso para todos los residentes, una organización y normas uniformes, y financiados a cargo de los presupuestos del estado.

Este esfuerzo hacia el universalismo ha tenido más éxito en Italia, donde la reforma de 1978 suprimió todos los regímenes ocupacionales existentes e incluyó a toda la población residente en el nuevo *Servizio Sanitario Nazionale*, ofreciendo unos servicios relativamente uniformes para todos mediante una única estructura organizativa, aunque muy descentralizada. Portugal saltó formalmente de una cobertura ocupacional a otra universal después de la Revolución. A diferencia de Italia este país, empero, no eliminó los regímenes de seguro obligatorio pre-existentes, de modo que su llamado *Servicio Nacional de Saude* ha permanecido con una estructura dual en la que los trabajadores mejor situados, especialmente del sector público, disfrutan de un acceso y condiciones sanitarias privilegiadas, (básicamente gracias a una mayor libertad de elección garantizada por regímenes de seguros públicos especiales). El circuito del Servicio Nacional de Salud es así utilizado sobretudo por "los grupos más vulnerables de la población...: viejos, disminuidos, niños, analfabetos, pobres, inmigrantes de las excolonias, drogadependientes, parados y enfermos crónicos" (Pereirinha, 1992:91).

España introdujo formalmente una cobertura universal en 1986, aunque devino efectiva sólo en 1990. El universalismo español no es, sin embargo, "completo", dado que las personas de muy altos ingresos (aproximadamente el 0,5% de la población) están exentos del Sistema Nacional de Salud. Además, la uniformidad organizativa no se ha completado en

todo el país y el sistema es gestionado por varios agentes: el INSALUD, las Comunidades Autónomas, viejas mútuas, etc. Casi 2,4 millones de empleados públicos están cubiertos por regímenes especiales, disfrutando de una atención más favorable que la ofrecida por el INSALUD (Freire, 1993).

El sistema sanitario griego es el más distante del modelo de Servicio Nacional de Salud basado en el universalismo y en una estructura y regulación uniformes. Aunque suele considerarse que Grecia está equipada con un servicio nacional basado en la cobertura universal, el acceso a los servicios está de hecho mediatizada todavía por regímenes de seguros ocupacionales. Aquellos ciudadanos que no pertenecen a ningún tipo de seguro son atendidos por la red de asistencia pública.

Debe remarcarse que ninguno de los sistemas sanitarios del sur de Europa comparte la estructura financiera de los servicios sanitarios británico y escandinavo apoyada en los presupuestos generales del estado. Aunque los cuatro países han afirmado repetidamente el objetivo de sustituir las primas de seguro por los impuestos, ninguno de ellos ha cumplido, todavía, este cambio. Las persistentes diferencias ocupacionales en cuanto a acceso y tratamiento (especialmente en Grecia y Portugal), las amplias disparidades regionales, y la forma mixta de financiación, ocasionan distorsiones distributivas bastante extensas en la estructura de las oportunidades sanitarias del sur de Europa, a pesar de todos sus esfuerzos y su "retórica" a favor de la universalización.

Otra peculiaridad significativa del sistema de salud meridional es su mezcla entre público y privado. En los países del norte de Europa el establecimiento de un servicio nacional de salud no sólo ha supuesto una cobertura completamente universal y una uniformidad estructural, sino también una salida masiva de los proveedores privados (especialmente clínicas y hospitales privadas) del sector sanitario o, al menos, una clara separación entre esferas y funciones de las medicinas pública y privada. La mezcla privado-público no ha evolucionado igual en el sur de Europa. Aquí el establecimiento de un servicio nacional de salud (al estilo italiano o ibérico) no ha provocado el reforzamiento de la esfera pública y la salida de la provisión privada, sino una *collusion* peculiar de público y privado que con frecuencia proporciona grandes ventajas y beneficios al último (Paci, 1987). En el sur de Europa, el personal de los servicios nacionales de salud (incluidos los médicos de hospital) goza de amplios márgenes de libertad para prestar servicios privados, incluso dentro de las propias estructuras públicas. De modo más significativo, el sistema nacional de

salud contrata la prestación de una amplia gama de servicios a centros externos privados (centros concertados en España y *centri convenzionati* en Italia). En Portugal, casi el 40% del gasto público en sanidad fluía a través de centros de provisión privados en 1987 (Mozzicafreddo, 1992). En Italia la proporción era del 37,5% en 1989 (Censis, 1991). Los recientes escándalos de *malasanità* (medicina corrupta) han mostrado en Italia que esta peculiar mezcla de público y privado han originado enormes dispendios de dinero público así como manipulaciones acordadas entre proveedores privados por un lado y políticos y administradores sanitarios por el otro.

UN ESTADO DE BIENESTAR CLIENTELISTA Y PARTICULARISTA

Las apropiaciones particularistas de los recursos de bienestar no son exclusivas del sector sanitario, más bien constituyen un rasgo endémico del conjunto de las políticas sociales meridionales. Los estados de bienestar latinos se caracterizan por un tipo peculiar de hacer política, un modo de funcionar algo diferente al de las otras naciones europeas y que tiene implicaciones significativas en la distribución de los recursos. El "particularismo" meridional toma con frecuencia la forma de corrupción política (por ejemplo, "favores" ilegales a cambio de sobornos privados) como testimonio la aparición periódica de "escándalos" en los cuatro países. De manera más sistemática y típica, empero, la manipulación del bienestar toma la forma de clientelismo político, es decir, de favores concedidos a cambio del apoyo a una organización pública, generalmente votos para una partido político¹⁰.

La manipulación electoral de las prestaciones de bienestar es un fenómeno bien conocido en todos los países democráticos, que ha sido ya ampliamente explorado con abundante evidencia empírica por la literatura sobre temas políticos¹¹. En esa literatura, sin embargo, la relación entre el bienestar y los votos es entendida comunmente en términos generales e impersonales, y no como un tipo de relación que es inmediata y personal. Por ejemplo, un intercambio "real" de votos individuales por beneficios individuales. En la Europa del sur, sin embargo, este último tipo de rela-

¹⁰ Para una caracterización y distinción entre corrupción y clientelismo, con referencias concretas al caso italiano, puede consultarse el trabajo de Della Porta (1992). En él se ofrece además una revisión de la literatura sobre el tema.

¹¹ Para una revisión de esa literatura en los ochenta, ver Ferrera (1989).

ción, llamada *voto di scambio*, ha posibilitado una racionalidad del uso electoral y político del estado de bienestar tan válida como la primera. Los sectores "débiles" de los mercados de trabajo sureuropeos, por ejemplo, aquellos caracterizados por una falta estructural de demanda y por tanto por un empleo irregular y sumergido, han ofrecido una base favorable para la emergencia y expansión de un "mercado clientelista" donde las transferencias estatales para complementar unas rentas del trabajo insuficientes son intercambiadas con el apoyo partidista, generalmente a través de la mediación de los sindicatos. El amplio alcance y los modos específicos en que opera este mercado de bienestar clientelista han sido subrayados y documentados sistemáticamente en el caso italiano¹². Quizás merezca la pena hacer una breve digresión sobre la experiencia italiana para ilustrar la dinámica propia del clientelismo en el bienestar meridional.

Los partidos políticos italianos, especialmente la anterior Democracia Cristiana y sobre todo en el sur, pueden ser ampliamente catalogados como "partidos de masas clientelistas". Esta clase de partidos, para ganar votos, ofrecen a sus clientelas beneficios individuales de diferentes maneras. Por ejemplo, les aseguran oportunidades de trabajo en el sector público, o ayudándoles a obtener subsidios que ofrece la burocracia del estado de bienestar. El "control" del intercambio por parte del partido se lleva a cabo principalmente, o mejor dicho, solía ocurrir¹³, a través del mercado electoral, siguiendo formas que no necesariamente eran ilegales¹⁴. La extensa zona de *sottogoverno* (por ejemplo, los diferentes desastres ocurridos en empresas estatales, agencias públicas de diferente tipo, o en fondos de la seguridad social, etc.), ha sido el campo por excelencia de estos intercambios particularistas, y los beneficios del bienestar son una de sus monedas de cambio preferentes. El uso clientelista del estado del bienestar con propósitos electorales ha sido aplicado de dos maneras. Una, a través de la penetración partidista en la administración del bienestar, (no sólo en los niveles más elevados de la escala administrativa, sino especialmente en los niveles más bajos, por ejemplo, en los lugares donde se distribuyen discrecionalmente las prestaciones). Otra, mediante la creación de comités y comisiones especiales, reclutados políticamente y dotados de

¹² Ver Ferrera (1984, 1987), donde también se ofrece una revisión de la literatura al respecto.

¹³ En 1991, las reglas electorales fueron cambiadas tras un referendun nacional que restringía el campo de maniobra del intercambio clientelar (Pasquino, 1993).

¹⁴ Para una ilustración de las prácticas tradicionales de control, ver Ancisi (1976).

poderes discrecionales respecto, una vez más, a la provisión de beneficios individuales. Comisiones que eluden los procedimientos de la administración. Los sectores agrícolas del sur atrasado han sido los campos de operaciones preferidos de este mercado clientelista, aunque no ha sido el único. En estos sectores, los subsidios estatales son a menudo la única vía de obtener ingresos, y los trabajadores parados o infraempleados están listos a "vender" sus votos a los promotores políticos capaces de ofrecer algún tipo de subsidio, especialmente una pensión de invalidez.

Gráfico 1
Número de pensiones de vejez y de invalidez (millones)

Fuente: ISTAT, *Annuario statistico della previdenza e dell'assistenza sociale*, Roma, diversos años

Como muestran los gráficos 1 y 2, el crecimiento de las pensiones de invalidez ha sido realmente espectacular desde 1960, especialmente en el *Mezzogiorno*. Su número casi se triplicó entre 1960 y 1971 y llegó a superar al número de pensiones de vejez en 1972. El punto álgido se alcanzó en 1982, con 5.379 millones de pensiones pagadas, casi una pensión por cada diez italianos. Durante los años ochenta el número de pensiones de invalidez comenzó a declinar gracias a la introducción de una regulación más estricta que pretendía, precisamente, prevenir los abusos clientelistas. El número de prestaciones de invalidez "civiles" pagadas por el Ministerio de Interior, según criterios más relajados, empezó sin embargo a crecer en

el mismo periodo sustituyendo claramente a las prestaciones del INPS y dejando, en consecuencia, inalterado el número total de pensiones vivas.

Gráfico 2
Proporción de pensiones sobre población residente (1990)

Fuente: ISTAT, *Annuario statistico della previdenza e dell'assistenza sociale*, Roma, diversos años

Este masivo crecimiento de prestaciones ha sido el resultado de una sofisticada "máquina política" que se basa en estructuras especializadas tanto dentro de la red organizativa de partidos y sindicatos, como de la red administrativa del sistema de bienestar. Por parte de los partidos y sindicatos, la demanda de pensiones de invalidez por parte de figuras ocupacionales "débiles" se ha articulado y agregado a través de los patronatos, es decir, organismos afiliados a sindicatos y/o casi partidistas que ofrecen asistencia personal a los usuarios de los servicios de bienestar (tales como información sobre oportunidades y procedimientos, preparación de la documentación necesaria, apremiar a la administración competente en casos de atrasos, acciones administrativas y judiciales en caso de peticiones denegadas, etc.). Por parte de la administración pública, la "captura" particularista de prestaciones ha sido asegurada bien por la vía de establecer comisiones políticas separadas dentro del INPS y dotadas de la competencia para resolver las demandas presentadas por los patronatos contra las solicitudes rechazadas. Estas comisiones han podido satisfacer la creciente demanda de pensiones de invalidez gracias al elevado margen de discrecionalidad permitido por la ley, que definía la invalidez como

tomando además en consideración "las condiciones socioeconómicas del área de residencia" del solicitante¹⁵.

El mercado clientelista italiano ha estado operando con grados extre-

Figura 1

EL MERCADO CLIENTELISTA DEL BIENESTAR

¹⁵ En 1984, esta referencia a las condiciones socioeconómicas del rea de residencia como factor de "corrección" en la valoración de la discapacidad fue abolida. Tras esta restricción, el número de prestaciones del INPS comenzó a reducirse, dando lugar sin embargo a un aumento paralelo en las prestaciones pagadas por el Ministerio del Interior (ver gráfico n 1).

El mercado clientelista italiano ha estado operando con grados extremos de sofisticación en el campo de las discapacidades. Parecidos síndromes se han desarrollado también en el campo del seguro de desempleo y de los subsidios de asistencia social a nivel local. La figura nº 1 nos ofrece un esquema de las principales transacciones que caracterizan a este tipo de mercado. Las transacciones típicas se encuentran en la parte inferior de la figura. Los votantes necesitados de ingresos complementarios "venden" sus votos a los partidos mediante instituciones de patronazgo. Las prestaciones se confieren mediante una manipulación en el lado de la oferta que puede seguir tres vías. (1) Las instituciones de patronazgo presionan a las comisiones políticas con competencias para adjudicar acciones en contra del INPS. (2) Estas presiones son mediatizadas por los propios partidos o por los sindicatos. (3) Los partidos ejercen presiones directas sobre la burocracia de los servicios de bienestar entre la que han situado a personas fieles al partido. La elección de la forma de manipulación más adecuada depende de múltiples factores "contextuales" como son la extensión e intensidad de vínculos personales, de lealtades partidistas, etc. Una forma dada puede también predominar en un periodo para luego ser reemplazada por otra a causa de cambios institucionales.

Los científicos sociales italianos acuñaron en los años ochenta la expresión "modelo de bienestar particularista y clientelista" para describir estos síndromes (Ascoli, 1984; Ferrera, 1984; Paci, 1984). Aunque no hay una evidencia sistemática a nivel comparado, existen muchos indicadores de que síndromes similares se han desarrollado en los otros tres países meridionales. La presencia de redes clientelistas articuladas así como una concepción "patrimonialista" del estado, han sido y todavía son, rasgos estructurales de los sistemas políticos español, griego y portugués, y, sin duda, han afectado al desarrollo institucional y el modo de funcionar del estado de bienestar (Eisenstadt y Roniger, 1984). Se ha dicho que la expansión de las prestaciones de bienestar ha jugado un papel destacado en suavizar la transición desde el autoritarismo a la democracia desde mediados de los años setenta y en consolidar las raíces electorales de los nuevos partidos, incluyendo a los socialistas (Maravall, 1992; Moreno y Sarasa, 1992). Y esta extensión ha originado circuitos particularistas de distribución, o ha redefinido algunos ya pre-existentes, especialmente, como en Italia, en áreas rurales y poco desarrolladas. El número de pensiones de invalidez, por ejemplo, casi se duplicó en España entre 1976 y 1982 (Guillén, 1992) y parece que en Andalucía y Extremadura se ha desarrollado un sistema

laridades con el mercado clientelista del sur de Italia¹⁶.

También en Grecia "la burocracia... está penetrada por redes de clientelismo político. Las demandas administrativas [pueden] ser concedidas gracias a la intercesión de altos cargos políticos o a las conexiones con burócratas, bien directa o indirectamente mediatizadas por "expendedores" urbanos, es decir, personas que se especializan en obtener decisiones rutinarias de oficinas gubernamentales en las que [conocen] a la persona adecuada y los pasos a seguir para vencer los entresijos de la administración (Eisenstadt y Roninger, 1984:77). Los contactos particularistas, especialmente dentro de la red de partidos y sindicatos) parecen muy relevantes de cara a explotar las complicadas regulaciones del sistema griego de pensiones. Sin la información y ayuda ofrecida por esos contactos, algunas personas pueden perderse en la maraña burocrático y legal. "El resultado es que muchos individuos que tienen derecho no exigen sus prestaciones, mientras que otros mejor informados o más avezados en el funcionamiento de la burocracia estatal, pueden exigir beneficios múltiples... Las personas que tienen acceso a redes particularistas extensas, o conocidos en posiciones relevantes, tienen una ventaja importante sobre aquellos que tienen derecho a beneficios pero sin acceso a individuos que puedan facilitar sus demandas" (Karantinos *et al.*, 1992:34).

En resumen, el estado del bienestar del sur de Europa se caracteriza por un modo peculiar de funcionamiento político que le distingue no sólo de los más homogéneos, uniformes y universalistas estados de bienestar del norte, sino también de los más fragmentados y "corporativos" sistemas continentales. Las instituciones de política social de Italia, España, Portugal y Grecia pueden parecerse formalmente a aquellas "corporativistas" (y católicas) de los países continentales. La "etiqueta sociopolítica" que inspira su funcionamiento, empero, es bastante diferente. Los derechos al bienestar no están arraigados en una cultura política abierta y universalista, ni en un estado weberiano sólido e imparcial en la administra-

¹⁶ Esta es al menos la impresión que me he formado en base a reportajes periodísticos y a conversaciones con colegas españoles. No se dispone de investigación empírica sobre el uso clientelar de los servicios de bienestar (un tema que, a diferencia de Italia, parece todavía constituir un tabú político en el debate español). Igualmente, el extenso fraude en la distribución de prestaciones por desempleo y de "discapacidades ficticias" son un fenómeno bien conocido (Pérez Díaz y Rodríguez, 1994). Ambos tipos de prestaciones son "complementos rutinarios de los ingresos derivados de la economía sumergida o semi-sumergida [usados] en amplia escala y con la complicidad de las autoridades locales, partidos, sindicatos y la Iglesia (y distribuidos como compensaciones de facto por votos" (Pérez Díaz, 1990:16).

ción de sus propias reglas. Más bien reposan en una cultura cerrada y particularista y en un aparato del estado "blando", ambos todavía muy imbuidas por la lógica de las relaciones patrón-cliente que han sido una constante histórica en esta parte de Europa. Es cierto, como muchos observadores foráneos destacan frecuentemente, que hay un cierto grado de particularismo cultural e institucional en otras sociedades europeas y en sus políticas sociales. La diferencia, empero, es en alcance e intensidad. Diferencia que no puede ser olvidada o minimizada. Para decirlo con palabras de Pérez Díaz, "la cuestión es si [reglas particularistas] condicionan la mayor parte... de la estrategia real de los actores o sólo una parte marginal" (Pérez Díaz, 1990:15). El modelo meridional de bienestar constituye, como se ha ilustrado más arriba, una combinación entre ocupacionalismo y universalismo, solidaridades micro-corporativas en mantenimiento de ingresos y solidaridades nacionales, o una búsqueda de ellas, en el caso de la sanidad. Debemos añadir al respecto que este modelo está arraigado en un entrono sociopolítico donde, por varias razones, el universalismo cultural e institucional todavía ha de madurar.

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA EUROPA MERIDIONAL: ¿UNA CRISIS ESTRUCTURAL?

Las características del modelo de bienestar meridional ilustrado en las secciones anteriores pueden asociarse con seguridad a la senda seguida por los países del área en su modernización política y socioeconómica a lo largo del pasado siglo. Una industrialización tardía, la persistencia de muchas áreas atrasadas y de marcados dualismos económicos, lo extremadamente abigarrado de sus estructuras ocupacionales, largos periodos de autoritarismo, la fuerza de la Iglesia católica y de las instituciones corporativas tradicionales, el bajo "estatismo" y elevado "partidismo", el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas. Estos son algunos de los ingredientes relevantes de ese camino peculiar seguido hacia la democracia industrial moderna a lo largo del cual se han construido las bases del bienestar meridional y su idiosincrasia¹⁷. Los cuatro países se han diferenciados entre sí, y todavía hoy difieren significativamente, en la manera y velocidad con que se han desarrolla-

¹⁷ Para una visión global y resumida de estos desarrollos, véanse: Giner (1993), Malefakis (1992) y Sarasa (1995).

difieren significativamente, en la manera y velocidad con que se han desarrollado a lo largo de ese camino y en las instituciones de bienestar específicas que han creado. No obstante, hay suficientes afinidades como para hablar de una única familia de naciones latinas en términos de política social.

TABLA 7

Proporción de ingresos fiscales sobre el PNB

	1970	1975	1980	1985	1991
Bélgica	35,7	41,8	44,4	47,9	44,9
Dinamarca	40,4	41,4	45,5	49,0	48,3
Alemania	32,9	36,0	38,2	38,1	39,2
Francia	35,1	36,9	41,7	44,5	44,2
Irlanda	31,2	31,5	34,0	38,0	37,5
Luxemburgo	30,9	42,8	46,0	50,1	48,5
Holanda	36,7	42,6	44,7	43,8	47,0
Reino Unido	36,9	35,5	35,3	37,8	36,0
EUR12	30,9	33,7	36,9	39,9	41,2
Grecia	25,3	25,5	29,4	35,1	38,3
España	16,9	19,5	24,1	28,8	34,7
Italia	26,1	26,2	30,2	34,5	39,7
Luxemburgo	23,1	24,7	28,7	31,6	35,6

Fuente: OECD, REVENUE STATISTICS, PARIS, 1992

Los estados de bienestar meridionales no sólo comparten características similares y una génesis común, sino que también se enfrentan a desafíos endógenos y exógenos parecidos. Los desafíos exógenos provienen del proceso de unión económica y monetaria europea y, en general, de la creciente "globalización" de la economía mundial. En los estados del sur de Europa, estos desarrollos presionan en favor de una disciplina presupuestaria, la racionalización burocrática y la contención de los costes laborales no salariales para poder mantener una competitividad "sistémica". En 1994, los cuatro estados meridionales ofrecían los déficits públicos más elevados de la Unión Europea y por encima de los criterios de convergencia fijados en Maastrich. Estos déficits están ampliamente vinculados con la dinámica del gasto social, especialmente con las pensiones. Grecia e Italia también tienen las deudas públicas más altas de Europa. Ciertamente que en los cuatro países puede haber todavía un margen para aumentar

los impuestos en vez de recortar los gastos, la tabla n° 7 muestra que los porcentajes de ingresos fiscales sobre el PNB todavía están por debajo del promedio de la Unión Europea. Debe destacarse, empero, que los ingresos ya han crecido velozmente en el último decenio. Además, debido al tamaño del sector informal, la presión fiscal sobre la porción formal del PNB es más "intensa" en estos países. Aumentos impositivos adicionales podrían ocasionar peligrosas reacciones en contra de los contribuyentes. Los costes laborales son todavía relativamente bajos en comparación con los estándares europeos, especialmente en Grecia y Portugal. Pero si la productividad se tiene en cuenta, la ventaja competitiva de estos países desaparece virtualmente y deja poco o ningún margen para más incrementos de cargas sociales sobre el empleo. Estas limitaciones exógenas están presionando a los estados de bienestar del sur para que afronten reformas restrictivas en sus programas sociales, comprometiendo así sus oportunidades de alcanzar los niveles del resto de Europa, al menos en términos de niveles de gasto agregado.

TABLA 8

La eficiencia de la Sanidad

"Los servicios sanitarios disponibles por el ciudadano medio son ineficientes y los pacientes no son atendidos como deberían"

	Acuerdo	Desacuerdo	No sabe
Bélgica	37	57	6
Dinamarca	46	50	4
Alemania	27	65	7
Francia	36	61	3
Irlanda	58	32	10
Luxemburgo	32	62	6
Holanda	32	61	7
Reino Unido	43	50	4
EUR12	50	44	6
Grecia	82	9	10
España	72	18	9
Italia	82	14	4
Portugal	80	16	4

Fuente: M. FERRERA, EC CITIZENS AND SOCIAL PROTECTION, BRUSSELS, EUROPEAN COMMISSION, 1993

TABLA 9

¿Es la Seguridad Social demasiado cara?

"La Seguridad Social es demasiado cara para la sociedad. Las prestaciones deberían reducirse así como las cotizaciones"

	Acuerdo	Desacuerdo	No sabe
Bélgica	47	47	6
Dinamarca	41	56	2
Alemania	25	68	7
Francia	46	51	4
Irlanda	32	55	13
Luxemburgo	33	66	11
Holanda	40	54	6
Reino Unido	17	73	7
EUR12	36	55	8
Grecia	27	57	16
España	48	36	16
Italia	50	38	12
Portugal	47	44	9

Fuente: M. FERRERA, EC CITIZENS AND SOCIAL PROTECTION, BRUSSELS, EUROPEAN COMMISSION, 1993

Por su parte, los poderosos desafíos endógenos también empujan en la misma dirección de "austeridad". Por un lado, el lento crecimiento económico y los muy elevados niveles de desempleo sustraen ingresos y ejercen fuertes demandas sobre el gasto social global. El envejecimiento demográfico, en Italia y España las tasas de fertilidad son las más bajas del mundo, aumenta las demandas sobre los sistemas de pensiones y sanitario. En Italia y Grecia la proporción de gasto público dirigido a los viejos sobre el conjunto del PNB, sobre todo las pensiones, ya ha alcanzado los niveles más altos de la OCDE (15,3% y 12,8% respectivamente en 1991. España y Portugal, con sus modestos 7,9% y 5,5% respectivamente, todavía se sitúan significativamente por debajo; sin embargo, dadas las generosas fórmulas para calcular las pensiones en estos dos países, sus sistemas de pensiones ya han comenzado una aceleración en el crecimiento del gasto que es alarmante desde 1991 (OCDE, 1994).

Cualquiera de estos desafíos socioeconómicos al status quo de los estados de bienestar sureños es exacerbado por unas contradicciones originadas en las características político-institucionales ya descritas del modelo latino. Ya se ha mencionado más arriba que el alcance de la inseguridad

económica y de la exclusión originadas en el dualismo del mantenimiento de ingresos y en la crisis del mercado laboral ha alcanzado en ciertas áreas de estos países el nivel de una emergencia social. Las limitaciones presupuestarias y las presiones actuales hacia la "moralización política" ponen severas limitaciones a las viejas formas particularistas-clientelistas de subsidio, desestabilizando los patrones tradicionales de integración social mediante los servicios de bienestar. La "familia meridional" está mostrando señales de pérdida de elasticidad para adaptarse a las tensiones que provoca un ataque a "cuatro esquinas" sobre su sistema de seguridad tradicional. El poco convincente universalismo en la sanidad, especialmente en su aspecto financiero, ha provocado crecientes dilemas de equidad, sobretudo con la introducción de costosas formas de pago compartido en el momento de utilizar los servicios (Ferrera, 1995). Los gastos asociados a las prácticas de connivencia entre el sector público y el privado en los servicios sociales y sanitarios ya no son compatibles con el nuevo clima de austeridad, mientras que el nivel de insatisfacción de los usuarios con la organización de los servicios ha alcanzado niveles impresionantes, como se deduce de las encuestas de opinión (ver tabla nº 8). Estas tendencias han comenzado a erosionar el apoyo básico al estado de bienestar en Italia y en los países ibéricos. Como muestra la tabla nº 9, España, Portugal e Italia muestran unas actitudes relativas que potencialmente pueden desencadenar una reacción contra los impuestos que sufran el bienestar. Un potencial que en último de los países puede que ya se haya activado en apoyo de la nueva coalición de derechas de Berlusconi.

La crisis estructural de la protección social europea no será fácil de superar. Un reequilibrio interno del sistema de mantenimiento de ingresos (menos prestaciones para los privilegiados no necesitados, más prestaciones para los necesitados, quizás mediante una red de seguridad universal) y una reestructuración organizativa y financiera de sus sectores sanitarios (una provisión más eficiente, y una financiación más equitativa) son operaciones muy delicadas que las crecientes presiones externas harán difícil llevar a cabo sin traumas.

En los debates nacionales algunas voces han comenzado a lamentar explícitamente que la ampliación y profundización de la Unión Europea han llegado, quizás, demasiado pronto para el sur de Europa, la cual estaría condenada a permanecer como una periferia de segunda clase. Otros objetan que las constricciones impuestas por el proceso de integración representan una buena oportunidad para producir un "big bang" modernizador capaz de acabar alineando al todavía subdesarrollado litoral

mediterráneo con la más civilizada Europa interior. Con toda probabilidad, en el próximo decenio se decidirá cual de los escenarios habrá de prevalecer.

BIBLIOGRAFÍA

- Ancisi, A. (1976), *La cattura del voto*, Milán, Angeli.
- Ascoli, U. (1984), "Il sistema italiano di welfare", en U. Ascoli (comp.), *Welfare state all'italiana*, Bari, Laterza, pag. 5-51.
- Castles, F., (comp.) (1989) *The Comparative History of Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1993b), *Social Security in Southern Europe*, Ponencia presentada en la conferencia organizada por el Subcommittee on Southern Europe of the American Social Science Research Council, Bielefeld, Julio.
- (1994) "On Religion and Public Policy", en *European Journal of Political Research*, vol. 25, n° 1, pag. 19-39.
- Censis (1991). *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma, Censis.
- Della Porta, D. (1992), *Lo scambio occulto*, Bolonia, Il Mulino.
- Eisenstadt, S.N. y Roniger, L. (1984). *Patrons, Clients and Friends*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Esping Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Nueva York, Polity Press.
- Ferrera, M. (1984), *Il Welfare state in Italia*, Bolonia, Il Mulino.
- (1987), "Italy", en P. Flora. (comp.), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, vol. 2, pag. 385-482.
- (1989), "Political Economy e Scienza Politica: un Primo Bilancio", en A. Panebianco, (comp), *L'analisi della politica*, Bolonia, Il Mulino, pag. 451-468.
- (1993), *Modelli di Solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bolonia, Il Mulino.
- (1995), "The Rise and Fall of Democratic Universalism, Health care reform in Italy. 1978-1994", en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 20, n° 3.
- Flora, P. (comp) (1986/1987). *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, Berlín/Nueva York, De Gruyter, 3 vols.
- Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (comps.) (1981), *The Development of Welfare States in Europe and North America*, New Brunswick, Transaction.
- Freire, J. M. (1993), "Cobertura Sanitaria y Equidad en España", en Actos del I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, vol. VIII, Madrid, Fundación Argentaria, pag. 113-137.
- Giner, S. (1993), "La modernización de la Europa Meridional", en E. D'Auria y H. Casassas, (comps.), *El estado moderno en Italia y España*, Barcelona, Publicacions Universitat de Barcelona.
- Guillen, A. M. (1992), "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)", en Z. Ferge y J. E. Kolberg, *Social Policy in a Changing Europe*, Boulder, Westview Press, 1992, pag. 119- 142.

Gunther, R., Diamandouros, P.N. y Puhle, H.J. (comps.) (en prensa), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Cambridge University Press.

Karantinos, D. et al. (1992), *Greece*, Informe final para el Observatorio sobre políticas nacionales de lucha contra la exclusión social, Bruselas, Comisión Europea.

Leibfried, S. (1992) "Towards a European Welfare State", en Z. Ferge y J. E. Kolberg, (comps.), *Social Policy in a Changing Europe*, Boulder, Westview Press, pag. 279-345.

Malefakis, E. (1992), "Southern Europe in the 19th and 20th centuries: an historical overview", Documento de trabajo, Instituto Juan March, Madrid.

Maravall, J. M. (1992), "What is left? Social Democratic Policies in Southern Europe". Documento de trabajo, Instituto de Juan March, Madrid.

MISSOC (1994), *Social Protection in the Member States of the Community*, Bruselas, Comisión Europea.

Moreno, L. y Sarasa, S. (1992) "The Spanish Via Media to the Development of the Welfare State". Documento de trabajo, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.

Mozzicafreddo, J. (1992), "Portuguese Welfare State: Dimensions and Specific Features". Ponencia presentada a la conferencia sobre *Comparative Studies of Welfare State Development*, Bremen, Septiembre.

OECD (1984), *New Orientations for Social Policy*, París.

Paci, M. (1984), "Il sistema italiano di welfare tra tradizione clientelare e prospettive di riforma", en U. Ascoli (comp.), *Welfare State all' italiana*, Bari, Laterza, pag. 297-326.

-- (1987), "Pubblico o privato nel sistema italiano di welfare", en P. Lange y M. Regini, *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bolonia, Il Mulino, pag. 271-293.

Pasquino, G., ed. (1993), *Votare un solo candidato*, Bolonia, Il Mulino

Pereirinha, J. (1992), *Portugal*, informe final para el Observatorio sobre políticas nacionales de lucha contra la exclusión social, Bruselas, Comisión Europea.

Pérez Díaz, V. (1990) y Rodríguez, J.C. (1994), *Inertial Choices. Spanish Human Resources Policies and Practices*, ASP research paper 2(b), Madrid.

Room, G. et al. (1992), *Second Annual Report*, Observatorio sobre políticas nacionales de lucha contra la exclusión social.

Saraceno, C. (1992), *Italy*, informe final para el Observatorio sobre políticas nacionales de lucha contra la exclusión social. Bruselas, Comisión Europea.

Sarasa, S. (1995), *Altruistic Associations and the Welfare State. A Comparative Perspective*, ponencia presentada en el Segundo Congreso Catalán de Sociología, Girona, Abril.

REGÍMENES EUROPEOS DEL BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES EUROPEAS: ¿CONVERGENCIA DE SOLIDARIDADES?

Peter Abrahamson

1. INTRODUCCIÓN

Los desarrollos que han tenido lugar tras la descomposición de la Unión Soviética y del estalinismo centroeuropeo y tras la integración económica europea posterior a la creación de un Mercado Único y de un Espacio Económico Europeo plantean desafíos a la financiación, regulación y realización del bienestar en el mundo moderno. Algunos observadores contemplan el desarrollo del estado del bienestar contemporáneo de forma pesimista como la continuación del movimiento neoliberal de los años ochenta hacia políticas sociales orientadas por el mercado, lo que significa mayor desigualdad, pobreza, segregación y, finalmente, polarización. En este artículo se argumenta que el estado actual de los problemas es mucho más abierto. La situación se caracteriza por un alto grado de incertidumbre, y existen varias posibilidades respecto al futuro de la política social en el mundo moderno en general, y en Europa en particular.

Tras la crisis del petróleo a mediados de los años setenta, se interrumpió la larga primera fase de construcción del estado del bienestar en Europa y en otros lugares, y en 1981 la OCDE declaró que el estado del bienestar se encontraba en crisis en dos sentidos: crisis financiera y crisis de legitimidad. Hoy, sin embargo, la organización del estado del bienestar no se ve tanto como una carga económica, sino como una parte integral del moderno desarrollo económico. De cualquier forma, todavía se debate qué papel han de jugar los diversos actores en la toma de decisiones sobre las políticas del bienestar y en su puesta en práctica.

En esta sección se analizarán brevemente las interpretaciones que las instituciones supra-nacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) hacen respecto al actual desarrollo de la política social.

Obviamente, cuando las Naciones Unidas debaten sobre la política social, sus formulaciones son bastante generales. Pero el que la ONU haya convocado una cumbre mundial sobre el desarrollo social es indicativo del importante estatus asociado a la política social. La cumbre tendrá lugar en Copenhague en marzo de 1995, y los tres principales objetivos a debatir son: incremento del empleo, reducción de la pobreza y promoción de la integración social (UN, 1993a: 1). Se constata entonces, que el empleo sigue siendo considerado la clave para una vida normal y próspera, y que la pobreza ha de combatirse tanto mediante el empleo en el mercado normalizado de trabajo como mediante algún tipo de medidas de inserción.

En una reunión en Bratislava en el verano de 1993 los ministros de asuntos sociales discutieron con mayor detalle el desarrollo de la política social. En este caso el énfasis en la política de bienestar estaba motivado por los crecientes niveles de desempleo y de pobreza en el mundo que pueden conducir a problemas de "cohesión de la sociedad civil". En todo momento la cohesión social ha sido vista como un argumento a favor de la política social, aunque el nuevo enfoque a seguir en el documento de la ONU es que la política social no sea contemplada como una carga para la sociedad; sino que: "el gasto social ha de verse como una precondition de la eficiencia económica y de la competitividad". Aún más, "había una clara preferencia por una búsqueda pragmática de soluciones sin nociones ideológicas preconcebidas" se dice en referencia al papel del mercado y del estado. Y, finalmente, esta tercera conferencia de ministros de asuntos sociales confirmó "...el acuerdo en algunos *estándares sociales básicos* a perseguir"¹ sin especificar la esencia de tales estándares sociales.

La reunión de Bratislava de los ministros de asuntos sociales no solo discutió el documento general de la ONU sobre la cumbre de desarrollo social antes mencionada, sino que también discutió lo que se resumió como "Aplicación de los principios guía de Naciones Unidas para el fortalecimiento de la sociedad civil." Aquí, se emplea el concepto de agregado del bienestar o *welfare mix* para significar la cooperación entre varios sectores sociales en la provisión de bienestar de los ciudadanos: el gobierno, el sector privado, las organizaciones de voluntariado, la comunidad y la familia. Este documento sugiere que los gobiernos consideren:

¹ UN (1993a: 3-4). El subrayado es añadido por el autor.

- a) desarrollar una corresponsabilidad (*partnership*) 'no convencional' entre actores tales como los grupos informales;
- b) descentralizar la toma de decisiones y repartir la responsabilidad con otros actores;
- c) intensificar la cualificación de los implicados en el trabajo social tanto profesionales como voluntarios;
- d) definir claramente y regular los estándares;
- e) trabajar por la flexibilización de la administración y de la actuación;
- f) asegurar que el trabajo voluntario y doméstico sea reconocido y valorado (UN 1993b: 5-6).

De nuevo, se nos dice que los socialmente excluidos "... y su mera existencia pone en peligro la base de la moderna sociedad democrática en su conjunto. Por lo tanto, la integración social es esencial para todos los miembros de la sociedad y no es solamente un asunto de los socialmente excluidos" (UN 1993b: 8).

En otra reunión previa, los ministros de asuntos sociales, convocados por la ONU en 1987, habían formulado una agenda denominada *La política social en transición: Adaptación a las necesidades del decenio de los noventa*. Se sugería en ella que las políticas sociales han de guiarse por los siguientes principios:

- a) Implicación directa de los sujetos de la política social: participación.
- b) Descentralización.
- c) Corresponsabilidad entre los sectores público y privado (UN, 1989).

Se anticipaba que "Los años noventa serán una década de cambios profundos en el papel que juega la política social en el mantenimiento de la cohesión social protegiendo a los diferentes grupos sociales" (UN 1989: 35). Estas formulaciones, que son anteriores a los cambios en Europa del Este y en la Unión Soviética, han madurado desde entonces; y lo que se formulaba como "la importancia de encontrar el consenso necesario..." (UN 1989: 35) parece ahora haberse conseguido en referencia al agregado del bienestar o *welfare mix*.

El continuo, elevado y creciente nivel de desempleo es una fuente de preocupación, valorada por la organización de países industrializados, OCDE. La situación se describe en la cita siguiente:

"La cohesión social y una cierta solidaridad, en la que los "ganadores" del cambio estructural acepten una obligación de ayudar a los "perdedores", facilitará el proceso de ajuste. La solidaridad depende de forma importante de la eficacia y cohesión de las políticas -básicamente de mercado laboral y políticas sociales- que se persiguen alcanzando ajustes de cambio puntuales pero equitativos. Sin esta coherencia de las políticas existe el peligro de una dependencia creciente de ingresos, de falta de motivación, de decadencia de las cualificaciones y, finalmente, de resistencia a los impuestos por parte de aquellos que tienen que pagar para un número creciente de personas que son percibidas como no empleables" (OECD, 1993: 27).

Para contrarrestar la situación de dependencia se sugiere que los gobiernos enfaticen la integración en el mercado de trabajo como parte de las políticas sociales y de mercado de trabajo. Se promueven así políticas de mercado de trabajo activas. Y se enfatiza que la política social y la política de mercado de trabajo, contrariamente a lo que ha sido común hasta ahora, han de contemplarse de forma integrada, y no como "...áreas intrínsecamente separadas." (OECD, 1993: 27). Ésta no es más que una sugerencia de entre el conjunto de las propuestas por la OCDE.

En 1994 la organización publicó un documento titulado *Nuevas orientaciones para la política social*, y en él se explica qué podría hacerse y el por qué. Las circunstancias cambian, se dice; hay un nuevo contexto para la política social: "... lento crecimiento, dificultades persistentes en el mercado de trabajo, envejecimiento de las poblaciones, incremento de la participación femenina en el mercado laboral, un porcentaje creciente de disolución matrimonial y de familias monoparentales, declive urbano, juventud descomprometida, y otros cambios que conducen a un reexamen del papel de la política social y de las políticas públicas en general" (OECD, 1994: 10-11).

Se han acabado los tiempos en los que la OCDE proclamaba que el estado del bienestar estaba en crisis. Por el contrario, "el papel de la política social... es promover un marco que posibilite la más completa participación posible de sus ciudadanos en todos los aspectos sociales... Para conseguir esta meta, los gastos sociales han de reconocerse como el sustento de la calidad de vida de todos los ciudadanos... Esto requiere de una corresponsabilidad entre el sector público, los actores colectivos y los individuales..." (OECD, 1994: 52). Se acentúa también que la política social no

puede operar aislada; debe de coordinarse con las políticas económicas, educativas, ocupacionales y de mercado de trabajo.

Se sugiere que las nuevas orientaciones en política social sean las siguientes:

- a) Renocer que muchos tipos de gasto social son una inversión social... que ayuda a sostener la actuación eficiente del mercado económico.
- b) Conseguir coherencia mediante una perspectiva renovada sobre los medios a través de los que pueden traspasarse los límites entre las políticas sociales, de mercado de trabajo, ocupacionales y económicas y entre los diferentes niveles de gobierno.
- c) Contribuir tanto a la eficiencia social como a la del mercado facilitando empleo a través de medidas activas de mercado de trabajo, en vez de perpetuar solamente la dependencia de las transferencias públicas de apoyo a los ingresos.
- d) Buscar un equilibrio adecuado entre los sectores público, privado y voluntario, y desarrollar nuevas formas de corresponsabilidad así como mejorar las antiguas.
- e) Mejorar la eficacia y la eficiencia de los sistemas de mantenimiento de ingresos.
- f) Asegurar que cualquier opción de medidas económicas sea consistente con la eficacia del programa y con los objetivos sociales.
- g) Administrar la asistencia sanitaria y otros programas sociales en un estilo que responda más a las necesidades del individuo y de la familia (OECD, 1994: 52).

Está claro que la OCDE, con estas sugerencias para una nueva orientación de la política social, aboga por un enfoque pluralista del bienestar o *welfare mix* que ya se ha visto incorporado por la ONU.

Es obvio que desde estas instituciones políticas se formula una nueva perspectiva sobre las políticas sociales y de bienestar que difieren sustancialmente tanto de la idea del estado del bienestar posterior a la Segunda Guerra Mundial como de las ideas anteriores del estado policial y del estado social o de los trabajadores. Se ha abandonado el enfrentamiento ideológico y ha emergido un consenso aparente reunido entorno a un tipo de acuerdo sobre el pluralismo del bienestar².

² Para más información, véase Abrahamson (1994).

En cierto sentido no hay nada nuevo en el énfasis en la necesidad de cooperación entre el sector público, las instituciones del mercado y las organizaciones de la sociedad civil como grupos de voluntarios y ONGs. Lo novedoso es que la lucha sobre qué institución debería primar sobre todas las instancias parece haberse abandonado. En su lugar se sugiere una aproximación flexible que enfatiza una corresponsabilidad variable. Es más, y *quizás* más reconfortante para los defensores de la justicia social y de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la política social es vista por la mayoría de las instituciones como un elemento necesario y positivo de las modernas sociedades basadas en el mercado.

El otro problema llamativo que surge del debate actual es el énfasis en políticas activas de mercado laboral y la perspectiva de que la política social y la política de mercado de trabajo han de contemplarse como un esfuerzo integrado de inclusión social. Este último punto ha llevado a algunos observadores a indicar que la organización del actual estado del bienestar se puede caracterizar como un estado schumpeteriano orientado hacia el trabajo (*Schumpeterian workfare state*), aspecto sobre el que volveré más adelante.

2. LA IDENTIFICACIÓN DE MODELOS DEL BIENESTAR: ¿EXISTE UN ESTADO DEL BIENESTAR EUROPEO?

Aunque Baldwin (1994: 1) mantiene que "tipologizar... es la más baja forma de trabajo intelectual", el desarrollo de tipologías de regímenes de bienestar ha sido dominante en la investigación en ciencias sociales desde que la política social comparativa despegó durante los años sesenta y setenta. Quizás la más conocida ha sido la distinción entre estado del bienestar *residual* e *institucional*, tal y como fue usada por Wilensky y Lebaux (1965).

Se debate cada vez más si tipologizar diferentes regímenes de bienestar esconde más que revela. Realmente, los criterios desde los que se elaboran las diferentes agrupaciones varían considerablemente y no están siempre claros. En la discusión de las perspectivas de bienestar europeo es, sin embargo, inevitable introducirse en la tarea de identificar *modelos de bienestar*, ya que se discuten las futuras solidaridades con referencia a los diferentes regímenes, por ejemplo, el sistema Beveridge *versus* sistema Bismarck (Chassard y Quintin, 1992).

Para algunos, las tipologías se distinguen en primer lugar por criterios geográficos o -aún mejor- geopolíticos. Por ejemplo, cuando Andersen (1991) o Kosonen (1992) hablan sobre el modelo de bienestar Nórdico como opuesto al modelo Continental. Kosonen ha desarrollado sus tipologías aún más mediante una distinción poco clara entre los estados del bienestar del centro y de la periferia, en donde Irlanda resulta periférica, mientras que su propia Finlandia se encuentra en el centro (Kosonen, 1994). Las agrupaciones de regímenes de bienestar geográficamente definidas suelen hacer referencia, al menos de forma implícita, a ideologías políticas o a otros criterios sociales. Este es el caso explícito de la muy citada tipología de Esping-Andersen (1990). Sus tres grupos se definen en función de su ideología política: *socialdemócrata, liberal y conservador* siguiendo la famosa tipología dada a conocer por Titmuss (1974) de: *el modelo institucional, el de logro-cumplimiento y el de política social institucional*. Cada vez que un investigador reinventa la misma categorización, se renombran los diferentes regímenes, como muestra el ejemplo del uso de Esping-Andersen de los modelos de Titmuss, lo que añade confusión.

Desde una perspectiva nórdica es común considerar nuestro modelo de bienestar como una generalización del modelo institucional de política social de Titmuss (Titmuss, 1974). Convencionalmente la Europa continental se considera como la realización de lo que Titmuss denominó modelo de política social del logro. Se emplea dicho concepto dual en Kosonen (1992). El mismo tipo de conceptualización dual se emplea en el lenguaje de la Unión Europea; pero en este caso el modelo *Bismarckiano* es contrastado con el modelo de *Beveridge*. Esping-Andersen (1990) utiliza los tres regímenes de Titmuss cuando añade a este esquema los regímenes anglo-americanos denominados liberales. Una distinción mas amplia ha sido elaborada por Leibfried (1992) y Bislev y Hansen (1990). Ellos operan con los tres modelos ya mencionados, pero le añaden el modelo *católico, latino o rudimentario*. En la tabla 1 se indican algunos elementos centrales de cada modelo.

Como es obvio en esta tabla los diferentes modelos y las distinciones entre ellos se basan en diferentes criterios. Para Titmuss los modelos se distinguían con referencia a un principio organizativo y sus consecuencias para los ciudadanos. Esping-Andersen distingue entre los diferentes regímenes de políticas, *i.e.* estrategias del bienestar. Para Kosonen la distinción entre los dos modelos a los que se refiere se basa sobre todo en una experiencia geo-política generalizada, mientras la Comisión hace

TABLA 1

Características de los diferentes regímenes del bienestar

	Católico	Conservador	Liberal	Socialdemócrata
Énfasis institucional	Sociedad Civil	Mercado	Estado	Estado
Unidad central	Familia	Mercado de trabajo local	Gobierno central	Gobierno local
Nivel de compensación del bienestar	Bajo	Alto	Bajo	Alto
Compromiso con el pleno empleo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Sector público como proveedor de servicios	-	-	+	+
Principal fuente de financiación	Mercado y Redes	Mercado	Estado	Estado
Énfasis en los seguros del mercado	+	+	-	-
Énfasis en el voluntariado	+	+	+	-

-como Titmuss- la distinción refiriéndose a diferentes principios organizativos, indicados por Bismarck y Beveridge respectivamente. Manteniéndonos dentro de lo que se ha desarrollado como marco de referencia de la corriente general, se puede emplear la siguiente caracterización.

El modelo socialdemócrata

Bajo este título se incluyen los principios centrales de lo que se ha llamado modelo Escandinavo o Nórdico. El principio básico de distribución

del bienestar es el *universalismo*, que indica que el bienestar es un *derecho ciudadano* que ha de ser provisto ampliamente por el sector público. Se entiende a menudo que dentro de este modelo el sector público financia las políticas de bienestar mediante *los impuestos generales*. El sector público no sólo es responsable de la extensión y financiación del bienestar, sino que también de su producción real, lo que conduce a un énfasis general en los servicios sociales públicos en comparación a las transferencias generalizadas. También esto conlleva una enorme cantidad de empleados públicos, que en gran parte son *mujeres*. A consecuencia del principio de derechos sociales ciudadanos el nivel de compensación es bastante alto; por lo tanto, intenta evitar la estigmatización en la recepción de prestaciones de bienestar y mantiene una amplia base electoral para el modelo socialdemócrata.

El modelo presupone la implantación con bastante éxito del corporatismo, resultado de una lucha de clases controlada, donde los diferentes grupos de interés cooperan con el estado, por ejemplo, mediante negociaciones tripartitas. En general, el proyecto socialdemócrata de estado del bienestar tiene como prerrequisito una sociedad bien y altamente organizada. El modelo es el resultado de un acuerdo político en torno a los principios de una sociedad del bienestar institucionalizada.

El modelo conservador

Este modelo se denomina de formas bastante diferentes según los observadores. Algunos lo llaman Continental europeo haciendo referencia a su extensión geo-política; otros, como Leibfried, prefieren institucional, lo que es bastante confuso en el marco que ofrece Titmuss. Otros, en cambio, lo llaman estatista, etc. Sin embargo, el principio central, en el que todo el mundo parece estar de acuerdo, es el énfasis en el mercado y en los seguros bajo supervisión pública. A causa de este acuerdo sobre seguros sociales organizados y financiados por los "actores sociales", como en el lenguaje de la Comunidad Europea suele denominarse a los empleados y a los empleadores, el modelo conservador se basa en un principio de logro, en el que el cumplimiento en el mercado de trabajo es determinante para la cobertura de bienestar. Para los trabajadores bien organizados en industrias prósperas el resul-

tado puede ser bueno. Los problemas surgen respecto a los sectores de la población que no están continuamente empleados o que nunca lo han estado. Estos tienen que confiar en la caridad local o en la ayuda pública; habitualmente no muy lujosas. Consecuentemente el modelo conservador de bienestar produce una sociedad dual, lo que un sociólogo alemán describió como una Primera y Segunda Realidad (Negt, 1985).

En este modelo se esperan tasas bastante bajas de empleo femenino pues está basado en la asunción de que los ingresos familiares son aportados por el cabeza de familia varón. En cuanto a la lucha contra la pobreza se puede esperar que tenga bastante éxito, siempre que las instituciones normales de la sociedad civil funcionen bien.

El modelo liberal

El modelo liberal también considera el mercado como la esfera más importante de organización de la interacción humana. Pero este modelo se distingue del conservador al menos en dos aspectos. En el modelo liberal las provisiones de bienestar serían de tipo residual. Por lo general las personas deberían ser capaces de arreglárselas socialmente sin el apoyo de las prestaciones de bienestar. En segundo lugar, el gobierno mantiene una responsabilidad limitada -aunque universal- en el bienestar de todos los ciudadanos. Cuando las ayudas públicas de bienestar son pobres en cantidad y en calidad, se asocian con un fuerte estigma, lo que conduce a unos niveles de atención relativamente bajos, ya que mucha gente se siente avergonzada de solicitar la ayuda. Por su carácter residual, el modelo depende de una enorme presencia de ayudas tanto voluntarias como informales que tradicionalmente recaen pesadamente sobre las mujeres. A través de las ONGs, las mujeres y en alguna medida, por supuesto, también de los hombres se produce una red social de ayuda civil muy importante. Lo mismo ocurre con la fuerte dependencia del cuidado informal dentro de la familia y dentro de las comunidades locales (por ejemplo, de los vecinos). En este modelo se puede esperar un relativo alto grado de participación femenina en el mercado de trabajo simplemente para intentar alcanzar los fines dentro de la familia o de los hogares.

El modelo católico

Los principios del modelo católico de bienestar aparecen en una serie de 'encíclicas papales' producidas durante el siglo XX. El principio global es la idea de *subsidiariedad*; un concepto que recientemente ha recibido nueva vida por su incorporación en el lenguaje de la CE. Dentro de la doctrina social católica el principio de subsidiariedad significa que siempre la instancia más cercana ha de intentar resolver un eventual problema³. El individuo es, por supuesto, la instancia más cercana. Sin embargo, si la persona fracasa en ayudarse a sí misma, ha de volverse hacia la familia y el clan. Si también estos fallan, la siguiente instancia es la comunidad local, incluidas la iglesia y las organizaciones civiles; aunque también redes informales de vecinos. Si estos también fracasaran en la resolución del problema, por ejemplo, un problema de pérdida de ingresos, se espera entonces que el individuo esté asegurado. Así que, cuando todas las instancias mencionadas se han mostrado incapaces de solucionar el problema es cuando el sector público interviene. Por lo tanto, la doctrina social católica opera con una jerarquía de instancias, donde sólo la más cercana debe intervenir en la ayuda. Primero aparece el individuo como básicamente responsable. Si el individuo no puede resolver su problema ha de volverse a la familia o a la familia extensa (el clan). Si tampoco ellos pueden ayudar adecuadamente, las redes locales de la comunidad, especialmente la iglesia, han de ocuparse de la ayuda. Si éstas también son inadecuadas se debe esperar que el cabeza de familia pueda contar con algún tipo de seguro social a mano que resuelva el problema. Y, únicamente, como última instancia, se ha de tener en cuenta el sector público local para obtener ayuda. Está claro que en el modelo católico de bienestar la familia y las diferentes instituciones de la sociedad civil de la comunidad local juegan el papel principal. El modelo presupone una estructura de clientelismo y patronazgo que, de alguna manera, ha sido erosionado por el desarrollo capitalista tardío de estructuras de mercado, y de derechos políticos y sociales.

Resumiendo el dilema sobre si discutir regímenes de bienestar con referencia a dos, tres, cuatro o más modelos, se puede afirmar que el modelo Socialdemócrata o Escandinavo es la edición de lujo del modelo

³ Véase por ejemplo, Köppinger (1984).

Liberal o de Beveridge y que el modelo Católico es la edición barata del de Bismarck o Conservador. Por lo tanto, si alguien lo desea es posible operar con un simple esquema de dos modelos. Sin embargo, al hacerlo desaparecen algunos matices importantes.

Igualmente importante, sin embargo, es el debate sobre qué estados nacionales se ajustan dentro de las categorías, y si las categorías escogidas son las adecuadas. Se ha cuestionado el esquema de Titmuss/Esping-Andersen -con sus extensiones- en ambos aspectos. El ejemplo de la caracterización de los países nórdicos es ilustrativo.

Esping-Andersen⁴ encuentra que Dinamarca, Noruega, Suecia, y, aunque sólo parcialmente Finlandia, se ajustan en la categoría socialista o socialdemócrata (escandinava). El caso opuesto es un nuevo estudio realizado por Korpi y Palme⁵; aquí Finlandia, Noruega y Suecia están agrupadas juntas en la categoría denominada comprensiva (*encompassing*), mientras que Dinamarca se encuentra entre los países caracterizados por Esping-Andersen como liberales, y denominados de seguridad básica por Korpi y Palme.

Castles y Mitchell añaden lo que definen como modelo *radical* de bienestar a la tipología de Esping-Andersen para distinguir su Australia (más Nueva Zelanda y el Reino Unido) de los regímenes liberales, y logran ajustar los cuatro países nórdicos dentro del grupo socialdemócrata⁶.

La tipología desarrollada por Korpi y Palme (1994) no es únicamente una extensión y una remezcla del esquema de Titmuss/Esping-Andersen. Según ellos, es valiosa porque puntualiza la naturaleza multidimensional de las variaciones del estado del bienestar. "Pero, debido a la prolijidad de las ideologías subyacentes, a las complejas formas en que han interactuado en el desarrollo de la política social, y a la relativa heterogeneidad de los programas de política social dentro de cada país, dicha tarea, como muchos han indicado, encuentra múltiples dificultades" (Korpi y Palme, 1994: 6). Analíticamente, en cambio, estos autores distinguen entre los siguientes cinco 'tipos institucionales de programas de seguridad social': *orientado hacia grupos concretos, voluntario, corporatista, de seguridad básica y comprensivo (targeted, voluntary, corporatist, basic security and encompassing)*. Aunque esto pueda parecer prometedor a primera vista, es limitado por considerar los estados del bienestar solamente como organizaciones de

⁴ Ver Esping-Andersen (1990: tablas 2.2 y 3.3).

⁵ Ver Korpi y Palme (1994: tabla 2).

⁶ Ver Castles y Michell (1990: tabla 4).

transferencias, siguiendo la tradición de centrarse en las pensiones, el desempleo y el seguro de enfermedad. Además, recoge datos de 1980 y, a lo sumo, de 1985, lo que lo hace de poca confianza sobre todo respecto del desarrollo en el Sur de Europa, especialmente en España que ha experimentado algo similar a una revolución en el desarrollo de la política social durante la última década. Finalmente, no se puede teorizar las dimensiones de la sociedad civil en la provisión de bienestar, como desarrollaré más adelante.

El debate explícito sobre la categorización de la política social europea en base a los regímenes de bienestar se ha desarrollado en otros casos de diferente manera a los ejemplos arriba mencionados. Kleinman y Piachaud (1992) están operando con modelos de política social que sitúan en un continuo desde la débil o no intervención a la intervención fuerte y comprensiva. Esta vía establece cuatro posibles Europas. La más débil es la *unión de consumidores* que esencialmente no necesita ninguna política social europea. A continuación se situaría la Europa de la *integración económica* para la que ellos afirman que "si el movimiento de los trabajadores se promueve activamente y si se tienen en cuenta las consecuencias de la integración económica, esto puede llevar a una política social europea mucho más extensa" (Kleinman y Piachaud 1992: 21). Es aquí donde nos encontramos actualmente, yo creo. Continúan planteando lo que denominan *federación* y, finalmente, hacen referencia a un *superestado europeo, que estaría comprometido con la redistribución*. Los dos escenarios últimos no se consideran relevantes para el futuro inmediato de la política social Europea.

En esta línea de pensamiento encontramos también las consideraciones de Weale (1994). Él opera con las llamadas *situaciones de política social de la Unión Europea*: "La primera situación puede ser etiquetada como modelo de *"mercado liberal"* que se limita esencialmente a mantener el status quo" (Weale, 1994: 6). "La segunda situación puede ser denominada modelo *"liberal progresista"* y contempla la UE como el nivel apropiado de gobierno en el que proporcionar un mínimo nivel básico de provisión, particularmente en el área de mantenimiento de ingresos" (Weale 1994: 7). "La tercera situación posible es un *modelo institucional de bienestar al nivel de la UE*. En este modelo se contempla la UE como el equivalente del nivel federal del gobierno de los EE.UU." (ibid.). Su conclusión es: "me parece que la posición media, en la que la UE aparece como garante de una red universal de seguridad es la posición más plausible" (Weale 1994: 18).

Antes de desarrollar la ligazón entre los modelos, regímenes y situaciones para una futura política social europea parece apropiado, primero, investigar sobre las actuales políticas y debates respecto a la política social a nivel de la Unión Europea.

3. POLÍTICAS SOCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Desde el establecimiento del Mercado Único Europeo, la política social se ha hecho más visible en la agenda europea. Esto se debe al doble miedo a la competencia social desleal, o devaluación social, y al turismo social como consecuencias no intencionadas de las cuatro libertades: libertad de movimientos del capital, de la mano de obra, de los bienes y de los servicios. Dos funcionarios de alto rango de la Comisión expresan estos miedos al escribir que las grandes diferencias en los niveles de protección social son un obstáculo a la movilidad de la mano de obra. Cada trabajador con intención de abandonar su país debe estar seguro de que encontrará un sistema de protección social comparable en el país de acogida. "Existe entonces el miedo a otra forma de movilidad, cuyo único propósito es beneficiarse de un sistema de protección social más generoso, conocida como *turismo social*"⁷. La idea global del Mercado Único era fortalecer la competitividad europea frente a EE.UU. y al área del Pacífico, especialmente Japón. Sin embargo, como se ha mencionado, el turismo social puede ser una consecuencia no intencionada. El fortalecimiento de la unión económica y monetaria puede influir también la política social en la forma que se denomina '*devaluación social*' o '*competencia social desleal*'. Término que indica el riesgo de que los estados miembros intenten reducir los costes laborales reduciendo las contribuciones sociales.

Se espera conseguir la solución para la competencia social desleal y el turismo social mediante el incremento de la convergencia en la política económica y social. La Unión Europea se enfrenta, sin embargo, a un dilema legal cuando trata la convergencia de la política social puesto que no existe una tradición legislativa común de política social a nivel europeo. En sentido estricto, la política social es exclusivamente un asunto de los

⁷ Chassard y Quintin (1992:9). El énfasis es añadido.

estados-miembros individuales con pocas excepciones, como se establecía en el Tratado de Roma y se repetía en el Tratado de Maastricht. Las excepciones son⁸:

- *Coordinación de la protección social para trabajadores inmigrantes.
- *Igualdad de trato para hombres y mujeres en el mercado laboral.
- *Salud y seguridad en el trabajo.

La protección social en forma de seguros sociales y seguridad social es, por lo general, un asunto de los estados-miembros. El Tratado de Maastricht abre esta discusión mediante formulaciones tales como la del artículo 2 donde se afirma que la Unión está comprometida con el aumento del empleo y la protección social de alto nivel, para mejorar los niveles de vida de todos los ciudadanos, la cohesión económica y social, y la solidaridad entre los estados-miembros (Commission, 1993a). El dilema al que se enfrenta la Unión es, por lo tanto, que por un lado la creciente integración económica llama a políticas sociales más coordinadas y armonizadas, y por el otro lado, la legislación, generalmente, descarta tales iniciativas, a menos que se acuerden de forma unánime. Esta es la razón por la que no encontramos acuerdos legales unificadores en el campo de la política social como, por ejemplo, directivas. En su lugar, lo que encontramos es una cantidad de instrumentos legales débiles como recomendaciones, declaraciones solemnes, y comunicaciones de la Comisión.

No es un secreto que el presidente de la Comisión en los dos últimos períodos, Jacques Delors, estaba muy interesado en promover lo que el llamó la '*dimensión social*' como una vía para contrarrestar las negativas consecuencias sociales del aumento de integración económica y monetaria europea. Esto significa el esfuerzo de hacer aceptar al Consejo de ministros una declaración solemne sobre los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores, conocida como *Carta Social*. Este documento y su historia son reveladores de una serie de puntos interesantes respecto a la dimensión social. Primero, al ser una declaración solemne, carece de un estatus legal. Segundo, incluso así, el Reino Unido decidió mantenerse fuera de la Carta Social, -está firmada únicamente por los otros once estados miembros. Tercero, el debate sobre los derechos sociales fundamenta-

⁸ Para una revisión general de la Dimensión Social, véase Gold (1993).

les comenzó como una discusión de los derechos sociales de todos los ciudadanos de las comunidades, pero acabó concerniendo únicamente a los derechos de los trabajadores (Abrahamson, 1991). Así, en 1989, juzgando desde el contenido de la Carta Social, parece claro que la política social es algo que tiene que ver con los trabajadores, e incluso así es objeto de gran escepticismo especialmente desde los gobiernos conservadores del Reino Unido.

En 1991, de nuevo, se realizó un intento de llevar la política social a la agenda europea y, otra vez, el Reino Unido se mantuvo fuera, terminando en la extraña situación del *Protocolo Social* que los otros once estados miembros firmaron como anexo al Tratado de la Unión (Maastricht). Como ya se ha mencionado, el Tratado de Maastricht y el Protocolo Social eximen claramente a la seguridad social de las decisiones que la Unión tome por mayoría. Únicamente puede legislarse por decisión unánime en este área, lo que significa que cualquier país miembro puede vetar las propuestas que considere que se desvíen demasiado de su situación nacional.

En 1992 sin embargo, la Comisión fue, de alguna manera, capaz de convencer al Consejo de aceptar la recomendación correspondiente a la "Convergencia de objetivos y políticas de protección social" en las Comunidades. Esta recomendación, otro instrumento legal 'blando' (no vinculante), sugiere que todos los estados miembros (incluido el Reino Unido) han de adoptar los siguientes principios en su legislación de política social; o, lo que es lo mismo, que las políticas sociales dentro de las Comunidades (ahora la Unión) han de converger de acuerdo a los siguientes principios:

- a) Cada ciudadano debería tener garantizado el derecho a unos recursos mínimos acordes con la dignidad humana. (Esto hace referencia a otra recomendación aceptada la semana anterior, comúnmente conocida como la recomendación de 'garantía de recursos mínimos' (Council, 1992a)
- b) Cada ciudadano, independientemente de sus ingresos, ha de tener acceso a la asistencia sanitaria.
- c) Todos los ciudadanos han de tener derecho a la integración social, y a la integración en el mercado de trabajo los que estén capacitados para trabajar.
- d) Todos los trabajadores retirados o que hayan sido forzados a dejar de trabajar por accidente, maternidad, desempleo o enfer-

medad deben tener garantizado un ingreso sustitutivo que les permita mantener un estándar de vida razonable de acuerdo con sus contribuciones a los sistemas de protección social pertinentes. (Council, 1992b: 50).

Esta recomendación claramente demuestra un compromiso entre principios alternativos de organización de la política social dentro de la Unión Europea: el modelo universal "Beveridgeano" de protección social financiado mediante impuestos, y el modelo "Bismarckiano" pactado y financiado a través del mercado de trabajo. Mientras que los esquemas de garantía de ingresos mínimos aislados de los seguros sociales y una sustitución adecuada de ingresos para los trabajadores son acordes al modelo continental de mercado de trabajo, las políticas activas de mercado de trabajo y el amplio acceso de los ciudadanos a la asistencia sanitaria están en línea con el estado del bienestar institucional universal.

Actualmente la Comisión está preparando un documento de política en el área de protección social, denominado *Libro Blanco*. Hasta el momento (Agosto de 1994), se desconoce exactamente cuál será su contenido; pero un par de documentos e informes precedentes al esperado Libro Blanco daban algunas indicaciones señalando un énfasis creciente en una política social propia. Uno de los documentos es una Comunicación de la Comisión, emitida el 23 de diciembre de 1992 titulada *Hacia una Europa de solidaridad. Intensificando la lucha contra la exclusión social, promoviendo la integración social*. El propósito de este documento es preparar el camino para una futura declaración solemne en este campo, como se expresó en el artículo 74 (Commission 1992: 27). La intensificación de la lucha contra la exclusión social está motivada por el miedo al desarrollo de "una sociedad dual fragmentada" (p.7), y el miedo a que los marginados incurran en actos desesperados tales como el abuso de sustancias o la violencia. La incertidumbre, se ha visto, crea miedo hacia el futuro y puede llevar a la xenofobia y otras formas de extremismo. En suma, la exclusión social amenaza el orden y la cohesión sociales. Estos problemas, se sugiere, pueden resolverse únicamente mediante (Commission, 1992: 14):

- * Un esfuerzo combinado de políticas sociales y económicas.
- * Un enfoque multidimensional de la lucha contra la exclusión social.
- * La participación de los mismos excluidos.

- * La incorporación y coordinación de las instituciones voluntarias.
- * Un alto grado de flexibilidad regional.

En el Libro Verde de Noviembre de 1993 titulado *El futuro de la política social europea: Opciones para la Unión*, la Comisión quería animar el debate sobre la política social partiendo de la comunicación anteriormente mencionada. En este documento hay referencias no sólo a las consecuencias negativas de la exclusión social y de la carencia de políticas sociales para la cohesión y el orden sociales. Se sugiere que el desarrollo positivo de la sociedad está también amenazado, como muestra la siguiente cita:

"Hay un alto riesgo de que el empleo continuado de las políticas actuales conduzca finalmente a una sociedad 'dual' en la que la generación de riqueza esté básicamente en manos de una fuerza de trabajo altamente cualificada, mientras que a un número creciente de personas inactivas se les transfieren rentas como una base para un nivel razonable de justicia social. Dicha sociedad no solo perdería cohesión, sino que también iría contra la necesidad de una movilización máxima de la riqueza de recursos humanos europeos para permanecer competitiva" (Commission, 1993a: 16).

Encontramos aquí la misma preocupación que expresaba, por ejemplo, la OCDE de que la política social no es sólo una necesidad negativa para mantener el orden social, sino también un elemento positivo en el mantenimiento de una economía de mercado competitivo.

La renovación de la política social debe incluir reflexiones sobre los tres temas siguientes (Commission, 1993a: 16):

- * Nuevos enfoques que responsabilicen tanto a nivel individual... como a nivel colectivo, tanto público como privado.
- * Nuevos roles para corporaciones tales como los agentes sociales, las organizaciones voluntarias y las autoridades locales.
- * Nuevas formas de solidaridad que conduzcan a nuevas responsabilidades.

Como ya se ha dicho, cuando se escribe esto (Agosto de 1994) el Libro Blanco de política social no está todavía disponible; pero el comisario para asuntos sociales, Padraic Flynn, reveló en una conferencia en Bruselas a finales de Mayo de 1994 que los siete asuntos prioritarios siguientes se

acentuarían en el próximo Libro blanco. El propósito de la conferencia fue recoger los comentarios que el Libro verde había originado; y en la introducción, el Presidente Jacques Delors -entre otras muchas cosas- recalcó: "¿Es normal que en nuestras sociedades la mayoría de los derechos sociales estén ligados al empleo?" Su propia respuesta fue la siguiente: "Los sistemas futuros de seguridad social tendrán que combinar solidaridad y seguridad" (UCL, 1994: 15).

Este fue el punto desde el que Padraid Flynn partió cuando presentó el próximo Libro blanco afirmando que "tenemos que reconocer que el debate sobre el futuro de la política social europea es mucho más amplio que las necesidades específicas de los que trabajan" (UCL, 1994: 14). Los siete temas prioritarios son los siguientes:

1. La necesidad de estimular la creación de empleo, lo que tendrá lugar, principalmente, a través de los fondos estructurales.
2. La necesidad de promover estándares más altos de trabajo, lo que se producirá a través de una mayor productividad. "La unión europea, principalmente a través de la cooperación con y entre las empresas y los sindicatos, necesita promover un acuerdo sobre el nuevo papel del trabajo en la sociedad."
3. La necesidad de promover la integración y una sociedad activa. "Necesitamos hacer esto porque en un mundo en el que la gente y sus habilidades son el recurso principal para Europa, ésta es la única manera de reconciliar la cohesión social y la creatividad económica con la eficacia."
4. La necesidad de fomentar el trato igual para mujeres y hombres.
5. La necesidad de aumentar la movilidad.
6. Aumentar la eficiencia del Fondo Social Europeo.
7. La necesidad de democratizar el proceso de toma de decisiones, implicando a las instituciones de la Unión (Consejo, Parlamento, Consejo Económico y Social, Comité de las Regiones), a las organizaciones voluntarias y ONGs, y a los agentes sociales.

En conclusión, estos asuntos "han de basarse en el concepto de corresponsabilidad (*partnership*) y en el consenso" (UCL, 1994: 14-15).

Entre todas las formulaciones ya citadas originadas en la Comisión Europea respecto al futuro de la política social hay dos cosas claras: la política social está tratada en términos muy positivos desde el punto de vista de la justicia social; y la ideología de la política social que defiende

la Comisión es, paralelamente a la de la ONU y la OCDE, la idea de *welfare mix* o pluralismo del bienestar. Sin embargo, también es evidente que las formulaciones son, necesariamente, amplias, generales y vagas. La Comisión invita a cada uno a participar activamente en la provisión de bienestar para todos en armonía y consenso. Como se ha explicado antes, los poderes de la Unión para producir efectivamente políticas sociales son muy limitados, así que deberíamos tomar en cuenta las consideraciones de política social de la Comisión solamente como puntualizaciones ideológicas y, en algunos casos, pueden ser sólo buenos deseos. Los documentos pueden leerse de forma diferente. Algunos observadores los han visto más en la línea de las pretensiones neo-liberales de reducción de los costes laborales mediante la reducción de los costes sociales. En la sección siguiente, consideraré más críticamente las sugerencias del Libro Verde de política social en el contexto de la presente situación socioeconómica en la UE. Pero antes de hacer esto, creo relevante consultar a las personas de Europa por su opinión sobre la política social.

Así, ¿qué nos dicen los estudios de opinión sobre las actitudes de los europeos en temas de bienestar y política social? Normalmente, los estudios de actitudes sobre protección social han producido una mezcla de resultados que muestran que, por un lado, la gente apoya con fuerza la ayuda a los enfermos, los ancianos, los discapacitados y los pobres, pero que por otro lado, son más reticentes para pagar por estos mismos servicios. A continuación, mencionaré brevemente la última encuesta europea sobre protección social (Ferrera, 1993). Una mayoría aplastante en todos los estados miembros está de acuerdo con la afirmación: "La seguridad social es el mayor logro de la sociedad moderna. El gobierno debería asegurar que nadie sea abandonado cuando esté desempleado, pobre, enfermo, discapacitado", como cabía esperar. Más interesante es el hecho de que, cuando los europeos han de elegir entre un estado del bienestar minimalista o uno maximalista, incluso cuando el último significa "aumentar impuestos y contribuciones", el 65 por ciento prefiere el maximalista, y solamente el 41 por ciento prefiere un estado minimalista. En las sociedades del bienestar más maximalistas, Dinamarca y Holanda, el apoyo al enfoque minimalista es el más fuerte (54 y 50 por ciento). Los consultados son preguntados también sobre si ellos piensan que la seguridad social es demasiado costosa, y, de nuevo, la mayoría (55 por ciento) está en desacuerdo, mientras solo el 36 está de acuerdo. La encuesta capta en otro sentido algunas críticas sobre los sistemas de seguridad social cuando se pregunta a la gente si "la seguridad social es demasiado complicada, yo no

conozco bastante sobre mis derechos, dónde y cómo obtenerlos". Más de dos tercios de los europeos están de acuerdo en esto, mientras que sólo el 28 por ciento no lo están.

Cuando se hace referencia específica a los pobres, y la gente es interrogada sobre si ellos encuentran que los pobres están suficientemente bien protegidos, una media del 77 por ciento no lo creen así. La diferencia está entre los países con la mejor protección (Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo), donde encontramos menor escepticismo a la pregunta (del 43 al 54 por ciento), y los países del Sur, donde el desacuerdo es fuerte (del 80 al 90 por ciento). Respecto del derecho a solicitar ayuda asistencial, el 91 por ciento de los europeos piensa que debería ser un derecho para los pobres (dignos) y con muy poca variación nacional (del 88 al 96 por ciento). Así que, si confiamos en esta encuesta, no hay razones para creer que el apoyo a la protección social esté en crisis (Ferrera, 1993).

4. LA INCLUSIÓN DE LOS POBRES: ¿ACTIVACIÓN O CONTROL SOCIAL?

Los mayores retos con los que se encuentra el desarrollo de la protección social en Europa vienen, sobre todo, de los cambios profundos en la organización del trabajo y en la división internacional del trabajo de nuestras sociedades. El *Libro Verde* (Commission, 1993a) señala la persistencia y el incremento de desempleo, especialmente de larga duración, y la consiguiente exclusión social y económica de gran parte de nuestra población. La exclusión de la sociedad del trabajo es, por supuesto, un problema para los excluidos; se encuentran en riesgo de pobreza, de dependencia y de estigmatización. Puede, sin embargo, también ser un problema para el resto de la sociedad en el sentido de que los excluidos no sean ya capaces de desarrollar una identidad social; por lo tanto amenazan la cohesión social y, en última instancia, el orden social. Para mí, el desafío más serio con el que nos encaramos respecto al desarrollo de la protección social es: ¿cómo evitar que la polarización del mercado de trabajo se refleje en lugar de que se contrarrestre dentro de los sistemas de protección social?

Al contrario de la creencia popular, yo mantengo que nuestros sistemas de protección social están diseñados más para ajustarse que para contrarrestar la diferenciación producida por las actividades de la economía y del mercado de trabajo. Tradicionalmente, el sector público y las ONGs

se analizan como instancias que combaten la dualización del mercado de trabajo mediante la creación de medidas de ayuda y apoyo. Por supuesto que esto es así, pero también se puede argumentar que los diversos sistemas de protección social tratan a la gente de forma diferente; y que las diferencias reflejan diversas posiciones en el mercado de trabajo. Dicho llanamente, la mayoría de los países han desarrollado un sistema de protección social de dos tercios: un sistema relativamente generoso -basado en los derechos- para los grupos centrales del mercado de trabajo, que garantiza pensiones, prestaciones por desempleo, por enfermedad y maternidad, etc.; y otros sistemas más modestos, basados en la comprobación de medios, donde las autoridades municipales y las instituciones privadas tratan y ayudan a los miembros menos afortunados de la sociedad.

Esta división puede estudiarse como una división del trabajo dedicada a diferentes grupos de problemas pero, en realidad, solamente refleja la distribución desigual de recursos y privilegios en la sociedad. Esta dualización se plantea actualmente en una situación de *polarización social*, y cada vez más gente está siendo trasladada hacia los sistemas de protección social basados en la comprobación de medios produciendo una sobrecarga tanto en las administraciones locales municipales como en las diferentes ONGs. Para un número cada vez mayor de personas, estos sistemas son a duras penas capaces de mantener a la gente en una situación de miseria, aislados de la corriente social principal.

Europa tiene una tasa de desempleo extraordinariamente alta, que actualmente sobrepasa el 10 por ciento de la fuerza de trabajo, y que es persistentemente superior a la de otras sociedades comparables (Commission, 1993d). En Luxemburgo, Portugal y Alemania el desempleo está alrededor del 5 por ciento, mientras que en Irlanda y España se sitúa alrededor del 20 por ciento. El resto de los estados miembros se sitúan en torno a la media del 10 por ciento de desempleo oficialmente registrado. Los desempleados son, desproporcionadamente, mujeres y jóvenes. Además, en conjunto, alrededor de la mitad de los desempleados lo han estado durante más de un año. Esta media esconde, como otras, una dispersión entre los estados miembros; de forma que en Dinamarca, el Reino Unido, Francia y Luxemburgo se trata de alrededor de un tercio de los desempleados, y en Irlanda, Bélgica e Italia, de casi dos tercios de los desempleados. Entre los desempleados del conjunto alrededor de un tercio son jóvenes, también con una considerable dispersión entre los estados miembros; menos del 10 por ciento en Alemania y el cincuenta por ciento en Italia (Commission, 1993b: 41-47).

Las tasas de pobreza en la Unión Europea no siguen estrictamente las pautas del desempleo. Aunque, en general, la pobreza es más frecuente en los estados miembros periféricos que en los del centro, como se indica en la tabla 2. Países como Bélgica, Dinamarca, Alemania y Holanda experimentan moderadas pero no bajas tasas de pobreza, en torno al 10 por ciento, mientras Francia, España, Portugal, Grecia e Irlanda tienen altas tasas de pobreza que alcanzan desde el 20 a más del 30 por ciento. Esto deja a Italia y al Reino Unido con tasas de pobreza en torno a la media de la UE, del 15 por ciento. Si se puede confiar en las cifras, hay una tendencia general desde mediados a finales de los ochenta que muestra como los países con mayores tasas han reducido sus niveles de pobreza, mientras que crecen las tasas de pobreza en los otros países.

TABLA 2

Tasas de pobreza en las Comunidades Europeas en 1985 y 1988 medidas como porcentaje de población con menos de la mitad de la media de gasto

	1985	1988
Bélgica	7,1	8,6
Dinamarca	7,9	-
Francia	19,1	14,7
Alemania	10,5	10,9
Grecia	21,5	18,7*
Irlanda	18,4	15,7*
Italia	14,1	21,1
Luxemburgo	-	11,1
Holanda	9,6	4,8
Portugal	32,4	24,5***
España	20,9	16,9
Reino Unido	14,6	14,8
UE- 11	15,5	
Nota: * = 1987, ** = 1989, *** = 1990		
Fuentes: Eurostat, 1991; Ramprakash 1994.		

A pesar de todo, desde 1975 la pobreza total en la CE se ha incrementado desde el 12,8 por ciento de la población al 15,5 por ciento. Además, lo que estas cifras no revelan es el desarrollo de lo que se ha denominado 'nueva pobreza'. Lawson (1994) muestra que dentro de las bien desarrolladas sociedades del bienestar de Alemania y del Reino

Unido la pobreza crecientemente afecta a los niños y a la gente joven, a las mujeres, y -no menos- a los inmigrantes y minorías étnicas. La mayoría de las grandes ciudades europeas experimentan un concentración de pobreza que tiende a aislar a los pobres más allá del las áreas centrales de la sociedad.

El *Libro blanco de crecimiento, competitividad y empleo* de la Comisión Europea (1993d) sugiere que no sólo tenemos altas tasas de desempleo, sino que Europa tiene relativamente bajas tasas de empleo. Es decir, de población total empleada o buscando empleo remunerado. La mayoría de los hombres son activos, por lo que la baja tasa se debe principalmente a la baja participación de las mujeres. A pesar del incremento, menos de dos tercios de las mujeres europeas forman parte de los mercados de trabajo oficiales. De nuevo la variación es considerable, recorriendo desde alrededor del 50 por ciento en el Sur de Europa e Irlanda hasta cerca del 90 por ciento en Dinamarca de las mujeres entre 25 y 49 años. El hecho de que Europa (UE y EFTA), Japón y EEUU estén ahora consideradas en su totalidad como sociedades de servicios se ilustra también en esta fuente: casi dos tercios de la fuerza de trabajo está empleada en el sector servicios (un poco menos en Japón y un poco más en EEUU).

Si es cierto que nuestros sistemas de protección social están modelados de acuerdo a una temprana sociedad moderna, en la que el trabajador es un varón empleado en la manufactura, no es sorprendente que la presente situación nos presente desafíos. Por otra parte, está igualmente claro que una gran parte del trabajo del sector servicios se encuentra en los sistemas de protección social. Medido en términos monetarios los gastos totales de protección social, como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB), se han incrementado desde el 15 al 20 por ciento a comienzos de los setenta, al 25 o más del 30 por ciento en 1992 (Commission, 1993c). El agregado de la UE es del 27 por ciento con una variación que va desde Portugal, 18 por ciento, hasta Holanda, con 33 por ciento del PIB como se ve en la tabla 3. Esta variación refleja, aproximadamente, la variación en el PIB, indicando que cuanto más activa económicamente es una sociedad, más gasta en protección social. Más aún, a pesar de la variación, los crecimientos de las tasas de protección social total indican una convergencia que muestra como los países que gastan relativamente menos están expandiendo sus sistemas a mucha mayor velocidad que los que más gastan (Commission, 1993c).

TABLA 3

Gasto social total
en porcentaje de PIB 1992

Bélgica	27,8
Dinamarca	31,4
Alemania	27,3
Grecia	19,3
España	22,5
Francia	29,2
Irlanda	21,6
Italia	25,6
Luxemburgo	28,0
Holanda	33,0
Portugal	17,6
Reino Unido	27,2
UE-12	27,1
Austria	"
Finlandia	30,2*
Islandia	17,8**
Noruega	29,0**
Suecia	37,6*
Suiza	18,1**
Notas: * = 1991, ** = 1990	

Idealmente, y siguiendo la conceptualización corriente, hay cuatro modelos de protección social en Europa. El modelo socialista hace referencia a un estado del bienestar institucional con fuerte énfasis tanto en el empleo y la redistribución, como en un grado bastante alto de implicación pública y financiación fiscal. Igualmente desarrollado, pero enfatizando los acuerdos corporativos en el mercado encontramos el modelo corporatista. El modelo liberal se caracteriza con una implicación pública relativamente menor y mayor énfasis en las soluciones de mercado; mientras el llamado modelo católico acentúa las redes familiares y sociales como la principal fuente para la protección social. Estas distinciones se ilustran en la tabla 4.

Mi argumento, como he analizado anteriormente, es que estas distinciones son constructivas analíticamente, aunque empíricamente cada vez menos válidas. La actual situación se caracteriza por un alto grado de *indeterminación e incertidumbre*. La ideologías tradicionales de política social (keynesianismo, ultra liberalismo, paternalismo) están siendo abandonadas y reemplazadas por el *pluralismo del bienestar* o la idea del *welfare mix*,

con fuerte acento en diferentes 'corresponsabilidades' (*partnership*). El *welfare mix* se ilustra en la siguiente figura:

Figura 1
El agregado del bienestar, *welfare mix*.

TABLA 4

Regímenes del bienestar según su énfasis en el empleo y la redistribución social

		ÉNFASIS EN LA REDISTRIBUCIÓN SOCIAL	
		ALTO	BAJO
ÉNFASIS EN EL EMPLEO	ALTO	1 SOCIALISTA	2 LIBERAL
	BAJO	3 CORPORATISTA	4 CATÓLICO
TASA DE POBREZA		MODERADA	ALTA

La figura muestra que en cualquier sociedad moderna solo existen tres esferas donde los individuos pueden buscar recursos: el mercado, el sector público y la sociedad civil. Estas tres esferas son los polos del triángulo del bienestar. Mediante la aplicación de tres distinciones -la distinción entre lo público y lo privado, la distinción entre lo formal y lo informal, y la distinción entre lo lucrativo y lo no lucrativo- podemos distinguir el llamado tercer sector -las ONGs- y los agregados del bienestar (*welfare mixes*) (Pestoff, 1992). Las ONGs se caracterizan por ser no lucrativas, privadas y organizaciones formales; los agregados del bienestar (*welfare mixes*) son las áreas donde las corresponsabilidades y la cooperación se producen entre los agentes de las esferas.

Claramente, el *Libro verde* defiende una orientación pluralista del bienestar en la protección social con un fuerte papel jugado tanto por las empresas privadas como por las organizaciones voluntarias en corresponsabilidad con el sector público. Pero, ¿dónde deja esto a los grupos desaventajados de nuestra sociedad?

El enfoque de la corresponsabilidad puede ser el camino más flexible y sensible de compromiso con los problemas sociales evitando las excesivas burocracias públicas y la limitación de recursos de las ONGs, *siempre que* la garantía global de los derechos sociales fundamentales continúe asegurada por las instituciones democráticas públicas legítimas. En términos generales, la Unión Europea y sus estados miembros han asumido una responsabilidad sobre los derechos sociales fundamentales para asegurar a todo ciudadano la posibilidad de una vida de acuerdo con la dignidad humana, como se expresaba en, por ejemplo, el *Libro verde*. En la práctica, sin embargo, tanto la incidencia de la pobreza como los numerosos informes sobre la indigencia y las tragedias humanas señalan el hecho de que gran parte de la población europea está viviendo bajo condiciones que impiden una vida digna. Una forma de indicar la insuficiencia de los sistemas de protección social son las llamadas 'tasas de sustitución' que muestran el valor de una prestación en relación a una media de ingresos de los trabajadores. *Social Protection in Europe* (Commission, 1993c) proporciona las tasas de sustitución para las prestaciones por desempleo para trabajadores adultos, para jóvenes trabajadores y para cabezas de familias monoparentales. Los resultados son que los niveles de compensación de protección social recorren desde alrededor de un 25 por ciento (en Grecia, el Reino Unido e Italia) hasta un 80 por ciento (en Francia, España y Bélgica) para trabajadores regulares fuera del empleo. Los recién incorporados al mercado de trabajo, en muchos casos no reci-

ben nada (Grecia, España, Francia, Italia), reciben muy poco (en el Reino Unido) y en cualquier sitio menos del 50 por ciento. Los sustentadores de familias monoparentales, en su gran mayoría mujeres, o bien no obtienen nada (en España y Portugal), u obtienen muy poco (en Italia), y mas de los dos tercios (en Holanda). Las medias de la CE indican que en los casos de desempleo de larga duración y de jóvenes y cabezas de familia monoparental desempleados, los receptores se sitúan por debajo de la línea de pobreza.

Si la mayoría de las iniciativas y acciones de solidaridad social se dejan en manos de, por ejemplo, los agentes sociales del mercado laboral, como se sugería en el *Libro verde*, puede temerse que la tendencia hacia la dualización de los servicios de bienestar será ampliada, ya que los agentes sociales -en principio- están motivados a cuidar de sí mismos y, por lo tanto, a fortalecer los sistemas corporativos de protección social, que por lo general, están caracterizados por la exclusión de los grupos desaventajados.

Reconociendo que un gran número de ONGs realizan un trabajo excepcional y extremadamente importante en la ayuda a la gente en situación de necesidad, es, sin embargo, imperativo que las instituciones democráticas garanticen algún tipo de protección legal a los pobres y necesitados. Dejarlos en manos de la iniciativa privada sin derechos o protección legal puede abrir la puerta a un trato arbitrario y discrecional de los ciudadanos menos favorecidos. Si además, la financiación de las ONGs se deja cada vez más a la iniciativa privada, debe temerse posiblemente que no puedan superar la carga de la asistencia para el creciente número de personas pobres.

Por lo tanto, sólo bajo la condición de garantía fundamental de derechos sociales para todos los ciudadanos, un enfoque de corresponsabilidad en la protección social es una buena idea.

Otro problema relacionado con la protección social recogido en el *Libro verde* es el fuerte énfasis que la Comisión otorga a la *activación*, defendiendo un cambio del apoyo pasivo a una implicación activa, a menudo llamada *inclusión* social y económica. En términos generales, probablemente, nadie esté en desacuerdo con este enfoque en la protección social. A todos nos gustaría ver a nuestros conciudadanos como miembros activos de la sociedad más que pasivos dependientes. Sin embargo, en la realidad las medidas de *inclusión* actúan a veces más como control social y como mecanismo clasificador de los clientes, poniendo a prueba sus habilidades y deseos de seguir demandas impuestas por las autoridades que ellos, con razón, consideran extrañas social y culturalmente.

La idea de desarrollar el concepto de trabajo, como se sugería en el *Libro verde* puede, desafortunadamente, conducir a la creación de reservas terapéuticas -el llamado mercado de trabajo alternativo- donde los desaventajados se mantienen activos de manera segregada de los mercados de trabajo y de la sociedad centrales. Además, la evidencia señala el hecho de que la mayoría de las medidas de inclusión que han tenido más éxito benefician desproporcionadamente a los mejores de entre los peores (Abrahamson, 1993).

Cualquier idea sobre Europa que no sea capaz de asumir la provisión de una vida decente para todos los ciudadanos no tiene puramente ningún sentido desde un punto de vista económico y financiero. La gran mayoría de los gastos de protección social se destinan a ciudadanos bien integrados cuando son ancianos y/o enfermos, y a familias normales. Se trata de una cuestión política el decidir si queremos obtener una sociedad singular en Europa, o si aceptamos el camino hacia una sociedad dual. Como Lawson (1994: 23) señala: "el futuro de los estados del bienestar europeos depende crucialmente de la habilidad de los países europeos de ampliar sus definiciones de ciudadanía para recoger a sus nuevas minorías y a sus comunidades inmigrantes."

Por último, esto no se lleva a cabo sólo con la protección social. Se debe de acentuar, como la Comisión hizo en su comunicación *Towards a Europe of Solidarity* (Commission, 1992), que la única vía de luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social es mediante la creación de políticas económicas generales de creación de empleo.

5. LA FUTURA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA BAJO LA INTEGRACIÓN EUROPEA.

Más que nunca, la sociedad europea necesita una política social común añadida a una estrategia meramente económica de mercado único.

(Wagner, 1993: 2)

Existe un amplio acuerdo en que las políticas sociales no pueden quedarse intactas en el proceso de integración. Como lo expresaba Weale (1994: 6):

"Cabe esperar que la instauración del Mercado Único Europeo, efectiva desde comienzos de 1993, cambie gran parte de la vida económica y social de los países de la UE. Incluso si el Tratado de Maastricht no se aplica de acuerdo con el calendario original, hay algunas razones para pensar que la ambición y las presiones por asegurar mayor cooperación europea continuarán operando y debilitarán cada vez más la autonomía y libertad de maniobra de los estados nacionales dentro de la Unión, e incluso de aquellos exteriores a la Unión que no obstante están dentro de su esfera de influencia. Sería sorprendente que la esfera de la política social no estuviese afectada por estos desarrollos".

Sin embargo, yo no iría tan lejos como Leibfried y Pierson (1993: 2) cuando escriben: "Con independencia de los resultados de las luchas de 'alta política' sobre las cartas sociales y las revisiones de tratados, el movimiento hacia la integración traerá consigo una erosión gradual de la autonomía del estado del bienestar nacional, introduciendo crecientemente los regímenes nacionales en una red de política social compleja, de varios niveles." Más bien, como Streeck mantiene (1994: 34), las nuevas políticas sociales de la Unión Europea pueden caracterizarse de neo-voluntarismo: "Comparado con el intervencionismo anticuado de la política social, un régimen neo-voluntarista supranacional podría ser mucho *menos estatista*, reflejando las capacidades de los estados menos desarrollados de la Comunidad Europea. En este sentido, el neo-voluntarismo impondría un traslado de la elaboración de políticas sociales desde el estado a la 'sociedad civil'".

Así, cuando es difícil ser muy preciso sobre las direcciones de la política social europea, parece claro que el consenso masivo aparente en torno a unas vagas ideas de pluralismo del bienestar señala la importancia de las instituciones de provisión social de la sociedad civil. Los análisis del bienestar y de la política social centrados en el estado y en el mercado han tendido a dejar esto fuera o, a lo mejor, a tomarlo en consideración de forma marginal. La necesaria orientación hacia la sociedad civil conduce a estudios de tipo cultural; estudios que, a cambio, incorporarán las críticas que señalan la relevancia del género, de la etnicidad, del lugar de residencia, de las organizaciones voluntarias, las redes informales, etc.

Como se detallaba en el *Libro Verde* de la Comisión, las actuales discusiones sobre política social tienen lugar en un entorno social caracteri-

zados por el postindustrialismo. En la ciencia social actual los cambios sociales se han reflejado de forma más general en referencia a algún tipo de 'post-ismo': post-modernismo, post-fordismo, sociedad post-industrial, etc. Al respecto del postmodernismo pienso que es justo hacer notar que parte del debate general sobre el postmodernismo ha tenido connotaciones negativas para la política de bienestar. Taylor-Gooby (1993) ha evaluado esta discusión con especial referencia al debate sobre política social; también respecto a la política social europea en el sentido de política social de la UE. Juzga que experimentamos "...una retirada del estatismo del estado intervencionista hacia una noción pluralista de una 'sociedad activa' contenida en el reciente Libro verde de política social" (p.4). En conjunto, es escéptico sobre el énfasis postmoderno en lo particular, en la diversidad y el pluralismo y en las posibilidades de elección. Concluye: "Las implicaciones para la política social son que un interés en el postmodernismo puede ocultar desarrollos de considerable importancia. Las tendencias hacia la creciente desigualdad en los estándares de vida, la privatización de los servicios del estado del bienestar y la estricta regulación de las vidas de alguno de los grupos más pobres pueden no atraer la atención adecuada si los temas clave de las políticas son vistas como diferencia, diversidad y elección," (Taylor-Gooby, 1993: 19). Lo que se afirma es, que tal escenario puede ser un paso atrás en el camino hacia la igualdad y estar orientado hacia una sociedad particularizada de riesgos diferenciados.

Mientras el debate postmodernista se centra en el carácter diferenciado de la futura política social, el debate post-fordista se centra más en uno de los otros elementos fuertes en los nuevos enfoques de la política social, es decir el 'enfoque de activación'. Este ha sido teorizado por Bob Jessop (1994a; 1994b) trayendo a la discusión el concepto de estado Schumpeteriano orientado hacia el trabajo (*Schumpeterian workfare state*). Su objetivo es:

"...promover la innovación de productos, de procesos, de organización y de mercado en economías abiertas para fortalecer tanto como sea posible la competencia estructural de la economía nacional mediante la intervención en el área de la oferta; y subordinar la política social a las necesidades de flexibilidad del mercado de trabajo y/o a los límites de la competencia internacional...una reorganización productiva de la política social." (Jessop 1994a: 13).

Este estado schumpeteriano orientado al trabajo puede, según Jessop, aparecer en tres formas o variantes, denominadas neoliberal, neocorporativa y neoestatista. En la integración europea en la UE, Jessop ve en escena a los tres:

"En la Comunidad Europea, por ejemplo, encontramos: a) que la estrategia de mercado único es requerida en un enfoque neoliberal de la competencia..., b) una estrategia neoestatista a través de la cual la CE coordina las redes transterritoriales en los diferentes niveles de gobierno de los diferentes estados así como las diversas agencias semi-públicas y privadas... y, c) una estrategia neo-corporatista orientada hacia la Carta Social que impida la competencia social desleal y, por lo tanto, que apunte a la recualificación y una nueva preparación de los trabajadores en interés de una mayor flexibilización y responsabilidad en el trabajo" (Jessop 1994a: 18).

El concepto de estado schumpeteriano orientado al trabajo es tentador, al menos, por dos razones. Una es su elegancia por la simplicidad de su argumento funcionalista, según el cual, el estado del bienestar keynesiano pertenecía al régimen de regulación fordista, y ahora que experimentamos una situación postfordista hemos de tener un nuevo tipo de estado del bienestar. Segundo, el énfasis en el área de la oferta y en la orientación al trabajo se ajusta de manera adecuada a las consideraciones respecto a las nuevas políticas sociales del bienestar desarrolladas en este artículo. Aquí, sin embargo, se han planteado algunas críticas contra esta forma de razonamiento. Se ha visto como *reduccionista, productivista y adaptado a las experiencias de clase del varón blanco*. Se dice que ignora las dimensiones de género, etnicidad y discapacidad. En palabras de Williams (1994: 66):

"Mis principales críticas a la aplicación de la dicotomía fordista/posfordista del bienestar es que se han centrado, primero, en la relación entre estado, producción y relaciones de clase, con la exclusión de la relación entre estado, producción, la esfera doméstica y otras relaciones de poder significativas, principalmente género y 'raza'. Segundo, se ha tendido a generalizar y conceptualizar desde la base de la experiencia de trabajo y de bienestar del varón blanco. Tercero, cuando las relaciones de género o de 'raza'

se hacen visibles, las referencias tienden a ser inespecíficas (empleando términos tan generales como 'familia' o 'área interna de la ciudad'), ahistóricas, determinadas por la clase, y derivadas de otros factores. En particular, no se da poder de agencia ni al género ni a la 'raza' ni a otras relaciones sociales".

De este enérgico modo defiende Williams una aproximación más cultural al estudio de la sociedad contemporánea del bienestar, lo que también constituye la conclusión de Baldwin (1994) en su discusión de si existe un bienestar social europeo.

No obstante, el concepto de estado schumpeteriano orientado al trabajo parece adecuarse bien a la caracterización del actual debate sobre la política social europea. En línea con la posición de Weale (1994) denominada modelo social progresista, Atkinson ha sugerido una versión blanda del estado schumpeteriano orientado al trabajo. Lo denomina *renta de participación*, y ve en ella a la posible sucesora de la tradicional asistencia social mediante la comprobación de medios (*means-tested*). Las rentas de participación no están sujetas a la comprobación de medios; están condicionadas al deseo de participar activamente en algún tipo de actividad. Sugiere las siguientes actividades que cualificarían para el acceso a las rentas de participación:

- * Trabajo como empleado o como auto-empleado.
- * Ausencia del trabajo por razones de enfermedad o accidente.
- * Incapacidad para trabajar a causa de una invalidez.
- * Participación en una educación reconocida o formación ocupacional.
- * Cuidado de parientes jóvenes, ancianos o inválidos.
- * Participación en formas reconocidas de ayuda voluntaria.

Atkinson comenta esta lista afirmando que no sólo está hablando de trabajo asalariado; las rentas de la participación han de verse como una alternativa a los seguros sociales, y deben de resolver la mayoría de los problemas de redistribución en la sociedad moderna. Y concluye: "dicha estrategia de dos tercios de 'seguro social modernizado + rentas de participación' es, desde mi punto de vista, consistente con los desarrollos europeos." (Atkinson 1992: 24).

Esto está en la línea de otro economista, Greve (1994: 151) quien sugiere que en realidad hay un desarrollo del estado del bienestar europeo, y

que éste sigue una estrategia de dos tercios, donde "...un mínimo básico está asegurado por el estado y el resto estará proporcionado por las iniciativas privadas bien sea en el mercado de trabajo o por los seguros."

Aunque Atkinson y Greve son economistas no están expresando visiones acordes con la corriente central en la economía sobre el futuro de la política social, como por ejemplo se puede encontrar en Snower (1993: 716-717). Para él:

"...el coste de los servicios del estado del bienestar continuará subiendo más deprisa que la tasa de inflación y de esta manera, los gobiernos que proporcionan estos servicios se encontrarán bajo la presión de un incremento continuado de los presupuestos. Aliviar esta presión abandonando la responsabilidad social hacia los pobres, los enfermos y los desaventajados es moralmente indefendible, económicamente ineficiente y políticamente miope. Por el contrario, yo he argumentado que redirigir los servicios del estado del bienestar de la clase media hacia los pobres puede beneficiar a todos...quizás este es el futuro del estado del bienestar."

Aquí se defiende una fuerte orientación de la política social hacia los más necesitados; un argumento expresado también en el Libro verde de la UE sobre política social. Con todo, es muy cuestionable si orientar los recursos hacia los más necesitados beneficia a *todo el mundo*. Los hallazgos preliminares de Korpi y Palme (1994) sugieren que esto no es cierto. En su trabajo, la categoría de estados del bienestar orientados hacia los más necesitados, como Australia, no obtiene muy buenos resultados en las comparaciones de tasas de pobreza como también lo confirma Lawson (1994). El problema es que el apoyo a los programas hacia los débiles tiende a ser igualmente débil; mientras que, por otra parte, donde el estado del bienestar es de amplio alcance recibe apoyo de amplios sectores sociales. Esta línea de pensamiento defendida por Korpi (al menos) desde comienzos de los ochenta⁹ puede pasar por alto que los estados del bienestar de gran alcance pueden hacer difícil a los propios pobres la expresión y defensa de sus problemas específicos¹⁰; pero todavía es un argumento válido contra la política social selectiva.

⁹ Véase, por ejemplo, Korpi (1983).

¹⁰ Véase al respecto: Bagguley (1994).

El enfoque del agregado del bienestar de múltiples participantes, que según parece está defendido claramente por todos, incluso por el gobierno danés (Ministry of Social Affairs, 1993), puede implicar un estado central más débil como sugirió Streeck (1993). En este caso las diferencias regionales pueden incrementarse. Rhodes (1992: 48) resume los problemas de la Europa de las regiones del siguiente modo:

"... el futuro podría presenciar una nueva divergencia entre estas regiones, distinguiendo entre aquellas que tienen bases más sólidas para el desarrollo -las áreas bien reguladas de salarios altos y alta productividad- de aquellas que no las tienen, a pesar de los acuerdos realizados en Maastricht para reducir las disparidades entre niveles de desarrollo en la CE y la creación de un nuevo Fondo de Cohesión. Esta tendencia podría reforzarse bastante en una 'Europa de las regiones' en la que algunos territorios sub-nacionales... tienen una capacidad mayor que otros para construir ventajas económicas comparativas ... Por supuesto, sólo es posible especular sobre dichos futuros. Pero si la divergencia acumulada es uno de los peores escenarios, a largo plazo existen límites severos a la promoción tanto del crecimiento convergente *como* de la cohesión social."

Es un hecho que todas las regiones europeas están luchando por mantenerse o convertirse en las regiones ricas del ámbito europeo. Y en la actualidad hay grandes diferencias entre regiones. Las islas Baleares, por ejemplo, son más ricas en términos de PIB per cápita que el Occidente danés, y una región de Francia se encuentra entre las más pobres de Europa mientras que otras partes de Francia lo están entre las más ricas (Eurostat, 1990).

La gran pregunta es, por supuesto, qué tipos de política social exige un buen funcionamiento económico. Existe un alto grado de acuerdo sobre qué políticas sociales son buenas para una sociedad moderna avanzada. Desafortunadamente, se puede temer que en el futuro se escogerán conjuntos de políticas más diferenciados, con consecuencias negativas para los sectores más débiles de la población y para las regiones más débiles.

Así, lo que aquí planteamos, por supuesto sin conocer nada sobre el futuro excepto que es incierto, es qué tipo de sociedad del bienestar se disfrutará en Europa en los próximos tiempos. Los estados del bienestar europeos están todavía en proceso de convergencia en un número impor-

tante de vías: niveles de gasto y estructuras pluralistas. De cualquier manera el compromiso entre Bismarck y Beveridge está relativamente sin decidir. Aunque una buena suposición es que las provisiones del bienestar se desarrollarán siguiendo la estructura trazada hace alrededor de cien años con la distinción entre caridad local y ayuda mutua autorganizada, como sugirieron Atkinson y Greve. Sin embargo, esta conclusión pasa por alto lo que ha sido etiquetado como la dimensión cultural de la sociedad del bienestar¹¹, es decir, el funcionamiento de la sociedad civil. Puede que la sociedad civil refleje la estratificación producida en el mercado; pero es también una oportunidad para que las acciones solidarias de las gentes consigan sobrepasar la estructuración instrumental de la vida cotidiana tal como es producida tanto por el estado como por el mercado.

Las presiones de la Unión Europea (UE), deben de considerarse de naturaleza indirecta. Directamente, la UE no tiene poderes sobre la protección social en sentido estricto; sólo en áreas tales como la igualdad de trato para hombres y mujeres, las condiciones de trabajo y los trabajadores que traspasan fronteras, es dónde la UE puede ejercer autoridad en forma de directivas (que son instrumentos legales vinculantes). Sin embargo, indirectamente, la armonización de los impuestos y de las tasas en la Unión puede perfectamente hacer política social efectiva, puesto que ésta ha de ser financiada. En algunas lecturas del Libro Blanco de Crecimiento, Empleo y Competitividad y del Libro Verde sobre el Futuro

¹¹ Hasta ahora hemos visto solamente unos pocos ejemplos de dichos enfoques culturales en la investigación del bienestar, aunque se han realizado más de los citados en este artículo. Una excepción, aunque desafortunadamente no muy convincente, es una reciente publicación de Cahill (1994) titulada *The new social policy*. En lugar de centrarse en los sectores habituales de la política social como la salud, los servicios sociales personales, vivienda, educación, empleo y seguridad social, Cahill escribe capítulos sobre comunicación, espectáculos, viajes, compras, trabajo y juego. El libro es un intento admirable por escribir la vida cotidiana de la política social. Sin embargo, en mi opinión fracasa al captar la conexión entre estos entornos de política social (tradicional) y las provisiones que realmente encuentra la gente ya sean distribuidas privada, pública o personalmente. Además, los métodos diseñados sobre la construcción del entorno cotidiano de las personas postindustriales viajando, viendo la televisión, etc. son a menudo presentaciones 'socio-económicas', cuantitativas, y no los hallazgos de investigación de sociología cultural y de antropología social que cabría esperar. Un ejemplo positivo de trabajo novedoso de investigación del bienestar culturalmente orientado es el artículo de Goul Andersen (1993) "Fuentes de apoyo del bienestar en Dinamarca: interés propio o modo de vida?" en el que convincentemente muestra que la expansión del estado del bienestar y los cambios de los modos de vida se han apoyado mutuamente.

de la Política Social, se ha visto la materia de la financiación del bienestar de forma muy negativa. En los países Nórdicos los impuestos y las tasas de armonización se han visto como una amenaza potencial a las peculiaridades del modelo escandinavo, y desde las organizaciones voluntarias alemanas la solicitud de disminuir las contribuciones sociales y las tasas de la nómina, especialmente acentuada en el Libro Blanco, es interpretada como un argumento para el recorte en la financiación de la protección social (Kuper, 1994). Una lectura más positiva de los mismos documentos destacará las referencias a formas alternativas de financiación de la protección social, por ejemplo, en forma de impuestos ecológicos. La lucha política determinará si se aplicará una u otra solución.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P. (1991). "Welfare and Poverty in Europe of the 1990s: Social Progress or Social Dumping?" *International Journal of Health Services*, vol. 21, no. 2: 237-264.
- Abrahamson, P. (1993). "Policies of Labor Market Insertion: Some International Experiences." *Il Politico* No. 38: 123-138.
- Abrahamson, P. (1994). "Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a Europe an Social Policy?" *Current Politics and Economics of Europe* vol. 3, no. ? (en prensa).
- Atkinson, A. (1992). "Towards a European Social Safety net?" *Discussion paper WSP/78*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Bagguley, P. (1994). "Prisoners of the Beveridge dream? The political mobilisation of the poor against contemporary welfare regimes." En R. Burrows & B. Loader (eds.) *Towards a post-fordist welfare state?* Londres: Routledge.
- Baldwin, P. (1994). "Can we Define a European Welfare State Model?" Paper presented at the *Conference on Comparative Welfare Systems*. Roskilde: Roskilde University, May.
- Bislev, S. y H. Hansen (1991). "The Nordic welfare states and the European Single market." En L. Lyck (ed.) *The Nordic Countries in the Internal market of the EC*. Copenhagen: Handelshøjskolens forlag.
- Castles, F. G. y D. Mitchell (1990). *Three worlds of welfare capitalism or four?* Australian National University, Graduate program in public policy. Discussion paper No. 21.
- Cahill, M. (1994). *The new social policy*. Oxford: Blackwell.
- Chassard, Y. y O. Quintin (1992). "Social protection in the European Community: Towards a Convergence of Policies." Paper presented at the *Conference Fifty Years After Beveridge*. University of York, UK, Sep., mimeo, DG V, Commission of the European Communities.
- Commission of the European Communities (1992). *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the struggle against social exclusion. Furthering social integration* Communication from the Commission, 23. Decembre 1992. Bruselas: Commission of European Communities.
- Commission of the European Communities (1993a). *Green Paper on European social policy: Options for the Union*. Bruselas: Directorate General V.
- Commission of the European Communities (1993b). *Employment in Europe 1993*. Bruselas: Directorate General V: Employment, Industrial Relations and Social Affairs (Edición francesa).
- Commission of the European Communities (1993c). *Social Protection in Europe*. Bruselas: Directorate General V.
- Commission of the European Communities (1993d). *White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment*. Bruselas
- Council of Ministers (1992a). "Ministerrådets henstilling af 24. juni 1992 om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesord-

ninger." (Council recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems) *Bulletin of the European Communities* No. L245: 46-48.

Council of Ministers (1992b). "Ministerrådets henstilling af 27. juli 1992 om over ensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse." (Council recommendation of July 27 1992 on the convergence of social protection objectives and policies) *Bulletin of the European Communities* No. L 245: 49-52.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Eurostat (1990). *Regional Statistics*. Luxembourg.

Eurostat (1991). *Rapid Reports*. Luxembourg.

Eurostat (1993). *Statistiske basisoplysninger om Fællesskabet*. Luxembourg: Eurostat.

Ferrera, M. (1993). *EC Citizens and social protection*. Pavia (Italia): Universidad de Pavia.

Gold, M. (1993). "Overview of the Social Dimension" En M Gold (ed.) *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*. Londres: MacMillan

Goul Andersen, J. (1993). "Sources of welfare support in Denmark: Self-interest or way of life?" *International Journal of Sociology* vol. 22, no. 4: 25-48.

Greve, B. (1994). "Development in the EC and its impact on the welfare state in Europe — trends towards convergence in the last ten years. *History of European Ideas*. vol. 19, nos. 1-3: 147-52.

Jessop, B. (1994a). "Post-Fordism and the State." Paper presented at the *Conference on Comparative Welfare Systems*. Roskilde: Roskilde University, May.

Jessop, B. (1994b). "The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state." En R Burrows & B Loader (eds.) *Towards a post-fordist welfare state?* Londres: Routledge.

Kleinman, M. & D. Piachaud (1992). "European Social Policy: Models and Rationales." Suntory-Toyota International Centre for Economic and related Disciplines. Welfare State Programme WSP / 77. Londres: London School of Economics and Political Science.

Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*. Londres: Allen OECD Unwin.

Korpi, W. & J. Palme (1994). *The strategy of equality and the paradox of redistribution*. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Kosonen, P. (1992). "European Welfare State Models: Converging Trends." Paper presented at the *1st. European Congress of Sociology*, Vienna, August.

Kosonen, P. (1994). Paper presented at the *13th. World Congress of Sociology*. Bielefeld, Germany, July 1994.

Kuper, B.-O. (1994). "The Green and White Papers of the European Union: The Appar ent Goal of Reduced Social Benefits." *Journal of European Social Policy* vol. 4, no. 2: 129-137.

Köppinger, P. (1984). *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft: Ordnungspolitik aus der Sicht christlicher Soziallehre*. Königswinter: CDA Verlag

Lawson, R. (1994). "The Challenge of 'New poverty': Lessons from Europe and North America." *International Politics and Society*, vol. 1, no. 2 (citado del manuscrito).

- Leibfried, S. (1992). "Towards a European Welfare State? On integrating poverty regimes into the European Community". En Z Ferge & J E Kolberg (eds.) *Social Policy in a changing Europe*. Viena: Campus.
- Leibfried, S. & P. Pierson (1993). "Europe's Semi-Sovereign Welfare States: Social Policy in an emerging Multi-Tiered System." Mimeo. Bremen: Institut für Sozialpolitik.
- Ministère des affaires sociales de la santé et de la ville (1994). *Choix de données sur la protection sociale et son environnement dans les pays de l'Union européenne. Chiffres repères 1994*. Paris: Services de statistique, des études et des systèmes d'information.
- Ministry of Social Affairs (1993). *Social Policy in Denmark*. Copenhagen, Dinamarca.
- Negt, O. (1985). *Det levende arbejde den stjalne tid*. (German original *Lebendige Arbeit enteignete Zeit*) Copenhagen: Politisk Revy.
- OECD (1981). *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD.
- OECD (1993). *Employment/Unemployment Study. Interim Report by the Secretary General. Council at Ministerial level*. Paris: OECD.
- OECD (1994). *New Orientations for Social Policy*. Social Policy Studies No. 12. Paris: OECD.
- Pestoff, V. (1992). "Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization." *Journal of Consumer Policy*, vol. 15, no. 1: 21-45.
- Ramprakash, D. (1994). "Poverty in the Countries of the European Union: A synthesis of Eurostat's statistical research on poverty." *Journal of European Social Policy* vol. 4, no. 2: 117-128.
- Rhodes, M. (1992). "The Future of the 'Social Dimension': Labor Market Regulation in Post-1992 Europe." *Journal of Common Market Studies*. Vol. XXX, no. 1: 23-51.
- Snower, D. (1993). "The Future of the Welfare State." *The Economic Journal* vol. 103, no. 418: 700-717.
- Streeck, W. (1993). "From Market Making to State-building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy". Paper presented at the 89th Annual Meeting of the American Sociological Association, Miami, Florida, Aug. 1993. Mimeo, University of Wisconsin-Madison.
- Taylor-Gooby, P. (1993). "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?" Mimeo. Canterbury: University of Kent.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy*. Londres: Allen & Unwin.
- UCL (1994). *Options for the Union*. Publicado por el Departamento de Legislación Internacional, Université Catholique Louvain (UCL), resumen de la conferencia de Bruselas 26-28 de mayo, 1994.
- UN (1989). *Social Policy in Transition: Adjusting to the needs of the 1990s*. Nueva York: United Nations.
- UN (1993a; 1993b). *Final Report. Conference of European Ministers Responsible for Social Affairs - United Nations European Region*. Viena: European Centre.
- Wagner, A. (1993). "Which Kind of Europe? An exhortation to act locally and think globally." *Scandinavian Journal of Social Welfare* vol. 2, no. 2: 2-9.

Weale, A. (1994). "Social Policy and European Union". *Social Policy and Administration* vol. 8, n. 1: 5-19.

Wilensky, H. y C. N. Lebaux (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. Nueva York.

Williams, F. (1994). "Social relations, welfare and the post-fordism debate." En R Burrows y B. Loader (eds.) *Towards a post-fordist welfare state?* Londres: Routledge.

II PARTE:
ALTRUISMO CÍVICO Y ESTADO.
UNA ACOMODACIÓN DISTANTE

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA EUROPA DEL SUR. UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y ASOCIACIONES ALTRUISTAS

Sebastià Sarasa

INTRODUCCIÓN

En 1981, la OCDE hacía público su informe *El estado protector en crisis*. Resultado de las deliberaciones entre expertos de la política social este informe recogía algunas recomendaciones para resolver la difícil situación en que se hallan hoy sumidas las políticas sociales de las sociedades avanzadas. Entre las propuestas para mejorar la eficacia y la flexibilidad de los servicios sociales la mayoría de los participantes en el informe se decantó por recomendar una delegación más activa de las responsabilidades administrativas en la sociedad civil. Una mayor privatización de los servicios, en definitiva, que no acaba de reunir el consenso necesario en lo que respecta a qué agentes de la sociedad civil deben ser quienes asuman las nuevas responsabilidades, si las empresas comerciales operando bajo las reglas del mercado, o las organizaciones no lucrativas actuando, por delegación de poderes, como organizaciones casi públicas (A.H. Halsey, 1985). Este creciente interés por la iniciativa privada y el voluntariado ha abierto una nueva línea de estudio entre los especialistas de la política social al intentar precisar cuál es la dinámica del altruismo organizado, sus posibilidades ante los retos del estado benefactor así como sus relaciones con el estado y el mercado.

Estas páginas que tiene el lector ante sí no son un estudio sobre el voluntariado social, sus valores, la evolución de su extensión e intensidad en las sociedades avanzadas, ni sobre los factores que influyen en su desarrollo. Mi intención es proponer una hipótesis de trabajo para estudiar las *asociaciones altruistas*¹, es decir aquéllas agrupaciones civiles que integran

¹ Extenderme en el significado que doy a tal concepto alargaría en exceso la duración de esta ponencia, razón por la cual remito, a quien esté interesado, al trabajo de S. Giner y

y canalizan al voluntariado, en sus relaciones con el sistema político. El tema es de gran importancia por varias razones. Una, la privatización de los servicios sociales puede hacerse de diferentes maneras. Del mismo modo que no hay un único estado del bienestar², tampoco hay una sola relación entre lo público y lo privado³. Siendo este el caso, puede ser de utilidad alguna información sobre cómo está estructurada en distintos países la oferta pública y privada de los servicios. Por otro lado, la privatización requiere de una voluntad política para llevarla a cabo y, por tanto, los derroteros que pueda seguir esta reforma que se anuncia estarán condicionados por los actores políticos y por las instituciones de que hasta hoy se ha dotado cada país para vertebrar la oferta pública y privada.

Las conclusiones que adelanto son: (a) que no hay una única vía de colaboración entre público y privado en las sociedades avanzadas; (b) que las formas de colaboración responden a pautas culturales e institucionales que sobrepasan las fronteras de los estados, confirmando a estos unos rasgos distintivos que pueden obligarnos a revisar la taxonomía clásica de regímenes de bienestar; y (c) que hay unos rasgos peculiares en los países de la Europa del sur que deben ser tenidos en cuenta en el momento de pensar cual pueda ser el futuro del asociacionismo altruista y sus relaciones con los servicios públicos en nuestro país.

LAS RELACIONES ENTRE ASOCIACIONES ALTRUISTAS Y EL ESTADO DEL BIENESTAR

La creciente literatura sobre las asociaciones altruistas y el bienestar social muestra, al menos, dos líneas de investigación teórica destacables. Una está dirigida a explicar la lógica de dichas asociaciones y el significado que tiene la división de funciones entre el estado, el mercado y el aso-

S. Sarasa *Lo privado público: altruismo y políticas sociales* (en prensa). Valga por ahora la indicación de que el concepto de asociación altruista es un instrumento teórico del que hago uso para referirme a lo que otros autores denominan "sector independiente", "tercer sector", "economía social", "organizaciones no lucrativas", "asociaciones voluntarias", u "organizaciones no gubernamentales".

² Desde los trabajos pioneros, como el de Titmuss (1974) hasta los más recientes y sofisticados de Esping-Andersen (1990) se ha ido confirmando que el Estado de Bienestar como abstracción teórica tiene manifestaciones empíricas heterogéneas.

³ Gidron, Kramer y Salamon (1992), S. Kuhnle y P. Selle (1992a) y Grongberg (1987).

ciacionismo altruista. La otra trata de establecer tipologías de relaciones entre el estado y las asociaciones, para explicar porqué varía la importancia de estas asociaciones en diferentes países.

Respecto a la primera línea de investigación, las explicaciones ofrecidas se agrupan en torno a dos marcos teóricos. Uno, defendido desde el individualismo metodológico y las teorías de la elección racional, destaca el carácter económico de las asociaciones como distribuidoras de servicios y trata de explicar la división de funciones entre sectores en base a la heterogeneidad de la demanda y a la eficacia relativa de cada sector según la naturaleza privada de los bienes ofrecidos⁴.

El otro marco teórico, considera secundarias las decisiones racionales de los individuos y destaca el peso decisivo de las inercias históricas e institucionales. Las asociaciones altruistas son analizadas, no como distribuidoras de servicios, sino como instituciones intermedias entre el estado y los individuos que desempeñan una función fundamental en la integración de los grupos sociales y en la gestión del conflicto político.

El presente trabajo, sin rechazar algunos de los hallazgos más notables del primer enfoque, se enmarca en el segundo tipo de estudios, los que analizan las relaciones entre estado y altruismo organizado asumiendo que la lógica de éste no es inteligible apelando sólo a las decisiones racionales de los consumidores. Estas, sin duda, tienen un papel importante en el desarrollo de ciertos servicios sociales⁵ pero, si queremos comprender la estructura del sector altruista y sus relaciones con las administraciones públicas, debemos forzosamente apelar también a factores sociopolíticos que han marcado la historia de cada país. Sobre éstos concentra su atención el presente trabajo.

Alcanzar una comprensión adecuada de este fenómeno exige tener en cuenta tanto los estudios recientes sobre las organizaciones altruistas como las teorías, ya clásicas, sobre regímenes de bienestar social y sobre las relaciones corporatistas en las sociedades avanzadas. La ausencia de esta perspectiva amplia puede conducir a resultados poco relevantes. Así,

⁴ La distinción entre "bienes públicos y privados" referida es la clásica de la teoría económica, -ver M. Olson (1992). La distinción entre público y privado tiene, sin embargo, otros significados en la disciplina jurídica y en la teoría política. Ello hace que, en ocasiones, el debate sobre la privatización de servicios públicos sea confuso si previamente no se precisan los conceptos de público y privado que se utilizan, véase al respecto P. Starr (1989).

⁵ Por ejemplo, la aparición de las asociaciones de disminuidos en España tiene su origen en una oferta pública y comercial insuficientes, por no decir inexistentes.

el intento de Gidron, Kramer y Salamon (1992) de clasificar a los países según una distribución basada en dos variables ("quien financia los recursos" y "quien presta los servicios") ofrece unos resultados poco convincentes dado que países tan dispares como EEUU, Holanda, Alemania e Italia se agrupan en un mismo "modelo de colaboración" entre estado y asociaciones, mientras que el "modelo de estado dominante" agrupa a países tan lejanos entre sí institucionalmente como Suecia, Suiza y Francia.

P. Kuhnle y P. Selle (1992) han criticado este intento y ofrecen una tipología alternativa incorporando factores relacionados con las prácticas neo-corporatistas. Utilizando las variables "dependencia financiera" de las asociaciones respecto al estado, y "proximidad" entre ambos agentes sociales en términos de "comunicación y contacto" ofrecen una clasificación de casos más acertada. La propuesta, no obstante, adolece de cierta limitación. Al no tener en cuenta la variable "quien presta los servicios" oblitera un elemento crucial, cual es el poder político de los grupos estructurados en torno a una comunidad de valores y los intentos de estos grupos por controlar los procesos de reproducción cultural que les atañen directamente. Aspecto éste de crucial importancia en los servicios sociales que están sometidos a una lógica ambivalente de acción altruista orientada por valores y de acción instrumental dirigida por los aparatos burocráticos que vertebran a dichos grupos para mantener el control sobre sus bases sociales (S. Sarasa, 1993). Incorporando esta variable podremos analizar mejor las distancias entre países como Noruega y Suecia, por un lado, y Alemania y Holanda por otro, países que en la propuesta de clasificación de Kuhnle y Selle caen todos ellos incongruentemente en una misma cesta.

Mi propuesta incluye así tres variables significativas: (a) quién financia los servicios, (b) quién los presta y (c) cuáles son los canales institucionales para concertar políticas sociales a nivel nacional entre sector público y sector privado. La tipología que aquí se propone, no obstante, debe tomarse con la cautela de una propuesta provisional. Su confirmación exigiría una contrastación empírica con datos más específicos y refinados que los utilizados.

De modo genérico puede afirmarse que hay, en las sociedades occidentales más desarrolladas, al menos cuatro modos de relación entre estado y asociaciones altruistas. Para denominarlos de alguna manera breve me referiré a ellos según las áreas geográficas donde con más intensidad se dan los rasgos ideales de cada tipo. Creo necesario advertir que esta tipología hace referencia a "tipos ideales" y que seguramente cada país

tendrá particularidades no fácilmente encajables en las características definidas para cada tipo. Es más, las tendencias hacia una convergencia relativa de las políticas sociales europeas pueden haber contribuido a que rasgos de un sistema estén igualmente presentes en otro. En cualquier caso, aunque todos los sistemas tengan trazos comunes, la distinción que propongo me parece significativa puesto que dentro de las semejanzas todavía destacan en cada conjunto de países las características que le dan una personalidad propia frente a los otros sistemas de bienestar.

(a) El régimen *renano* caracteriza a países como Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria. Sus rasgos distintivos son: (1) Poderosas organizaciones privadas agrupadas de manera centralizada y jerárquica según tres o cuatro líneas ideológicas sobre todo de tipo religioso. Se trata pues de un pluralismo limitado por una estructura de oligopolio social. (2) Estas corporaciones tienen un estatuto especial que las hace casi públicas y se financian mayoritariamente con fondos públicos. (3) Tienen una enorme capacidad de influencia política sobre un estado relativamente débil, muy descentralizado, que se rige por el principio de subsidiariedad.

(b) Las peculiaridades del sistema *escandinavo* consisten en que: (1) las organizaciones privadas están también muy centralizadas pero no tanto según líneas ideológicas como por campos de intervención social. (2) También están reconocidas como entidades casi públicas y se financian casi íntegramente de fondos públicos. (3) A diferencia del sistema renano, el agente hegemónico en las relaciones entre estado y altruismo organizado es el estado. Éste es quien planifica, financia y suministra la mayor parte de los servicios de bienestar. No obstante, la política social es concertada institucionalmente con las asociaciones de profesionales, de usuarios y de proveedores de servicios. Asociaciones a cuyo desarrollo ha contribuido encarecidamente la propia administración pública.

(c) En países de la Europa *mediterránea* como Italia, Francia y España las relaciones entre estado y asociaciones altruistas se han consolidado en lo que podríamos denominar una acomodación distante. (1) Tradicionalmente, el sector privado altruista ha estado representado mayoritariamente por la Iglesia católica, sobre todo en la educación, los servicios sociales y algo menos en la sanidad. Fuera de ella, el asociacionismo laico concentrado sobre todo en grupos de ayuda mutua, ha estado desorganizado y con escasa representación nacional. (2) La financiación es

mayoritariamente pública mediante subvenciones y la Iglesia católica ha gozado de un status especial casi público similar al que goza en la mayoría de Europa occidental. (3) La diferencia consiste en que no existen canales institucionales formalizados entre el estado y las asociaciones para concertar políticas de bienestar social. Ello no significa que ambos agentes vivan de espaldas entre sí, hay consultas, presiones y negociaciones pero, ante la ausencia de canales institucionalizados a tal efecto, dependen mucho de los avatares políticos de cada momento. El recelo, la incomunicación y el conflicto abierto son bastante frecuentes y, a menudo, polarizados por las relaciones, no siempre cordiales, entre Iglesia y Estado.

(d) Un sistema de relaciones bien distinto a los europeos es el *norteamericano*. (1) El sector altruista está estructurado en torno a identidades étnicas y religiosas pero, sobre todo, de carácter local. (2) La financiación, si bien depende en gran medida del sector público, es compartida más que en ninguno de los otros sistemas mencionados, por el sector privado. Bien por donaciones individuales y de corporaciones privadas o por el cobro de los servicios que prestan. (3) Por último, no existe reconocimiento público de ningún grupo religioso ni canales institucionales formalizados para concertar políticas sociales similares a la situación oligopolística del sistema renano.

Estos cuatro sistemas de relaciones son explicados a continuación con más detalle. El lector, empero, hará bien en no olvidar que lo que en estas páginas se describe son tipos de relaciones que han estado vigentes en los momentos de mayor crecimiento del gasto público en las sociedades avanzadas. Se trata, una vez más, de relaciones heredadas. Las singulares transformaciones de las sociedades avanzadas en los últimos veinte años deben mantenernos cautos sobre la vigencia futura de lo que aquí se afirma.

SISTEMA ESCANDINAVO. RELACIONES NEOCORPORATISTAS BAJO TUTELA ESTATAL

En países como Noruega y Suecia las relaciones entre estado y asociaciones altruistas están basadas en prácticas neocorporatistas, si bien la estructura del sector altruista guarda unas peculiaridades importantes que le distinguen de los otros estados benefactores neocorporativos de la Europa continental. En los países escandinavos las asociaciones altruistas

se relacionan entre sí de un modo formal y jerárquico constituyendo "consejos de cooperación" a nivel nacional. Así, en Suecia, el 75% de las asociaciones están formalmente afiliadas a una organización nacional y, de ellas, sólo un 25% son puramente locales⁶. Estos consejos de cooperación sirven para limitar la competencia entre organizaciones y a la vez como instrumento de influencia política institucionalizada en la elaboración de las políticas sociales⁷. La participación de las asociaciones en las operaciones de la autoridad central es elevada a través de las comisiones estatales encargadas de proponer medidas legislativas, en las que participan delegados de las organizaciones afectadas quienes distribuyen los borradores para su discusión en todas las asociaciones locales. Una práctica que se está extendiendo también a las decisiones de los gobiernos locales, donde es frecuente que los ayuntamientos suministren bienes inmuebles y otros equipamientos mientras que la gestión corre a cargo de asociaciones voluntarias (J. Boli, 1991). Por otra parte, es muy frecuente que los políticos y burócratas estén afiliados a asociaciones y muchos cargos electos se consideran a sí mismos representantes de las asociaciones a las que están afiliados (J. Boli, 1991).

En estas relaciones el predominio estatal como proveedor de servicios de bienestar es casi absoluto. En Suecia, donde el índice de asociacionismo es uno de los mayores del mundo, no hay formalmente asociaciones benéficas, salvo para ayuda internacional, ya que el bienestar social interno es responsabilidad pública (J. Boli, 1991). La integración institucional de las asociaciones en los órganos del estado es tan profunda que incluso es cuestionable que pueda hablarse de un sector altruista "independiente". Así las fronteras entre estado y sociedad son borrosas y ni siquiera existe en sueco un término equivalente al anglosajón "tercer sector", al francés "economía social" o al alemán "economía comunal - *Gemeinwirtschaft*" para significar un tejido organizativo que no es lucrativo ni estatal. En el pensamiento político sueco estado y sociedad son muchas veces sinónimos y, donde un anglosajón diría que la ayuda a los pobres es responsabilidad del estado, un sueco afirmaría que es responsabilidad de la sociedad, en el bien entendido que la sociedad es el estado, al igual que el discurso corriente de que el estado se opone al mercado en Suecia se traduce porque la sociedad se opone al mercado. Esta mayor

⁶ J. Boli (1991).

⁷ Véase S. Kuhnle y P. Selle, (1990, 1992a y 1992b) para el caso noruego y V. Pestoff (1990) para el caso sueco.

relevancia del estado sobre el sector privado en la prestación de servicios no ha de ser interpretada, sin embargo, como resultado de una confrontación entre ambos sectores y el triunfo del primero. En los países escandinavos las asociaciones altruistas surgidas directamente desde la sociedad civil han sido siempre una fuerza motriz cuya cooperación en busca de un interés común ha contribuido en buena medida al desarrollo del estado benefactor (S. Kuhnle y P. Selle, 1990). Aunque también es cierto que muchas asociaciones son más una creación de la autoridad central del estado que de iniciativas individuales. Paradójicamente, la preocupación de las autoridades públicas por el bienestar de colectivos concretos como los disminuidos, las mujeres, los ancianos o los inmigrantes, pone en marcha una maquinaria de campañas de sensibilización y de subvenciones que da lugar a la aparición de asociaciones altruistas. El resultado es que cualquier iniciativa asociativa de los individuos está abocada a ser cooptada por los poderes públicos. Sobre todo si se tiene en cuenta que, a diferencia de EEUU, el mecenazgo de empresas comerciales es casi inexistente, aunque esté creciendo en los últimos años (J. Boli, 1991).

En consecuencia, las asociaciones son vistas en grado considerable como agentes del gobierno central. Esta percepción, no obstante, es considerada natural por suecos y noruegos quienes están acostumbrados a que la autoridad central se difunda por cada rincón de la sociedad desde que la iglesia luterana estatal expandiera su poder desde mediados del s. XVII (J. Boli, 1991). La iglesia luterana es todavía hoy la iglesia estatal. El 93% de la población sueca es considerada luterana dado que todo niño nacido de luteranos se inscribe automáticamente como tal. La Iglesia es financiada mediante un impuesto religioso obligatorio, y ello a pesar de que los religiosos practicantes son muy pocos. En cualquier caso la religión es cuestión estrictamente privada que tiene muy poca influencia electoral y en los debates públicos, del mismo modo que la religiosidad está notoriamente ausente en la vida pública. En el sistema escandinavo, las organizaciones religiosas juegan un papel menor en comparación con otros países protestantes individualistas como EEUU, Inglaterra u Holanda. La razón se encuentra en los orígenes de la iglesia luterana, que siempre estuvo bajo férreo control de la monarquía, llegándose a crear dos mundos estancos: el de la política por un lado, y el de las creencias religiosas privadas y la preparación espiritual para el más allá, por el otro (J. Boli, 1991). Su estrecha vinculación a la nobleza la hizo incapaz de ganarse la adhesión de los campesinos quienes, a finales del siglo pasado, promovieron un fuerte movimiento de libertad religiosa con el apoyo de las clases ilus-

tradas urbanas y, sobre todo, del movimiento obrero (G. Therborn, 199.). Con frecuencia los movimientos de renovación religiosa hicieron causa común con liberales y socialdemócratas frente al antiguo régimen y la jerarquía de la iglesia luterana. Con el paso del tiempo, la hegemonía que las organizaciones socialdemócratas tomaron en el proceso de modernización de Suecia, ha llevado a un régimen de bienestar estatista con un amplio consenso ciudadano.

La tradición de colaboración entre movimientos sociales forjada entre nuestro siglo y el pasado ha creado una cultura de participación ciudadana no sectaria en la que las asociaciones se estructuran sobre todo en torno a necesidades sociales y no según líneas divisorias ideológicas. A diferencia de muchos países de Europa continental, el movimiento asociativo escandinavo es mucho más abierto y muy poco restrictivo en cuestiones ideológicas. Individuos de diferentes creencias religiosas e ideologías políticas acostumbran a participar en una misma asociación, mientras que en Holanda y Alemania por ejemplo, las asociaciones son cerradas a individuos de confesión religiosa o ideología política diferentes a las sostenidas por el "pilar" al que se adscribe la asociación.

SISTEMA RENANO. RELACIONES NEOCORPORATIVAS CON ESTADOS SUBSIDIARIOS

El sistema de relaciones neocorporatistas descrito en el caso escandinavo es muy similar al de países de Europa continental como Alemania, Holanda, Bélgica y Suiza, si bien en estos países el sector altruista se vertebraba en torno a divisiones ideológicas mucho más robustas que limitan mucho el poder del estado⁸. Una herencia de las luchas por el control de las instituciones de reproducción ideológica que han tenido lugar entre iglesias y estados en el proceso de modernización europea (G. Therborn, 1989).

Los Países Bajos son un buen ejemplo de este sistema político de "democracia consociacional" apoyada en unos pocos segmentos de la sociedad muy poderosos y estancos que, con sus propias organizaciones políticas y sociales, canalizan siempre a la participación ciudadana. Fuera

⁸ Véase H.K. Anheier (1991) para Alemania, P.L. Hupe (1993) para Holanda.

de estos "pilares" del sistema queda poco espacio libre para el asociacionismo. Los tres pilares más relevantes, -uno confesional que agrupa a diversas confesiones religiosas (calvinistas y católicos sobre todo), uno liberal y otro socialdemócrata-, actúan como una constelación de organizaciones estructuradas en un sistema asociativo muy diversificado en la base pero que actúa cooperativamente gracias al consenso entre las cúpulas de cada segmento ideológico de la sociedad.(P.L. Hupe, 1993).

A diferencia de Suecia y Noruega, el sistema político holandés, como el alemán, ha estado dominado hasta hace poco por los partidos confesionales que han aprovechado su poder político para tratar de fortalecer aún más la pilarización de la sociedad holandesa como instrumento de reproducción religiosa (G. Therborn, 1989). También a diferencia de los países escandinavos, los movimientos de renovación religiosa no se integraron con el movimiento obrero, sino que aparecieron como reacción contra él y contra el liberalismo.

El movimiento protestante ortodoxo holandés del s. XIX, dirigido por Abraham Kuiper, fue un movimiento de democratización eclesial de la pequeña burguesía y clases bajas contra los notables y la burguesía. Era también un movimiento conservador que pretendía protegerse de las influencias modernizantes, pero usando medios modernos para influir en la esfera pública y que dio lugar, en 1878, al Partido Antirrevolucionario que ha mantenido posiciones políticas extremistas, al menos hasta 1950 (Pennings, 1991). El movimiento católico, por su parte, no se dirigió contra los líderes de la Iglesia sino que, muy al contrario, se desarrolló bajo la dirección de los clérigos y como reacción ante el movimiento obrero. En cierto modo la "pilarización" apareció como fruto de la reacción de las iglesias frente a la aparición del movimiento obrero, al que imitaron creando un movimiento obrero cristiano.

El conflicto de clases se fragmentó con la cuestión religiosa y tanto católicos como protestantes pasaron a ocupar un lugar central en el Parlamento tras 1901. Para mantener unido a un electorado socioeconómicamente heterogéneo estos partidos confesionales utilizaron la política social como instrumento de consenso. Para ello, construyeron unos servicios de bienestar mediatizados por estructuras corporativas que unían a

⁹ Arend Lijphart (1968) utilizó los conceptos de "pilarización" y "democracia consociacional" para describir el sistema político de los Países Bajos que aquí se expone de modo muy sucinto. Sistema que, en los últimos tiempos, sufre una erosión notable de la que hago abstracción por el momento, aunque debe ser tenida en cuenta para analizar las nuevas tendencias aparecidas en la relación entre estados y sociedad civil de Europa.

trabajadores y empresarios bajo una misma denominación confesional. Se consolidó de este modo un sistema político de minorías que dificultaba la gobernabilidad si no era a través de coaliciones, a la vez que perpetuaba una tradición pactista de las élites holandesas que se remonta ya al siglo XVIII (Daalder, 1974 y 1984). La "pilarización" del sistema no obstante, no acabó de dominar las relaciones políticas hasta el período de entreguerras (Van Doorn, 1956), cuando las élites holandesas pacificaron el sistema creando un sistema político consensuado en el que se tratan con el mismo favor la educación pública y la educación confesional (Lijphart, 1968). Tras la segunda guerra mundial, hubo un intento fallido de desarrollar los servicios gestionados directamente por el estado. El gobierno de guerra holandés que se había exiliado a Londres, propuso un proyecto de Seguridad Social muy influido por el informe Beveridge. No obstante, en su posterior aplicación, el intervencionismo directo del estado se redujo notablemente y, en 1952, el sistema de seguros estaba completamente administrado por corporaciones de empresarios y de trabajadores como en Alemania (P.L. Hupe, 1993:372).

En la actualidad, el estado asistencial holandés ejerce sus funciones de garantía a todos sus ciudadanos mediante categorías profesionales y organizaciones funcionales dominadas también por profesionales. Se trata de un "territorio" con mucha iniciativa privada relativamente autónomo del que los ciudadanos son dependientes y que el estado a duras penas controla¹⁰. Una iniciativa privada que desde finales del XIX ha utilizado el crecimiento del estado asistencial como un medio de aumentar su influencia confesional y como una poderosa base de oposición al estado. Es en los servicios sociales y en la educación donde la pilarización de la iniciativa privada es más intensa, y algo menos en el sistema de salud. Este poderoso desarrollo de la autonomía de profesionales y asociaciones intermedias ha dado lugar a definir un "quinto poder" en la toma de decisiones políticas que se añade a los tres definidos por Montesquieu y a un "cuarto" formado por la burocracia (P.L. Hupe, 1993). Un proceso que no es exclusivo de Holanda. Es característico también de países como Bélgica, Suiza (D. Buttschi y S. Cattacin, 1993) y la antigua República Federal Alemana surgida tras la victoria aliada.

En el caso de Alemania, su joven estado ha mantenido también unas relaciones con las asociaciones de la sociedad civil preñadas de conflictos en

¹⁰ J.A.A. van Doorn, (1978). Citado por P.L. Hupe *op.cit.*.

su no muy larga historia. Cuando Alemania constituyó su estado no tenía, a diferencia de la Inglaterra de su tiempo, una sociedad civil burguesa muy desarrollada. La restauración que siguió a la revolución de 1848 acabó con el débil movimiento asociativo burgués que se estaba gestando desde finales del siglo XVIII. Su espacio lo ocupó de sobras un asociacionismo de herencia medieval basado en gremios y grupos de status y por asociaciones de política social creadas por él mismo. Sobre estas asociaciones el estado promovió una estructura jerarquizada basada en federaciones nacionales de asociaciones que se ha mantenido hasta el día de hoy, y de cuya lógica no pueden escabullirse ni los movimientos sociales llamados alternativos, que han acabado por construir su propio "pilar" (H. Anheier, 1991).

La debilidad de las clases medias burguesas dejó vía libre a que la industrialización del país corriera en gran parte bajo responsabilidad del estado. Los intentos de modernizar el país llevados a cabo por Bismarck ocasionaron serios conflictos con las iglesias, sobre todo la católica, al tomar el estado la responsabilidad directa de la educación, la cultura y los servicios de bienestar. A su vez, la hegemonía prusiana en el control del estado incitó movimientos separatistas y regionalistas que, con la crisis económica que siguió a la derrota en la primera guerra mundial abocaron al país a una crisis social de enormes proporciones. La República de Weimar fue más tolerante con las asociaciones católicas y socialistas, pero el subsiguiente ascenso del nazismo cercenó todo el asociacionismo civil convirtiéndolo en un aparato propagandístico del partido. Asociacionismo que, por otra parte, supo utilizar muy bien el partido nazi en su ascenso al poder, ocupando puestos destacados en la estructura asociativa local, regional y nacional de modo que acabó por tener un amplio control de las instituciones civiles generadoras de opinión pública (H. Anheier, 1991).

Al acabar la segunda guerra mundial fueron los aliados quienes más apoyaron la consolidación de asociaciones privadas de bienestar, más fiables que las estatales y fue entonces cuando, bajo gobiernos democratacristianos, se adoptó el principio católico de subsidiariedad en las relaciones entre estado y sociedad civil. En consecuencia, el estado de la ex República Federal Alemana ha sido, en términos relativos, un estado poco desarrollado y muy descentralizado¹¹. La relación de funcionarios por

¹¹ Las relaciones entre el asociacionismo altruista y el sistema político alemán han sido muy estudiadas por H. K. Anheier y W. Seibel de quienes he tomado gran parte de los datos aquí expuestos. Véanse H.K. Anheier (1990, 1991), H.K. Anheier y W. Seibel (1993) y W. Seibel (1992).

cada mil habitantes era, en la RFA, inferior no sólo a la de Suecia, sino a la de un país tan poco catalogable de estatista como los EEUU¹². La estructura federal del gobierno deja escasas competencias al gobierno central respecto a las que disponen los *Länder*, sin cuya colaboración es casi imposible que pueda llevarse a cabo ninguna política nacional. El principio de subsidiariedad orienta toda la estructura estatal y sus relaciones con la sociedad civil, de modo que el gobierno central tiende a no realizar labores que pueden desarrollar los gobiernos regionales, y éstos a su vez operan de la misma manera respecto a los gobiernos locales. Una premisa que inspira también las políticas públicas en general en las que el estado procura delegar la gestión de gran parte de asuntos en las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos políticos, sin embargo, mantienen un fuerte carácter estatal. La existencia de partidos regionalistas o separatistas es poco relevante desde el final de la última guerra, y los partidos mayoritarios tienden a asumir cuestiones que, en EEUU, son más propias de la sociedad civil. Esta omnipresencia de los partidos¹³ mayoritarios invade las asociaciones altruistas que se agrupan según líneas ideológicas de manera similar a los "pilares" descritos en los Países Bajos. En líneas generales el sector asociativo alemán está estructurado según un sistema organizativo comprensivo y muy centralizado desde el que se constituye la esfera pública. Con un elevadísimo grado de afiliación, las asociaciones de todo tipo se extienden a nivel local, regional y nacional siguiendo una estructura jerárquica de asociaciones de asociaciones que les permite actuar muy eficazmente como grupo de presión y participar directamente en la concertación de las políticas sociales. En el campo de los servicios sociales el resultado ha sido la aparición de un *cartel* de asociaciones que se reparten las clientelas según criterios explícitamente ideológicos y que son generosamente subvencionadas por las autoridades públicas. Seis grandes asociaciones federales mantienen una situación de oligopolio en la oferta de servicios de bienestar privados. La *Diakonisches Werk* fundada a mediados del siglo XIX y que agrupa a las asociaciones protestantes, *Cáritas* vinculada a la Iglesia católica, la *Arbeiterwohlfahrt* próxima al Partido Socialdemócrata y fundada en 1919, la *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden* creada por los judíos

¹² K. Beyme (1984). Citado por H.K. Anheier (1991:73-74).

¹³ Omnipresencia que ha llegado a ser criticada por lo que supone de perversión de la supuesta divisoria que debe haber entre partidos, gobierno y administración (H. Anheier, 1991).

en 1917, la Cruz Roja, y la *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband*, fundada en 1920 con fines aconfesionales y apartidistas.

Estas asociaciones ofrecen el 70% de todos los servicios a las familias, el 60% de los servicios a la tercera edad, el 40% de las camas hospitalarias y el 90% del empleo de los minusválidos, y su situación de casi monopolio les confiere privilegios como que cualquier suministrador de servicios, incluidas las administraciones locales, tienen prohibido establecer ninguna institución de cuidados infantiles y juveniles si alguna de estas asociaciones tiene previsto ya hacerlo. La escasa libertad de mercado que ofrece este sector privado llega hasta el punto de que los trabajadores extranjeros están obligados a ser atendidos por una de estas asociaciones según la confesión religiosa atribuida a su nacionalidad. Así los trabajadores españoles, italianos, croatas y portugueses deben dirigirse a Cáritas. Los trabajadores de países musulmanes son competencia de la asociación socialdemócrata, y los griegos de las asociaciones protestantes. Una selección que manifiesta la limitada libertad religiosa de facto que existe en la mayoría de Europa. En Alemania, las iglesias mayoritarias, -la Iglesia Católica y el Consejo de Iglesias Protestantes, están reconocidas como corporaciones de derecho público y tienen una posición privilegiada en sus relaciones con el estado que las exime de muchos impuestos y de controles públicos. El derecho eclesiástico es equivalente al derecho público administrativo.

La financiación corre a cargo del 'impuesto religioso' que detrae el estado de las contribuciones sobre la renta de las personas físicas. Estos privilegios contrastan con el status de las religiones minoritarias, entre ellas dos millones de musulmanes, que se rigen por el derecho civil¹⁴.

Este poder de las asociaciones altruistas las ha convertido en entes burocratizados donde los individuos y los grupos sociales "consumen" las prestaciones del estado asistencial del que esperan la cobertura de sus aspiraciones de bienestar, pero no en instituciones de participación donde los ciudadanos debatan e interactúen para traducir en acción común sus aspiraciones¹⁵. Este sistema, en el que las relaciones entre estado y asociaciones pasa por la vinculación con un partido político, se ha manifestado muy sólido desde el momento en que los alternativos alemanes, que han

¹⁴ En los Países Bajos la elevada presencia de la religión musulmana está abriendo el debate sobre la conveniencia o no de reconocer a ésta como otro "pilar" del sistema.

¹⁵ Véase Zijdeveld (1986), citado en P.L. Hupe, (1993).

han intentado crear otras formas menos burocratizadas de participación, no han podido zafarse de la lógica institucional que les obliga a reproducir la misma estructura centralizada del resto de las asociaciones y a constituirse en partido político.

SISTEMA MEDITERRÁNEO. ACOMODACIÓN DISTANTE ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

La actitud reaccionaria que la Iglesia católica tuvo ante la modernización durante el siglo pasado en los países renanos fue más acusada y duradera en los países mediterráneos, donde llegó a colaborar activamente con los gobiernos totalitarios y fascistas de la región. Su monopolio religioso junto a su estrecha vinculación con las estructuras del antiguo régimen y a la fidelidad que supo ganarse entre los pequeños propietarios agrícolas, dividieron a las sociedades mediterráneas entre clericales y anticlericales. División que, pese a haberse diluido notablemente en las últimas décadas, ha dejado sus secuelas en el significado simbólico que tiene en estas sociedades la prestación privada de servicios de bienestar. Por otro lado, la incorporación tardía de la mayoría de estos países al "centro" económico y político europeo, su elevada polarización social, y el carácter tutelado que han tenido sus transiciones democráticas, han influido en que sus estructuras políticas no hayan desarrollado prácticas corporatistas tan institucionalmente enraizadas como en los países renanos y escandinavos (S. Giner, 1993). Además, la proximidad cultural de Francia durante el período de la Ilustración y, posteriormente, la extensión de la doctrina marxista en el movimiento obrero de estos países, han dado pie a una tradición "jacobina" que ha desconfiado de las asociaciones civiles.

En Francia, la Revolución de 1789 mantuvo el estado centralista del Antiguo Régimen a la par que destruyó las estructuras de representación gremiales y de la nobleza. La *Ley Chapelier* (1791) y el *Código Penal* (1810) prohibieron cualquier asociación de mediación de intereses entre el estado y los ciudadanos. Se inició así una tradición que, inspirada en los principios políticos individualistas de Rousseau, se ha mantenido hasta hoy en la cultura política de la izquierda francesa (Seibel, 1992). Fue esta dejadez civil para mantener los ideales democráticos de libre asociación en favor de un estado excesivamente poderoso la que duramente criticó de Tocqueville cuando escribió *La democracia en América*. Una actitud que se reforzó posteriormente por el control que la Iglesia católica tradicional-

mente ha tenido sobre el sector voluntario y por su vinculación con el proyecto que tuvo el gobierno de Pétain de construir un estado corporativista y despótico bajo la ocupación alemana en los años cuarenta (Seibel, 1992). En este sentido, Francia, como en cierta medida España e Italia, ha desarrollado una cultura política de izquierdas en la que los ideales de progreso y justicia social se han encarnado en un estado fuerte e intervencionista frente a una sospechosa sociedad civil dominada por el capital y el asociacionismo conservador.

A pesar de las restricciones iniciales, no pudo evitarse que durante el siglo XIX aparecieran tanto asociaciones obreras de ayuda mutua como organizaciones de carácter benéfico. Las primeras impulsadas por el movimiento anarquista y las segundas por la Iglesia católica. Unas y otras fueron perseguidas por el estado. En los sucesos de La Comuna de París de 1871, el movimiento obrero fue combatido por asociacionismo ilícito y no fue hasta finales del siglo XIX cuando se permitió la libertad de sindicación. Las asociaciones voluntarias no fueron legalizadas hasta 1901, aunque con fuertes restricciones sobre las congregaciones religiosas, según una ley que todavía hoy está vigente (Archambault, 1993). Se inició entonces una etapa de complementariedad entre el estado y la "economía social" que ha crecido a medida que se consolidaba el estado del bienestar.

Un cambio significativo, sin embargo, ha sido la transformación de las mutuas que, creadas en el siglo XIX por el movimiento obrero, fueron abandonadas por éste cuando el estatismo marxista desplazó al anarquismo como doctrina hegemónica. Las mutualidades han sido, en consecuencia, colonizadas por las clases medias, que las utilizan para dotarse de prestaciones suplementarias a las prestaciones concedidas por los servicios de bienestar públicos. No obstante, existe un socialismo no marxista que, en coalición con grupos masones, controla un sector importante de las asociaciones altruistas bajo la influente *Ligue de l'enseignement* que defiende actitudes claramente anticlericales (Archambault, 1993).

En consecuencia, la tradición jacobina republicana ha favorecido siempre el estatismo, con el apoyo de la izquierda marxista, pero a diferencia de los sistemas escandinavos ha habido una oposición representada por la Iglesia católica y por un sector laico-liberal que han conseguido mantener un elevado control sobre la oferta de servicios sanitarios y educativos (Anheier y Seibel, 1990:383). A diferencia también del sistema renano, en Francia la autonomía del estado es mucho mayor y su vinculación con el asociacionismo altruista está basada no en prácticas neocorporativas ins-

titucionalizadas, sino en élites locales que constituyen una red de notables con fácil acceso personal al gobierno central (W. Seibel, 1992). El resultado es que, mientras que en los sistemas escandinavo y renano la interacción entre estado y asociaciones altruistas no es competitiva y está basada en la concertación, en Francia, como en el resto de países mediterráneos, la competencia por los recursos, la manipulación gubernamental y el clientelismo político son rasgos distintivos.

En Italia, el asociacionismo altruista depende financieramente del estado y tiene reconocido un status público especial (Instituciones Benéficas y de Asistencia Pública) que le confiere un elevado patronazgo público (C. Ranci, 1993). No obstante, tampoco existen canales formalizados mediante los cuales las asociaciones privadas puedan tomar parte de forma institucional en la elaboración de políticas públicas (T. Perlmutter, 1991). Una ausencia que es igualmente notable en España.

En general, como en Francia y en España, el asociacionismo altruista no juega un papel determinante en la esfera pública italiana¹⁶. Italia carece también de una tradición de movimientos asociativos basados en el pluralismo, la autonomía y la ausencia de profundas divisiones sociales. Una debilidad congénita de la sociedad civil que hunde sus raíces en las características que tuvo la modernización del estado en los países mediterráneos. El estado italiano fue gobernado por una monarquía constitucional desde 1860 hasta 1922. Un sufragio limitado (hasta 1913) y el transformismo político eran rasgos de una pseudo democracia gobernada por una élite de nobles en la que la burocracia gubernamental no gozó del desarrollo autónomo y "racionalista" que tuvo en Alemania o Gran Bretaña.

La oposición del sur y de la Iglesia al nuevo estado, y el sufragio limitado impidieron que se desarrollara una esfera pública de gran tamaño. La Iglesia, con notable ascendente social en el sur, se opuso siempre al nuevo estado del mismo modo como en España se opuso al movimiento liberal regeneracionista que trataba de modernizar a la sociedad española, hasta que el ascenso de Mussolini la llevó a un concordato en 1929 por el que el estado garantizaba a la Iglesia un papel significativo en el sistema educativo de la nación, además de reconocer su autonomía diplomática e indemnizarla por las expropiaciones ocurridas en el proceso de unifica-

¹⁶ Aunque dicho papel vaya actualmente en aumento en los tres países. Véanse al respecto, E. Archambault (1993), G. Rodríguez Cabrero (1993) y T. Perlmutter (1991).

ción del país, a la vez que Acción Católica fue una de las pocas organizaciones que gozaron de autonomía durante la dictadura fascista. Una situación que guarda un marcado paralelismo con la relación de connivencia entre la Iglesia española y la dictadura franquista.

Acabada la guerra, dos partidos hasta entonces insignificantes, dominaron la esfera política: los comunistas y los demócratacristianos. La presión de los primeros hizo que la nueva constitución reconociera derechos civiles y obligaciones públicas que sentaron las bases para un estado benefactor. La presión de los católicos, que aprovecharon la infraestructura organizativa de Acción Católica, hizo que se respetaran los acuerdos de la Iglesia con Mussolini. Las peculiaridades del sistema político surgido entonces focalizado en frenar el crecimiento de los comunistas a toda costa ha otorgado también a los partidos políticos mucho del espacio público que en otros países es competencia de la burocracia pública y de los movimientos sociales locales, sometidos ambos a un control clientelista por parte de la partitocracia (T. Perlmutter, 1991).

Italia, al igual que Francia y España y a diferencia de Alemania y Holanda, se ha caracterizado por tener un altruismo organizado casi monopolizado por la Iglesia católica que se ha opuesto a la extensión del estado en aquellos servicios de bienestar muy vinculados a la reproducción cultural. Este sector está sometido a un patronazgo político muy acentuado resultado del cual, una proporción importante de asociaciones privadas han adquirido el status público de Instituciones Benéficas y de Asistencia Pública (IPAB). Razón por la cual también se considera que en Italia es dudosa la existencia de las condiciones que, según Salamon y Anheier¹⁷ son cruciales para definir un sector altruista independiente del estado y del mercado: naturaleza privada, independencia de entidades externas y apartidismo (C. Ranci, 1993)¹⁸.

¹⁷ "In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definitions". Ponencia presentada en la 3ª Conferencia Internacional de Investigación en organizaciones voluntarias y no lucrativas, Indianapolis.

¹⁸ Cabe matizar que estas características son muy difíciles de encontrar en la mayoría de países europeos. A diferencia de los EEUU, el patronazgo político, la dependencia financiera de las subvenciones públicas y la subordinación a las iglesias con rango de instituciones públicas son rasgos comunes al sistema renano y a los países mediterráneos.

SISTEMA NORTEAMERICANO. MAYOR PLURALISMO Y AUTONOMÍA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Quiero advertir que el sistema descrito a continuación hace referencia sobre todo a los Estados Unidos de Norteamérica y que la extensión de sus características a todo el mundo anglosajón debe hacerse con mucha cautela, excepción hecha quizás de Canadá, donde la legislación sobre organizaciones no lucrativas es más parecida a la de EEUU que a la británica (A. Ware, 1989). Ciertamente los países con una cultura organizacional basada en el derecho común anglosajón comparten una tradición política liberal más acentuada que la europea continental o escandinava, más influidas por la tradición del derecho romano (Anheier y Seibel, 1990) y civil. Este talante diferente se refleja en las instituciones de bienestar social, y ha justificado en cierto modo que sean agrupados sin distinción dentro de un "régimen liberal" por algunos teóricos del Estado del Bienestar como G. Esping-Andersen (1992). Tesis que ha sido rebatida insistiendo en que hay una diferencia muy significativa en lo concerniente a redistribución de rentas entre los EEUU y los países de la *Commonwealth*¹⁹. Esta diferencia es muy probable que sea también significativa en lo que concierne al asociacionismo altruista y a sus relaciones con el estado. Aunque en este trabajo no he estudiado la posibilidad de que haya un "sistema anglosajón" con pautas comunes para Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, no parece descabellado pensar que pueda haberlo. En cualquier caso, la herencia británica en los EEUU, sin ser poca, ha sufrido enormes transformaciones.

La aparición en Gran Bretaña del capitalismo comercial y luego del industrial, hizo florecer nuevas formas de solidaridad. Durante el siglo XVIII las clases medias británicas crearon todo tipo de asociaciones y el declive de los gremios se compensó con las *Friendly Societies* que derivarían en los sindicatos modernos. Las instituciones inglesas se exportaron a los EEUU durante los siglos XVIII y XIX, pero las circunstancias históricas las hicieron andar por derroteros distintos (A. Ware, 1989). La experiencia de la lucha anticolonial, las religiones individualistas, y la rápida expansión geográfica, fomentaron las actitudes antiestatalistas y la debilidad de las ideas socialistas, lo que ha dado lugar a un estado benefactor menos generoso y una mayor importancia de las asociaciones de bienestar civiles, aunque ello no supone que éstas sean totalmente independientes del

¹⁹ El trabajo más relevante en este sentido ha sido el de F. Castles y D. Mitchel (1990).

estado en cuanto a recursos, (Anheier y Seibel, 1990:383-4; U. Ascoli, 1987 y L. Salamon, 1992). A estos factores deben añadirse, por un lado, una tradición política federalista con un gobierno central muy pequeño, que ha dado lugar a múltiples soluciones locales a los mismos problemas y, por otro lado, una estricta separación entre estado e iglesia que ha permitido la eclosión de múltiples grupos comunitarios religiosos y laicos dedicados a los servicios sociales (P. Terrell, 1992). En consecuencia, los Estados Unidos tienen el voluntariado y asociacionismo altruista más desarrollado, pluralista e independiente del estado, que cualquier otro país.

Antes de la Guerra Civil (1865) un extenso tejido de asociaciones locales e informales maravilló a Tocqueville por su capacidad para ofrecer servicios públicos ocupando el lugar que en Francia cubría el estado o en Gran Bretaña filántropos de las clases acomodadas. No fue hasta después de la Guerra que se desarrollaron organizaciones de voluntariado más formales como la *Charity Organization Society* y fundaciones de bienestar social basadas en grandes fortunas (Carnegie, Rockefeller) que, posteriormente recibirían el gobierno federal apoyos financieros mediante la exención de impuestos. Ante las graves necesidades sociales que aparecieron con la Gran Depresión de los años treinta, el altruismo privado apareció ante la opinión pública incapaz de dar respuestas válidas, apareciendo así un nuevo conjunto de instituciones públicas y centralizadas. En 1935 se creó el sistema de seguridad social, intacto hasta hoy, que ofrece el principal marco global de seguros sociales, asistencia pública y programas de servicios sociales. Al mismo tiempo ha tenido lugar un desarrollo fulgurante del "bienestar ocupacional" durante los años cuarenta y cincuenta en los que surgió un número significativo de organizaciones no comerciales y de pensiones dirigidas a la previsión socio-sanitaria de los trabajadores ocupados. Una tendencia que también siguieron los sindicatos y los colegios profesionales de cara a la jubilación de sus afiliados. En la actualidad el 42% de los empleados en el sector privado a tiempo completo están cubiertos por planes de pensiones de la empresa donde trabajan y el 73% por seguros sanitarios del mismo tipo. Desarrollo que ha sido posible por las exenciones fiscales a tales gastos iniciadas en 1943.

Un nuevo ímpetu del gasto público en servicios sociales tuvo lugar a principios de los años sesenta, fruto del programa de lucha contra la pobreza *Great Society* del presidente Johnson. El gasto público creció desde el 11% del PNB al 19% a mediados de los setenta, proporción que se ha mantenido hasta hoy. La idea subyacente era que para atender los graves problemas sociales del país se requería una suma ingente de recursos al alcance

sólo de la administración federal. Los programas de esta época se implantaron concediendo un papel ambiguo a las asociaciones privadas. Por un lado, la iniciativa era gubernamental, por otro, se trataba de sortear las dificultades burocráticas y fomentar la participación ciudadana mediante programas de acción comunitaria. En los años setenta, ya bajo mandato republicano, se aumentaron la flexibilidad y los recursos dirigidos a los cargos electos locales animándoles a concertar programas con asociaciones altruistas y, aunque el voluntariado no se destacaba explícitamente en la legislación del período, lo cierto es que desde entonces surgió un nuevo sistema mixto público y privado de bienestar (P. Terrell, 1992).

A pesar de esta evolución hacia un mayor intervencionismo público en la política social norteamericana, Edwin Amenta y Theda Skocpol (1989: 292-333), sostienen la tesis de que las políticas públicas de EEUU han mantenido unos patrones similares a lo largo de los dos últimos siglos. Entre estas características inalterables, una es especialmente relevante para comprender las relaciones entre público y privado: la existencia de un gasto social selectivo que responde a dos tipos de programas sociales. Unos generosos, generalmente administrados por el gobierno central, dirigidos a grupos sociales considerados "merecedores" (veteranos de guerra, viejos y viudas) y, otros, dirigidos a grupos "no merecedores", gestionados sobre todo por niveles de gobierno de más bajo nivel, que son más cicateros en cuanto a prestaciones y que someten a sus beneficiarios a "vigilancia". En este marco institucional, el sector altruista nació para atender a los pobres y marginados dentro de cada grupo étnico, siendo financiado por el estado a pesar de la prohibición de financiar con dinero público las actividades confesionales. Prohibición que ha sido sorteada, en gran medida, gracias a un mecanismo financiero que subvenciona al consumidor de los servicios en vez de a la entidad que los presta. Esta mayor libertad de elección que se supone al ciudadano está más arraigada en los servicios sanitarios y educativos²⁰, aunque no está ausente de los demás servicios sociales (K. Gronbjerg, 1987).

²⁰ En contraste con los servicios sociales, desde el siglo XIX el sistema educativo en primaria y secundaria, ha sido una competencia de los gobiernos locales y estatales que ha estado al margen de las políticas del gobierno central y que ha dominado, sobre todo en primaria, a la oferta privada. La razón se debe a que su desarrollo inicial debe mucho a las iniciativas de políticos locales republicanos y de profesionales de la enseñanza para instaurar un sistema educativo público. El movimiento se inició sobre todo en zonas rurales y acabó por extenderse hasta que consiguió subvenciones de niveles más altos de la administración (E. Amenta y T. Skocpol, 1989).

La escasa relevancia de las instituciones federales en la prestación directa de servicios de bienestar se explica en gran medida por las peculiaridades del sistema político norteamericano. Una separación muy marcada de poderes, la debilidad de la burocracia ejecutiva estatal y un sistema de representación en el Congreso basado en distritos que favorece el clientelismo político condicionan las políticas públicas de un modo diferente a como ocurre en Europa al limitar enormemente las capacidades del estado para intervenir de manera directa y coordinada en la sociedad civil. Cabe la posibilidad de que un partido hubiera gobernado durante un plazo de tiempo bastante largo como para modificar las capacidades del estado. Pero los partidos americanos se mueven más por personalidades del Congreso que establecen compromisos clientelistas con sus electores locales que por representantes nacionales de unos principios programáticos como ocurre en Europa (E. Amenta y T. Skocpol, 1989). Como resultado, el estado central norteamericano es débil y sometido a múltiples presiones locales canalizadas por los congresistas quienes establecen compromisos con comunidades locales geográficas, étnicas y religiosas donde el asociacionismo encuentra su principal caldo de cultivo.

La extensión de este asociacionismo debe valorarse también haciendo referencia a las peculiaridades religiosas de la sociedad norteamericana. Ha de tenerse en cuenta que, en EEUU, no existe ninguna religión oficial y se reconoce un amplio derecho a la diversidad cultural y religiosa de las variopintas étnias que han emigrado al país. Incluso el tratamiento legal de las organizaciones religiosas es bastante laxo, otorgando el reconocimiento de religiosos a pequeños grupos y organizaciones que defienden valores y normas que no están vinculados a la creencia en ninguna fuerza divina. Algo difícil de ocurrir en la mayoría de países europeos donde el concepto de religión está más asociado todavía a fuerzas sobrenaturales. Esta laxitud en el tratamiento de lo religioso y la ausencia de una o pocas iglesias en régimen de oligopolio puede haber influido en el hecho de que el tratamiento legal del altruismo sea también bastante laxo. De hecho, la legislación norteamericana aborda la cuestión de las organizaciones no lucrativas de modo que limita mucho menos que en Europa la participación de las empresas comerciales en el llamado "tercer sector" (A. Ware, 1989). Tanto es así, que si en Europa es difícil definir los límites entre estado y altruismo organizado, en los EEUU la frontera es igualmente borrosa entre éste y las corporaciones mercantiles.

EEUU es el país industrializado más religioso de Occidente y es en las clases sociales más pobres, donde las iglesias han penetrado notablemente.

te, hasta el punto que son individuos de estas clases sociales los que más parte de sus donaciones dedican a las iglesias (A. Ware, 1989:119). Una situación que contrasta con la de muchos países europeos donde, el alejamiento de las organizaciones religiosas respecto a los problemas de los trabajadores industriales y de los jornaleros del campo durante el siglo XIX, ha dado pie a una tradición de sospecha hacia la beneficencia religiosa. Aunque sea difícil contrastar empíricamente cuanto influye la religiosidad de una sociedad en los comportamientos altruistas de sus miembros, lo cierto es que las donaciones individuales y la dedicación de tiempo libre a acciones sociales voluntarias es, con diferencia, mucho mayor en los EEUU que en Europa, como también lo es mayor el grado de penetración que las asociaciones altruistas tienen en el tejido social. No cabe duda de que también ha influido en esta mayor propensión a la acción altruista una tradición de participación ciudadana en asociaciones de ayuda mutua que se forjó, en ausencia de instituciones feudales heredadas, primero en las zonas rurales de "frontera" durante los siglos XVI y XVII, a medida que se conquistaba el nuevo continente, y en las ciudades industriales que aparecieron en el siglo XIX sin que se institucionalizaran mecanismos estatales de protección frente a los desastres e infortunios de la vida (A. Ware, 1989:120). Pero estas asociaciones se estructuraron en torno a las comunidades étnicas y geográficas que desarrollaron sus propias formas civiles de ayuda mutua, comunidades en las que la creencia religiosa constituía un eje importante de identidad.

Por su propia naturaleza, la respuesta que dan las organizaciones privadas de bienestar al conjunto de las necesidades sociales es azarosa en extremo a causa de la descentralización del sistema altruista (A. Ware, 1989:141). Además tampoco existe un estado central suficientemente fuerte como para definir las necesidades sociales prioritarias. De este modo, el sistema norteamericano de bienestar se sustenta en un estado mucho más descentralizado y apoyado en la sociedad civil que el sistema renano, pero sin su estructura jerarquizada y centralizada de asociaciones, ni sin la enorme influencia de sus partidos políticos. No es extraño que en el sistema norteamericano no pueda llevarse a cabo una política social concertada a nivel nacional. La ausencia de una iglesia oficial reconocida y el carácter multicultural de la sociedad estadounidense, unido a la peculiaridad del sistema político en el que no hay partidos políticos programáticos, confluyen en que la sociedad civil muestre mayor pluralismo y gestione sus intereses políticos más a nivel local que no mediante estructuras neocorporatistas centralizadas.

OBSERVACIONES FINALES

Hemos visto que en EEUU el asociacionismo en torno a identidades étnicas y religiosas está muy extendido, pero sin que exista una representación institucionalizada ante el estado comparable a las prácticas neocorporativas europeas. No existe nada comparable a los oligopolios formados por los "pilares" holandeses o las *peak associations* alemanas. La fluidez y el pluralismo del sector asociativo norteamericano, aunque seguramente no tanto como en los tiempos que conoció Tocqueville, continúa siendo hoy muy notable. También en Gran Bretaña el voluntariado social y las donaciones privadas a asociaciones de todo tipo son notables, y aunque la dependencia que tienen la iglesia oficial y las asociaciones altruistas en general de los fondos públicos es mayor que en los EEUU, los intentos por mantener apartadas a las asociaciones altruistas del mundo político han hecho pervivir una vieja disposición según la cual una organización reconocida por el parlamento como benéfica puede perder su condición si se demuestra que ha aportado fondos a una organización política (J. Beckford, 1991). Todo ello indica una línea divisoria clara entre la mayoría de países europeos con una cultura estatalista basada en el derecho romano y países anglosajones con una cultura organizativa basada en el derecho común (Anheier y Seibel, 1993). En estos últimos, es donde con mayor facilidad se están sustituyendo las subvenciones públicas, ya relativamente menores que en el resto de Europa, por las concertaciones y contratación de servicios, a la par que las asociaciones altruistas parecen experimentar un rápido deslizamiento hacia relaciones con sus usuarios más propias de empresas comerciales.

La cultura estatalista, común a casi toda Europa, manifiesta sin embargo, tres caras diferentes según los avatares que los conflictos sociales han forjado sobre las instituciones públicas durante el largo proceso de modernización.

En los países renanos donde el estado es subsidiario de las corporaciones, la heterogeneidad étnica y religiosa ha impedido la consolidación de estados fuertemente centralizados de modo que ha sido preciso desarrollar sistemas de "democracia consociacional" y estructuras de gobierno federales basada en el principio de subsidiariedad, en beneficio de las grandes corporaciones representantes de los "pilares" sociopolíticos.

En estos países, al igual que en los escandinavos, es dudoso que pueda hablarse de una sociedad civil "burguesa" donde los individuos participan como ciudadanos. Los individuos participan más como miembros de

un grupo de status, al estilo de la participación estamental de la sociedad preburguesa. La participación está regulada y formalizada en corporaciones. Hay poco espacio para la participación espontánea fuera del Estado, de los partidos políticos y de las corporaciones legitimadas por aquel. La intensa implicación de estas corporaciones en las políticas públicas hace que las asociaciones altruistas vayan mucho más allá de la mera prestación de servicios y sean instituciones políticas de primer orden (Anheier, 1991). Lo que frecuentemente conlleva una frontera tan borrosa entre el sector público y las organizaciones más relevantes de la sociedad civil que ha extendido la opinión de que éstas son, de hecho, una parte más de los aparatos del estado²¹.

En la Europa mediterránea la realidad ha sido bien distinta a la escandinava y a la renana. Por un lado la Iglesia católica tuvo siempre mayor independencia de los poderes temporales, a los que en más de una ocasión llegó a dominar, y durante los duros años de la primera industrialización consiguió ganarse la fidelidad de los pequeños propietarios agrícolas recelosos ante las nuevas formas de vida propuestas por los liberales primero, y ante las aspiraciones colectivistas del movimiento obrero después. Se produjo así una sangrienta fractura social que no ocurrió en los países escandinavos y que ha dado lugar a una enorme ambigüedad social en las actitudes respecto al estado. En España, Portugal e Italia la burguesía, desarrollada sólo en regiones muy limitadas (S. Giner, 1993), no tuvo la capacidad suficiente para modernizar la sociedad y para frenar las tendencias hacia la decadencia y la subordinación al centro político y económico europeo. Como en muchos otros países europeos con burguesías débiles o inexistentes, fue el estado quien, en definitiva, asumió la dirección del proceso de modernización pero, así como en Alemania, Holanda, Austria o Suiza, la Iglesia católica veía su espacio recortado por la presencia, a veces más poderosa como en Prusia, de luteranos y calvinistas, en la Europa del sur, su monopolio religioso y la connivencia con las clases dominantes que controlaban el estado, le facilitó más oportunidades para frenar la injerencia de éste en las instituciones de reproducción ideológica.

²¹ Esta percepción es la que induce a A. Wagner (1992) a afirmar que en Suiza no existe un "tercer sector", pues excluye a las poderosas organizaciones prestadoras de servicios dependientes ideológicamente de las iglesias católica y protestantes. Razón por la cual, Gidron, Kramer y Salamon (1992) incluyen este país en el "modelo de estado dominante", junto a los países escandinavos.

No por casualidad, en Italia y España, la tradición republicana y posteriormente el movimiento obrero marxista han hecho gala de un notable jacobinismo que, como en Francia, ha visto con especial desconfianza a las organizaciones de bienestar privadas que han asociado siempre con las propuestas corporativistas y de subsidiariedad católicas, y con los intentos conservadores de frenar la extensión de la ciudadanía social. Todo ello ha producido una ambigüedad según la cual a las asociaciones benéficas se les ha reconocido el status de entidades casi públicas, con una generosa financiación también pública, pero en un clima de desconfianza mutua, poco proclive al consenso, que ha impedido una colaboración coordinada entre estado y asociaciones altruistas. En estos países las asociaciones y el estado frecuentemente compiten entre sí por los recursos, pero esta competencia no supone forzosamente una mayor capacidad de elección para el ciudadano. De hecho esta capacidad de elección es menor en toda la Europa estatista en tanto los recursos se distribuyen entre corporaciones con presupuestos finalistas que fomentan el inmovilismo y la falta de innovación. Una situación que contrasta con los países donde las asociaciones se orientan más hacia el mercado y en los que está más extendida la subvención directa al "consumidor" en función de sus necesidades individuales. En contrapartida, sin embargo, estos últimos parecen manifestar mayores problemas de desigualdad distributiva que los europeos continentales en general y los escandinavos en particular (G. Esping-Andersen, 1990).

Esta diversidad de arreglos institucionales entre lo público y lo privado que se ha descrito ha caracterizado a las sociedades capitalistas occidentales más avanzadas durante el período comprendido entre la posguerra y la década de los años sesenta. Estos sistemas se explican, en parte, por el modo en que las tradiciones culturales e institucionales heredadas se han adaptado a los desafíos de la modernización. Una adaptación que se ha realizado en el marco de circunstancias históricas peculiares y, en su mayoría, irrepetibles. Su configuración, no obstante, está sujeta a nuevas transformaciones cuyo alcance es todavía difícil de prever. Entre los cambios que afectan al orden sociopolítico y económico internacional y, por tanto, a toda Europa, cabe destacar algunos cuyo impacto sobre los tipos ideales descritos puede ser de alcance considerable. El cambio en la estructura de clases hacia una "dualidad fragmentada" que debilita a los sindicatos, que han sido un soporte fundamental, directo o indirecto, de las políticas sociales. Los cambios culturales implícitos en la aparición de un neoliberalismo entre las nuevas clases medias, de facciones

ambiguas que se mueve entre el radicalismo antiburocrático y el pragmatismo por un lado, y entre la preocupación por los problemas sociales y los intereses particularistas por el otro. Las transformaciones en la religiosidad de los europeos que aflojan los vínculos jerárquicos de las iglesias. El debilitamiento de las ideologías estatalistas tras el derrumbamiento de los sistemas políticos en los países llamados de "socialismo real". A todo ello cabe añadir síntomas de una transformación en la gestión burocrática de la sociedad y, consecuencia de los cambios sociales y culturales anteriores, una mayor volatilidad del voto político que pone en cuestión las fidelidades partidistas tradicionales. Todo ello, junto a las dificultades económicas, está provocando una recomposición de las fuerzas políticas y del papel del estado que alterará, sin duda, los arreglos institucionales que se han descrito en este trabajo²².

²² Una descripción más concisa de estas mudanzas está en fase de realización por el autor. Incluir las ahora en esta ponencia sería prematuro a la vez que la harían innecesariamente extensa.

BIBLIOGRAFÍA

- E. Amenta y T. Skocpol 1989, "Taking Exception. Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century" en F.G. Castles (ed.) *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press; pp.292-333.
- H.K. Anheier 1990, "A Profile of the Third Sector in West Germany" en H. Anheier y W. Seibel (eds.) *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: de Gruyter; pp.313-332.
- 1991, "West Germany: The Ambiguities of Peack Associations" en R. Wuthnow (ed.) *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press; pp.64-93.
- H. K. Anheier y W. Seibel 1993, *Defining the Nonprofit Sector: Germany*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project; Working Paper n° 6. Baltimore: Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- E. Archambault 1993, *Defining the Nonprofit Sector: France*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project; Working Paper n° 7. Baltimore: Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- U. Ascoli 1987, "Estado de Bienestar y acción voluntaria" en *R.E.I.S.* n° 38:119-62.
- J. Beckford 1991, "Great Britain: Voluntarism and Sectional Interests" en R. Wuthnow (ed.) *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press; pp.30-63.
- K. von Beyme 1984, *Parteien in westlichen Demokratien*. Munich: Piper.
- J. Boli 1991, "Sweden: Is There a Viable Third Sector?" en R. Wuthnow (ed.) *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press; pp. 94-124.
- D. Buttschi y S. Cattacin 1993, "The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle" en *West European Politics*. vol.16 n° 3, pp.362-79.
- F.G. Castles y D. Mitchell 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?* Discussion Paper n° 21. The Australian National University Public Policy Program.
- H. Daalder 1974, "The consociational democracy theme" en *World Politics*. n° 26:604-21.
- 1984, "On the origins of the consociational democracy Model" en M.P. van Schendelen (ed.) *Acta Politica* 1.
- Doorn, J.A.A. van 1956, "Verzuiling: een eigentijds probleem van sociale controle" en *Sociologische Gids* n° 3:41-49.
- G. Esping-Andersen 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. (Existe traducción al castellano publicada por Edicions Alfons el Magnanim, Valencia).
- B. Gidron, R.M. Kramer y L.M. Salamon 1992, *Governement and the Third Sector. Emerging Relationships in the Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- S. Giner 1993, "La modernización de la Europa meridional" en E. D'Auria y J. Casassas *El estado moderno en Italia y España*. Publicacions Universitat de Barcelona, pp.113-148.

K.A. Grongberg 1987, "Patterns of Institutional Relations in the Welfare State: Public Mandates and the Nonprofit Sector" en S.A. Ostrander, S. Langton y J. van Til (eds.) *Shifting the Debate. Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*. Oxford: Transaction Books, pp.64-80.

A.H. Halsey 1985, "El punto de vista de un sociólogo" en OCDE, *El estado protector en crisis*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

P.L. Hupe 1993, "Beyond Polarization. The post-Welfare State in the Netherlands" en *European Journal of Political Research* n° 23, pp.359-86.

S. Kuhnle y P. Selle 1990, "Meeting Needs in a Welfare State: Relations between Government and Voluntary Organizations in Norway" en A. Ware y R.E. Goodin (eds.) *Needs and Welfare*. Londres: Sage, pp.165-84.

- 1992(a), "Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective" en *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury, pp. 1-33.

- 1992(b), "The Historical Precedent for Government-Nonprofit Cooperation in Norway" en B. Gidron, R.M. Kramer y L.M. Salamon (eds.) op.cit.

A. Lijphart 1968, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

M. Olson 1992, *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.

P. Pennings 1991, *Verzuiling en ontzuiling, de lokale verschillen: Opbouw, instandhouding en neergang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland*. Kampen: Kok.

T. Perlmutter 1991, "Italy: Why No Voluntary Sector?" en R. Wuthnow (ed.) *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press; pp.157-88.

V.A. Pestoff 1990, "Nonprofit Organizations and Consumer Policy" en H.K. Anheier y W. Seibel op.cit. pp.77-87.

C. Ranci 1993, "The Role of the Third Sector in Welfare Policies in Italy". Ponencia presentada en el congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*. Barcelona, Mayo.

G. Rodríguez Cabrero 1993, *Realidad y tendencias del tercer sector en España*. Seminario sobre Estado, altruismo y sociedad civil organizado por el Área de Sociología de la Universidad Pompeu Fabra. Barcelona 29 de junio.

L.M. Salamon 1992, *America's Nonprofit Sector. A Primer*. Nueva York: The Foundation Centre.

S. Sarasa 1993, *El servicio de lo social*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

W. Seibel 1992, "Government-nonprofit relationship: Styles and Linkage Patterns in France and Germany" en S. Kuhnle y P. Selle (eds.) *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury, pp. 53-70.

P. Starr 1989, "The Meaning of Privatization" en S.B. Kamerman y A.J. Kahn (eds.) *Privatization and the Welfare State*. Princeton University Press.

P. Terrell 1992, *Social Services in the American Welfare State: Challenges and Dilemmas*. Documento presentado en el Seminario sobre Servicios Sociales no lucrativos y Estado de Bienestar. Barcelona: Escuela Universitaria de Trabajo Social, 6 de Octubre.

G. Therborn 1989, "Pillarization and Popular Movements" en F.G. Castles (ed.) *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press; pp.192-241.

R.M. Titmuss 1974, *Social Policy. An Introduction*. Londres: George Allen & Unwin. Existe versión española con el título *Política Social*. Barcelona: Ariel, 1981.

A. Wagner 1992, "The Nonprofit Sector in Switzerland: Taxonomy and Dimensions" en H. Anheier y W. Seibel (eds.) *op.cit.* pp.303-9

A. Ware 1989, *Between Profit and State. Intermediate Organizations in Britain and the United States*. Cambridge: Polity Press.

EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR DE ITALIA

Costanzo Ranci

1. INTRODUCCIÓN¹

Los estudios teóricos y empíricos sobre organizaciones no lucrativas (ONLs) se han multiplicado en una era de crisis del estado del bienestar. La coincidencia temporal de dos tendencias opuestas, la proliferación de ONLs ofreciendo servicios públicos y la menor intervención del estado, pueden sugerir que el sector privado y el público están compitiendo por el mismo terreno. Sin embargo, la evidencia nos dice que la interdependencia entre los sectores ha sido la tónica dominante desde la fundación de los sistemas de bienestar y ha ido en aumento en las últimas décadas. Como han señalado diversos autores (Salamon, 1987; Kramer 1992a) el reto futuro de los estados del bienestar será la creciente interdependencia entre el estado del bienestar por una parte y las organizaciones privadas o no lucrativas por la otra. En consecuencia, el tercer sector estará más asociado a unas políticas públicas en las que las ONLs estarán cada vez más implicadas.

En un intento de tratar esta novedosa cuestión, este documento de trabajo describe como están implicadas las ONLs en las políticas de bienestar de Italia y sostiene que tal implicación se ha desarrollado históricamente en una mutua acomodación histórica con el estado, evitando así el desarrollo y reconocimiento formal de un tercer sector independiente.

¹ Mi agradecimiento a Ralph Kramer, Ugo Ascoli, Perri 6 y tres colaboradores anónimos de la revista *Voluntas* por los tiles comentarios sugeridos en el primer borrador de este trabajo. Mi investigación fue subvencionada por una beca del Consejo Nacional de Investigación de Italia, y con la ayuda aportada por la Escuela de Bienestar Social de la Universidad de California, Berkeley. Una versión anterior de este trabajo ha sido publicada e 6, P. y I. Vidal (eds.), "Delivering welfare: re-positioning non-profit and co-operative action in western European welfare states" Barcelona, CIES, 1994.

Los investigadores italianos coinciden en que, durante el último decenio, el tercer sector ha adquirido una creciente relevancia en la escena italiana. Muchos autores han descrito el tremendo auge de organizaciones de voluntariado que ha ocurrido desde los años setenta (Ascoli, 1992; Pasquinelli, 1993), al mismo tiempo que las autoridades públicas se han inclinado más por financiar a proveedores privados que por ampliar la burocracia del estado (Borzaga, 1991). Como resultado de estos hechos, una idea que predomina es que las políticas de bienestar italianas están moviéndose rápidamente hacia un nuevo enfoque "mixto" caracterizado por la proliferación de contratos y la cooperación entre el estado y el tercer sector.

Aunque estos estudios reflejan tendencias reales, enfatizan mucho los cambios actuales, prestando poca atención a la inercia de la estructura tradicional de la relación entre el estado y las ONLs. Que los actores y sus comportamientos estén parcialmente cambiando no significa que la estructura cristalizada de sus interdependencias recíprocas este también cambiando automáticamente. Por otra parte, estos trabajos no prestan demasiada consideración a la dimensión política de esta relación y a la aún inamovible estructura (lentamente cambiante) entre estado y sociedad civil.

Para cubrir estos vacíos mi análisis está centrado principalmente en la estructura de la relación entre estado y tercer sector más que en los cambios que en ellos se están dando; particularmente, la imprecisión de las fronteras entre los sectores sugiere abandonar una aproximación del sectorial (que ha sido dominante en las investigaciones del tercer sector en Italia) y centrar la atención en la interacción entre el estado y el tercer sector. En segundo lugar, la variedad y complejidad de tal interacción requiere ir más allá de la descripción de relaciones financieras y contractuales entre los sectores y considerar así mismo, sus conexiones políticas e institucionales. Por tanto, este análisis acentuará la significación polivalente del tercer sector que actúa no solo como proveedor de servicios, sino también como elemento de integración política y social.

En las siguientes páginas presentaré una breve descripción de como se ha desarrollado históricamente la mezcla italiana de los sectores público y privado, que ha proporcionado el marco social y político donde han surgido las relaciones entre estado y ONLs. Luego examinaré, por una parte, el papel que las ONLs han jugado tradicionalmente en la puesta en marcha de políticas de bienestar y, por otra parte, la implicación de las ONLs en el quehacer político. En el siguiente apartado describiré como este

orden está cambiando bajo la presión de nuevos problemas. Finalmente, evaluaré hasta qué punto el caso italiano encaja en algunos modelos teóricos de la relación entre el estado y el tercer sector.

2. LAS IMPRECISAS FRONTERAS ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y NO LUCRATIVO EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.

En Italia el tercer sector no tiene reconocimiento oficial como sector de actividades propiamente dicho, y las organizaciones no lucrativas carecen de los instrumentos financieros, fiscales y administrativos que en otros países le han permitido extenderse y alcanzar una relativa independencia política y administrativa (Barbetta, 1993). Este hecho contrasta clamorosamente con el papel decisivo que las ONLs juegan en la ejecución de políticas públicas, sobre todo en el campo del bienestar. En muchos sectores las ONLs constituyen una fuente primaria de recursos sin los cuales gran parte de la ejecución de la política pública sería reducida drásticamente tanto en volumen como en efectividad.

En el caso de Italia la contradicción básica consiste en que se da una interdependencia funcional muy estrecha entre el estado y el tercer sector en ausencia de una regulación efectiva de ésta por parte del gobierno. Sin una regulación global, ha sido un fracaso el dar apoyo a las ONLs basándose en el explícito criterio de utilidad pública. Esto ha favorecido el crecimiento de un sistema mixto, con dos sistemas paralelos para ofrecer servicios: el estado y el tercer sector, con poca cooperación y fronteras indefinidas entre ellos.

La falta de claridad que prevalece en la mayor parte de las relaciones entre estado y tercer sector, puede verse como resultado de la tensión entre dos direcciones opuestas de la intervención del estado, en el campo económico y en lo social. La tendencia a concentrar las iniciativas de la sociedad civil dentro de una rígida chaqueta que podría ser objeto de un considerable control político por una parte y, por otra, la propensión de las élites políticas a legitimarse así mismas aceptando dudosos acuerdos con grupos portadores de intereses particulares.

La tendencia centralizadora del estado, fue la causante de que el pleno reconocimiento del derecho a la libre asociación, no fuera otorgado por la Constitución italiana hasta 1947. Es ciertamente el resultado de una tradición legal que está fundamentada en la noción de la estrecha correlación

entre el interés público y la responsabilidad de el estado. Es también, sin embargo, el resultado de un quehacer político, basado durante muchos años en la idea de que el estado es el instrumento más apto para reducir las enormes diferencias de riqueza regionales y para controlar la enorme colección de organizaciones e iniciativas promovidas por la Iglesia y por los sindicatos que se beneficiaban de una tradición y de un arraigo en la sociedad civil mucho más añejos que la intervención del estado.

Esta tendencia, sin embargo, ha sido poderosamente contrarrestada por la débil capacidad de liderazgo de las distintas élites políticas que han ocupado el poder desde la unificación de Italia en 1861. Tal debilidad está relacionada con dos aspectos del desarrollo histórico de la intervención estatal, que han contribuido a hacer de Italia "una desviación clientelista del modelo de bienestar basado en los logros personales y los resultados laborales"² (Paci, 1989): la presencia de la Iglesia Católica, desde tiempo atrás adversa al establecimiento del estado, y la masiva influencia del patrocinio político en la elaboración de políticas.

Por una parte, la notable resistencia de la Iglesia católica a la aparición del estado ha evitado desde tiempo atrás que las élites políticas desarrollen una cooperación estable con organizaciones religiosas que se encargan de la mayor parte de los servicios sociales y de educación. Desde la ocupación de Roma en 1870, la relación entre estado e Iglesia ha fluctuado desde la delegación parcial de responsabilidades públicas a las instituciones religiosas, hasta reiterados intentos de disminuir la influencia de la Iglesia, suprimiendo las órdenes religiosas y colocando a las organizaciones religiosas dentro del sector público. Sin embargo el conflicto existente entre la Iglesia y el estado no ha evitado que las jerarquías eclesiásticas establezcan acuerdos con los cargos públicos para proteger sus prerrogativas y sus instituciones religiosas. Las élites políticas por su parte, han temido con frecuencia la oposición de la Iglesia y su importante influencia cultural sobre la sociedad civil. Como resultado de estas recíprocas inquietudes, las instituciones católicas no solo han mantenido una importante autonomía en su gestión y actividades, sino que algunas de ellas han obtenido incluso un estatus casi público que les ha garantizando legitimación y una importante cantidad de fondos públicos. Hoy en día, las instituciones religiosas forman la mayor parte del sector privado (incluyendo

² Nota del traductor: el concepto de modelo de bienestar basado en los "logros personales y realizaciones industriales" fue acuñado por R. Titmuss y su definición puede encontrarse en su obra *Política social*. Barcelona: Ariel, 1981:39.

tanto organizaciones lucrativas como no lucrativas) en casi todas las áreas y representan: el 70 % de las instituciones de atención privadas, el 50% de los hospitales privados, el 58% de los centros de formación profesional, el 75% de las escuelas privadas primarias y el 48% de las escuelas privadas de secundaria (ver Tabla 1). Incluso las instituciones religiosas representan las únicas organizaciones no lucrativas que se encargan de gestionar hospitales y escuelas. Como resultado, en muchas áreas se entiende que el tercer sector es más bien el sector religioso, no en vano las organizaciones religiosas representan aproximadamente el 80% de todas las unidades de servicio del tercer sector consideradas en la Tabla 1.

Por otra parte, desde los orígenes del estado italiano, la elaboración de políticas y la administración pública han estado enormemente expuestas a los intereses clientelistas y a la corrupción política. Determinados grupos de presión han podido obtener decisiones administrativas favorables a cambio de dinero o apoyo electoral. La importante orientación del estado a intereses particulares ha sido causada por muchos factores históricos, entre los cuales están la debilidad política de la élite liberal que ha gobernado el país después de su unificación, la enorme extensión de la intervención directa del estado en la economía, y la presencia tradicional en el sur, de una élite feudal desafiante ante la nueva autoridad central del estado. Frente a diferentes causas de inestabilidad política, las nuevas élites políticas desarrollaron relaciones de clientelismo con grupos de presión periféricos en un intento de obtener sus lealtades a cambio de beneficios políticos y sociales. Por tanto, el establecimiento de un régimen de negociaciones fragmentadas entre las autoridades centrales y locales llevó a "cadenas clientelistas" (Zincone, 1992) que desde entonces han impregnado tanto a la administración pública como al mundo político, haciendo que la mediación clientelista llegue a ser la forma más directa de obtener beneficios públicos (Ascoli, 1987; Ferrera, 1986).

Como resultado de estos factores, la expansión de la intervención estatal ha ocurrido a través de la progresiva incorporación de las instituciones religiosas y privadas dentro de sistema del estado. La consecuencia más importante ha sido que, a medida que se ha ensanchado gradualmente el ámbito del interés público, se ha atribuido a las organizaciones no lucrativas que persiguen dicho interés, un estatus legal especial que es una mezcla entre lo público y lo privado.

El más claro ejemplo de esta mezcla de lo público y lo privado se ve en la existencia continuada de las IPABs (Instituciones Públicas de Asistencia y Beneficencia) cuyo estatus legal ha permanecido inmutable por más de

cien años. Esta fórmula fue ideada por Crispi con la ley de 1890 para reunir bajo una misma legislación a las organizaciones que operaban en el campo del bienestar y la educación (Barbetta 1993). De acuerdo con esta ley a las IPABs se les concedió un carácter casi público que, aunque les permitía gran autonomía, les exigía someterse al control público. La Constitución italiana de 1948 dejó sin modificar el estatus de las IPABs, y los siguientes intentos de clarificar su posición legal han fracasado hasta ahora.

Otro ejemplo de la mezcla es la que ofrecen varias organizaciones que, aunque creadas como asociaciones voluntarias, han tomado el papel de organizaciones del gobierno con enormes ayudas y estatus privilegiados. Este es por ejemplo el caso, de asociaciones para disminuidos, para ciegos, y para sordomudos, que por ley representan oficialmente estas categorías de minusválidos. Además, existen otras organizaciones (como la Cruz Roja y algunas organizaciones medioambientales) que han obtenido el ambiguo estatus legal de "organizaciones privadas de interés público".

Finalmente, un caso bastante alejado de este segundo es el que se refiere al privilegiado estatus otorgado a las organizaciones directamente promovidas por la Iglesia Católica. La orientación usual del estado italiano, desde el Concordato de 1929, ha sido la de crear un estatus privilegiado para las congregaciones religiosas que han pasado a estar reconocidas y protegidas por el estado. Práctica que ha estado ferozmente contestada en diversas ocasiones.

La garantía de un estatus legal "mixto", mientras que, por una parte somete a las organizaciones, al menos en teoría, a un régimen de vigilancia particular por parte del estado³, por otra parte, va acompañada de privilegios como los concernientes a exenciones de impuestos y al

³ La ley Crispi sometía a las IPABs a varios principios que son típicos de la administración pública italiana. La más importante de éstas se refiere al hecho de que deben limitarse al propósito para el que fueron hechas según se recoja en sus estatutos fundacionales, a menos que sean autorizadas por el estado a cambiarlos. Además, su propia existencia está concedida por el estado. Los poderes arrogados a este último van desde la autorización para la unión con otras IPABs, hasta la revocación de licencia y cierre de la organización. Las IPABs requieren también autorización del gobierno para las adquisiciones inmobiliarias, para aceptar donaciones, y para cambiar su plantilla laboral. Las IPABs están sujetas a inspección en lo concerniente al respeto de sus estatutos y al cumplimiento de su propósito estatutario. Incluso el reconocimiento legal asegurado a organizaciones con un status especial implica la autorización del estado para cambios en el estatuto y para la aceptación de donaciones.

acceso a la financiación pública. Las subvenciones del estado para estas organizaciones, generalmente se hacen bajo la forma de transferencias legales especiales, y el control por parte del estado se limita, de hecho, a controlar que se sigan los correctos procedimientos burocráticos y a conceder las autorizaciones que le son requeridas. Estas organizaciones con un estatuto especial, aunque tienen una libertad relativa, a cambio tienen acceso "automático" a las subvenciones del gobierno sin tener por tanto que competir con otras organizaciones privadas o no lucrativas.

La difusión progresiva de este estatus legal específico para diferentes tipos de organizaciones, hace casi imposible la creación de una categoría unificada para englobar a las organizaciones del tercer sector (Perlmutter, 1991). Así mismo, muchas ONLs que prestan servicios de bienestar no muestran ni tan solo, tres de los rasgos que han sido avanzados recientemente como cruciales en este concepto: naturaleza privada, independencia de entidades externas, y actuar sin partidismo (Salamon y Anheier 1992). En primer lugar, una gran parte de las ONLs no están institucionalmente separadas del gobierno, ya que han obtenido un carácter casi público que las somete a un complejo conjunto de autorizaciones estatales. Además, debido a su estatus, tales organizaciones pueden conseguir fondos públicos que son exclusivamente designados a agencias del estado. En segundo lugar, muchas ONLs tienen su gobierno interno fuertemente controlado por autoridades públicas y por la Iglesia; por ejemplo, las autoridades públicas nombran al menos algunos de los directores de un 75% de las IPABs, y eligen en un 50% de los casos a la mayoría de sus directores. Finalmente, la mayoría de las ONLs no religiosas que ofrecen servicios públicos han sido establecidas y protegidas por partidos políticos y deben dar apoyo a los candidatos y a las políticas de sus patrocinadores.

En consecuencia, la confianza del gobierno en el tercer sector como complemento de los servicios públicos ha dependido de los acuerdos entre la Iglesia y el estado, autoridades públicas centrales y locales, que han protegido a las ONLs de un estrecho control público a cambio de su lealtad política. Esta alianza, aunque ha reforzado la influencia particularista del patronazgo político sobre la autoridad del estado, ha tenido un éxito enorme en asegurar la estabilidad social. A pesar de la creciente secularización de la sociedad civil y del aumento del papel económico y social del estado, la relación actual entre estado y tercer sector está aún marcada por este legado histórico.

3. EL PAPEL DE LAS ONLs EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR.

A pesar de que la posición legal de las ONLs tiene una naturaleza muy poco definida, éstas se hallan fuertemente implicadas en la consecución de las metas de un gran número de políticas de bienestar. Estas políticas raramente consideran a las ONLs como tal explícitamente, sino que usan definiciones varias, a menudo vagas (usando términos tales como el "privado social" o las "organizaciones auxiliares privadas") cuando no restrictivas (como "organizaciones voluntarias"). A pesar de ello, la implicación de estas organizaciones en la ejecución de los programas gubernamentales hace que las políticas públicas tengan un efecto regulador sobre el tercer sector. Otro punto a tener en consideración, como veremos más adelante, es que la mayor parte del flujo de recursos financieros del estado hacia las ONLs transcurre por medio de estos programas.

La Constitución italiana señala expresamente al estado como responsable de proporcionar a todos los ciudadanos educación, cuidados, y asistencia. En consecuencia, el estado toma la responsabilidad de proveer los servicios básicos en muchos sectores, como el educativo, el sanitario, el de servicios sociales, y la formación profesional. Muchas leyes concernientes a sectores concretos fueron promulgadas, durante los años sesenta y setenta, con el fin de especificar las tareas y los objetivos de estas políticas públicas, permitiendo en su ejecución la incorporación de proveedores privados o sin ánimo de lucro.

El sistema público de educación se ha desarrollado en diferentes etapas. En 1962 se introdujo el currículo de enseñanza post-elemental y se elevó la edad de enseñanza obligatoria a 14 años; en 1968 se estableció un sistema nacional de guarderías, y en 1978 se promulgó la Ley de la Formación Profesional. El resultado ha sido la reestructuración de todos los programas de formación hacia un sistema descentralizado con financiación pública. Aunque la Constitución señala expresamente al estado como responsable de proveer enseñanza pública a todos los ciudadanos, se reconoce que "individuos y organizaciones privadas tienen derecho a establecer escuelas sin financiación del estado". Además, el estado "debe asegurar que sean totalmente independientes y que los alumnos son tratados por igual" (art. 33).

El sistema sanitario cambió hacia un sistema público universal en la misma época. El primer paso fue la ley 132, promulgada en 1968, de acuerdo con la cual los hospitales bajo gerencia de IPABs se convirtieron en

agencias públicas, y los hospitales dirigidos por congregaciones religiosas fueron oficialmente reconocidos como hospitales públicos sin pérdida ni de su autonomía ni de su estatus privado. En 1978 se realizó una reforma global del sistema de salud con la ley 833. Los principales cambios consistieron en extender el derecho al seguro de salud a todos los ciudadanos y la supresión de todos los fondos privados de seguros sanitarios. De acuerdo con la ley 833, "el sistema nacional sanitario es responsabilidad del estado, autoridades regionales y locales, con la participación de los ciudadanos" (art.1). Sin embargo, aunque el Servicio Nacional de Salud está comprometido a garantizar la cobertura pública de cuidados médicos para todos los ciudadanos, se reconoce que el estado debe confiar en proveedores privados por la inadecuación de los servicios públicos.

Como contraposición a las áreas de educación y salud, los servicios sociales están caracterizados por una responsabilidad mucho más limitada del estado para responder a las necesidades sociales. Aunque la Constitución otorga al estado la responsabilidad de proveer a los ciudadanos de asistencia y bienestar, existe una considerable fragmentación de responsabilidades y un marco poco claro y poco uniforme de programas. De hecho no existe una ley en este sector que sirva de referencia para indicar las metas y los medios de la intervención pública; en consecuencia, se promueve la subvención que no está ligada a objetivos claramente acordados en la política pública. El limitado compromiso del estado respecto a la provisión de servicios sociales ha favorecido el crecimiento de un amplio número de instituciones de servicios sociales dirigidas por organizaciones no lucrativas. Como veremos más adelante, las ONLs dominan en el sector, dejando a la intervención pública directa solo un papel marginal.

En resumen, esta legislación hace al estado claramente responsable de garantizar y financiar a un gran número de programas diseñados para cubrir las necesidades sociales de la población. Sin embargo hay que reconocer que la responsabilidad para llevar a cabo tales programas es compartida con organizaciones privadas y organizaciones no lucrativas que actúan en las mismas áreas.

3.1. El intercambio de recursos entre el estado y las ONLs.

El papel esencial que las ONLs juegan en la ejecución de políticas de bienestar es evidente en algunos ámbitos. En el sistema educativo, el sec-

tor público es claramente dominante, cubriendo al 64% de niños matriculados en parvularios y al 92% de alumnos matriculados en escuelas primarias y secundarias (ver Tabla 1). El sector público también predomina en el campo de la salud, llegando a un 81% del gasto total y al 60% de las unidades hospitalarias en 1990 (76% en lo que a camas hospitalarias se refiere). Sin embargo, el estado todavía confía en los proveedores privados y proveedores sin ánimo de lucro a causa de la inadecuación de los servicios públicos: el 38% de la financiación pública en los servicios de salud va a parar a los proveedores privados o a organizaciones sin ánimo de lucro, y los hospitales gestionados por organizaciones privadas u organizaciones sin ánimo de lucro cubren a un 40% de los hospitales del país (24% del total de camas hospitalarias, fluctuando desde un 17% en el norte a un 30% en el sur, donde la distribución pública es más baja).

TABLA 1.

Proporción de organizaciones públicas, cuasigubernamentales, religiosas y privadas en la distribución de algunos servicios de bienestar

Servicios	Año	Sector público	Casi-gubern.	Institut. religiosas	Agencias privadas	Total servicios	Total
Residencias	1988	19	31	35	15	100	(4422)
Hospitales	1990	60	--	20	20	100	(1962)
Formac. Prof.	1956	20	--	47	33	100	(1394)
Parvularios	1987	64	--	22	14	100	(28788)
E. primaria	1987	92	--	6	2	100	(27231)
E. secundaria	1987	75	--	12	13	100	(7668)

Fuente: ISTAT (Instituto Nacional de Estadística). Los datos se refieren al número de unidades de servicios activas en los años referidos.

Otros ámbitos muestran un patrón bastante distinto. En el campo de la formación profesional, el reciente establecimiento de un plan nacional no ha cambiado aún el papel dominante de los suministradores privados, aunque ha tenido lugar un considerable cambio de recursos desde el tercer sector hacia el sector público. En 1956 los suministradores sin ánimo de lucro (la mayor parte de ellos gestionados por organizaciones religiosas o relacionadas con los sindicatos) llevaron a cabo el 80% de los cursos. En 1990 el tercer sector era todavía dominante pero representaba solo el 58% del total. En el ámbito de los servicios sociales, el grueso del sistema

de asistencia es suministrado por instituciones del tercer sector: instituciones residenciales públicas cubren sólo al 19% de los usuarios, mientras que las IPABs cubren al 31% y las instituciones sin ánimo de lucro cubren al 50%. A pesar del reciente énfasis en servicios comunitarios, las instituciones residenciales son aún la piedra angular del sistema de servicios sociales italiano, que absorbe cerca del 60% del gasto público total de los servicios sociales.

No debería olvidarse que, de acuerdo con los datos obtenidos de estadísticas oficiales, no hay distinción entre organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones de lucro. Sin embargo, una investigación reciente sobre ONLs en Milán muestra que las agencias sin ánimo de lucro representan el 50% de los hospitales públicos y escuelas, y además son las únicas organizaciones privadas activas en la asistencia residencial y en la formación profesional.

A cambio de su capacidad de desarrollo de programas, los recursos más importantes que el gobierno facilita a las ONLs son fondos públicos (Saidel 1989:339). En Italia, así como en muchos otros países europeos, el estado juega un papel decisivo en la financiación todo el sistema de bienestar, en el cual los servicios del tercer sector están incluidos. Como ha señalado Ascoli (1987), Italia comparte con otros países europeos el "patrón continental" de desarrollo del gasto social, según el cual la distribución de transferencias y subsidios es más importante que la provisión directa de servicios públicos. Según Kohl (1981), los países que adoptan este patrón se apoyan de alguna manera en los principios de subsidiariedad para enfatizar que el estado solo interferirá cuando la capacidad de las familias y de los grupos sociales para asistir a sus miembros esté agotada.

En consecuencia, es de esperar que las ONLs que suministran servicios de bienestar obtengan una gran parte de los recursos económicos del estado. No hay duda que en Italia las fuentes más importantes de fondos son el estado central y las autoridades públicas locales. La ausencia histórica de élites filantrópicas que toman responsabilidades públicas ha sido sólo parcialmente reemplazada por los fondos proporcionados por la Iglesia Católica en forma de beneficencia, donaciones, y legados. También debemos considerar que hasta 1991 la legislación italiana ha permitido que reciban donaciones deducibles de impuestos solamente a las fundaciones y a las asociaciones vinculadas, que representan a una mínima parte del tercer sector.

Los fondos públicos cubren casi completamente los gastos de los hospitales y de los centros de formación profesional del tercer sector. Además,

el estado está obligado por una ley nacional a cubrir completamente los costes de las ONLs que suministran servicios de formación profesional, y es la fuente más relevante de ingresos para las IPABs, -Ranci y Vanoli (1994) estiman que la financiación del estado constituye el 44% del ingreso total de las IPABs-, y para las instituciones religiosas que suministran servicios sociales (según Ranci y Vanoli, el estado les cubre el 33% de sus ingresos). Por el contrario, la ley italiana prohíbe explícitamente cualquier financiación pública de las escuelas.

En resumen, el tercer sector representa el sector dominante en ámbitos no cubiertos por una fuerte intervención pública, y juega un papel decisivo en áreas ya cubiertas por el estado. Por tanto, el desarrollo de la intervención del estado no ha reducido sino favorecido enormemente el desarrollo del tercer sector, dotándole de asistencia económica y legitimación pública.

3.2. La regulación estatal de las ONLs.

El caso italiano puede ser considerado como un buen ejemplo de una asociación entre estado y tercer sector en la que el estado tiene la responsabilidad de asegurar la cobertura universal y la financiación, pero comparte la responsabilidad de la distribución con los proveedores privados o sin ánimo de lucro.

El estado, como responsable de garantizar un nivel satisfactorio de servicios, tendría la responsabilidad legal de dirigir y controlar a todos los agentes que proveen servicios públicos. Sin embargo esta responsabilidad se transforma en una maraña de procedimientos administrativos sujeta a rígidas regulaciones formales, pero de débil transparencia financiera y escaso control práctico.

La adopción de instrumentos de control varía enormemente de un sector a otro, según sea el alcance de la responsabilidad del estado y su dependencia de la provisión privada. En el sector de la educación las regulaciones públicas de las escuelas privadas están regidas por la misma lógica que les atribuye una función meramente suplementaria. De hecho, para poder funcionar, las escuelas privadas deben obtener autorización del estado y, si desean obtener calificaciones equivalentes a aquellas de las escuelas públicas, deben obtener reconocimiento oficial. Ambas autorizaciones gubernamentales son concedidas en base a criterios diseñados para garantizar que las escuelas privadas ofrezcan la misma educación de cali-

dad que la que ofrecen las escuelas públicas (cualificación del profesorado, proporción profesor-alumnos, disponibilidad de espacios y equipamientos adecuados, enseñanza del currículo). Sin embargo, el control estricto del estado sobre las escuelas privadas y no lucrativas es excepcional.

En los otros ámbitos, las ONLs mantienen un alto grado de autonomía. En la atención sanitaria, los hospitales gestionados por organizaciones eclesiásticas han obtenido un estatus paragubernamental, llamado "clasificación", que les confiere automáticamente el privilegio de ser casi totalmente financiados por las autoridades públicas. Este estatus de "clasificación" permite a estos hospitales recibir un tratamiento económico que es igual al recibido por los hospitales públicos, mientras que mantienen una autonomía organizativa completa. El derecho a la financiación pública es automático una vez que se ha reconocido el estatus de "clasificación", y no requiere ningún otro tipo de control por parte de la administración pública. Otros hospitales sin ánimo de lucro tienen acceso a financiación pública a través de contratos estipulados. Tales contratos no están sujetos al mantenimiento de ningún nivel de calidad concreto. Solamente en aquellas regiones más avanzadas, Lombardia por ejemplo, estos contratos dependen formalmente de que el nivel y la calidad mínima de los servicios de salud ofrecidos sean al menos iguales a los niveles exigidos en las estructuras públicas equivalentes. Una vez que el contrato ha sido estipulado, la única conexión práctica con los poderes públicos es la colección de fondos del estado, sin ninguna planificación compartida.

Otras áreas muestran patrones similares. En el área de los servicios sociales, la naturaleza insustituible de los servicios sociales ofrecidos por las ONLs hace muy difícil para las autoridades locales desarrollar una regulación pública incisiva y eficaz. El exceso de demandas sociales junto a la escasez de servicios existentes y la ausencia de competición entre los proveedores sin ánimo de lucro da a estos últimos una ventaja clara en la negociación de los contratos. Así, no existe un control efectivo para ver si las agencias no lucrativas satisfacen las exigencias que deberían para tener derecho a la financiación estatal. Por ejemplo, la principal forma de financiación pública de las instituciones residenciales es el subsidio de una tarifa diaria por cada usuario asistido y reconocido por el estado. Este pago es raramente regulado por un contrato. En los casos excepcionales donde se hacen contratos, estos no hacen ninguna referencia a los contenidos de los servicios subvencionados, ni tampoco garantizan explícitamente una relación duradera y continuada entre las partes.

Finalmente, en el campo de la formación profesional, aunque hay una regulación pública muy estricta, que fija niveles obligatorios de los cursos y de la cantidad de subvenciones públicas, se llevan a cabo negociaciones separadas entre funcionarios públicos y agencias no lucrativas particulares para soslayar estas reglas. El apoyo financiero discrecional del estado ha establecido un mercado protegido donde los proveedores sin ánimo de lucro evitan competir entre ellos y disfrutan de condiciones muy preferenciales.

En resumen, la regulación estatal de las organizaciones privadas o sin ánimo de lucro no se lleva a cabo con un compromiso serio por parte de las autoridades públicas en cuanto a definición de metas selectivas y a obligación de las organizaciones privadas de llevarlas a cabo. Por el contrario, se limita a un control formal negativo que se convierte en un régimen fragmentado y particularista de asistencia económica, permitiendo a los proveedores privados o no lucrativos la autonomía para llevar a cabo sus propias misiones.

Este hecho refleja la dominación histórica de un sistema de regulación gubernamental basado en un control directo a través de reglas estrictas y uniformes (Cassese, 1987), dirigido principalmente a evitar acciones discrecionales. Este formalismo de la regulación estatal ha pervertido a la administración convirtiéndola en burocrática lenta e ineficaz. Han sido necesarias negociaciones soterradas y procedimientos administrativos irregulares para superar el ineficaz principio formalista de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Por tanto, el particularismo no surge por una falta de regulación, sino por un exceso de ella que, paradójicamente, aumenta el poder discrecional de los burócratas y políticos que controlan los procedimientos administrativos, y ha reducido la posibilidad de controles efectivos.

Las regulaciones insuficientes del estado han tenido dos efectos importantes. Primero, en muchos sectores las autoridades gubernamentales han llegado a ser dependientes del papel insustituible de las ONLs que ofrecen servicios sustitutorios, y están forzadas a aceptar la mayor parte de las condiciones contractuales que plantean éstas. Segundo, la ineficacia de la regulación pública ha permitido conexiones entre políticos y líderes de las ONLs, así como la degeneración de muchas organizaciones que han caído bajo el dominio de un partido político u otro. Así, la considerable financiación estatal de las ONLs establece una dependencia mutua entre autoridades públicas y organizaciones del tercer sector. Dependencia que se caracteriza por una dejación de las responsabilidades gubernamentales

formales de planificación y control del sector público, en favor de un dominio privado fuertemente expuesto a influencias clientelistas y de partidos políticos.

4. LA IMPLICACIÓN DE LAS ONLs EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS.

La implicación de las ONLs en el quehacer político se ha producido sobre todo gracias a la medición política de la Iglesia católica, los partidos y los sindicatos. Esta mediación, que ha sido ofrecida como pago a la subordinación jerárquica de las ONLs a los agentes políticos institucionales, ha garantizado su representación en el plano político pero, a cambio, ha impedido a las ONLs jugar un papel políticamente autónomo.

La jerarquía católica ha sido quien ha jugado el papel más importante en ofrecer legitimación y protección a las ONLs. Aunque la Iglesia siempre ha sido contraria a la creciente intervención del estado en la vida social, ha llegado a acuerdos con las élites políticas para preservar tanto la autonomía e identidad de las organizaciones religiosas privadas como su soporte económico del estado. Son muchos los ejemplos que pueden citarse. Un caso particularmente importante ha sido la tenaz oposición de la jerarquía católica al decreto 616/1977 del gobierno que nacionalizaba las IPABs, la mayor parte de las cuales eran gestionadas y controladas por instituciones religiosas. El litigio que surgió a continuación llevó a retirar la propuesta de nacionalización y a continuar aceptando la existencia de una situación legal ambigua que, como hemos visto, ha permitido durante un período considerable de tiempo que estas organizaciones mantuvieran una posición privilegiada con respecto a la financiación pública.

Históricamente las organizaciones religiosas han reflejado el tradicional arraigo social de la Iglesia católica en Italia. Actualmente, en un período dominado por fuertes tendencias hacia la secularización, la protección de estas organizaciones ha permitido a las jerarquías católicas mantener una presencia social significativa que es, en cualquier caso, valorada por el público. En consecuencia, una fuerte alianza funcional se ha establecido entre la jerarquía de la Iglesia y las organizaciones religiosas, permitiendo a la anterior legitimar el papel social de la Iglesia y a las organizaciones religiosas disfrutar de importantes privilegios económicos bajo condiciones de una impunidad y autonomía sustanciales. Es así que, en lugar de ser reconocidas por su cumplimiento de una función pública, las

organizaciones religiosas han sido legitimadas por su pertenencia a la confesión religiosa que obtuvo en 1929 el estatus de religión del estado. Protegidas por la Iglesia y amparadas por el estado, las organizaciones religiosas han obtenido un "monopolio real" en la provisión de servicios de bienestar. Aunque nunca se ha establecido un veto formal, la hegemonía de la Iglesia ha restringido a otras organizaciones sociales de entrar en competición con organizaciones religiosas en la cobertura de servicios. Esto se ha demostrado por el hecho de que en muchas áreas, aparece una clara preponderancia de organizaciones religiosas, las cuales en dos sectores, salud y educación, representan casi a la totalidad del tercer sector.

En consecuencia, en Italia el tercer sector casi no puede describirse como un sector independiente y pluralista. Por el contrario, una característica importante ha sido la subordinación, durante mucho tiempo, de un gran número de ONLs a la Iglesia, que mantienen el monopolio de la representación de sus intereses. Esta función ha sido históricamente realizada a través de "asociaciones jerarquizadas" (*peak associations*) íntimamente ligadas a la jerarquía de la Iglesia. Por ejemplo, los fondos del estado para hospitales religiosos son negociados regularmente por el Ministerio de Sanidad y ARIS, una asociación de todas las organizaciones religiosas que regentan hospitales. En otros sectores, como educación y servicios sociales, los intereses de las instituciones religiosas están representados a nivel local a través de la acción de asociaciones locales y otras instituciones religiosas. Al contrario que en Alemania, estas "asociaciones jerarquizadas" (*peak associations*) no han obtenido un estatus legal público (Offe, 1981), puesto que no están reguladas por la ley, tampoco podría obligarse a las ONLs religiosas a asociarse con ellas. No obstante, sus íntimos lazos con la jerarquía de la Iglesia y sus añejas relaciones con complacientes cargos públicos han llevado a su "pragmática" legitimación (Anderson, 1977) como socios en la realización de políticas de bienestar.

Dado el modo jerarquizado y centralizado de representación de las ONLs en el quehacer político, las ONLs apenas han tenido el derecho reconocido a ser consultadas independientemente por el gobierno en decisiones referentes a la legislación. Las ONLs han estado muy poco involucradas en competiciones políticas entre intereses opuestos, tampoco han actuado como representantes de sus beneficiarios. Sus intereses han sido siempre protegidos por la intermediación política de instituciones políticas y religiosas a nivel local y nacional.

La mutua acomodación entre instituciones públicas y ONLs no ha alcanzado un nivel tan alto de coherencia en Italia como lo ha sido en otros

países. En Alemania, por ejemplo, la concertación entre organizaciones del tercer sector y el estado se ha convertido en "una repartición, concertada y no competitiva, de tareas y de competencias a través del permanente regateo" (Seibel, 1992). Por el contrario, en Italia la débil dirección del estado ha producido un sistema de negociaciones no planificado y fragmentado. Además, la incorporación de gran cantidad de instituciones religiosas en un sector para-gubernamental ha incrementado la fragmentación de las políticas de bienestar. En ausencia de una regulación estatal vigorosa, la coordinación de programas entre agentes sin ánimo de lucro y agentes públicos se ha realizado mediante concertaciones locales y nacionales sobre aspectos fragmentados y particulares. Aunque no este regulada por leyes u otros procedimientos formales, la cooperación entre agentes públicos y las ONLs ha aumentado lentamente, así como su interdependencia funcional y su interés mutuo en evitar conflictos e interferencias externas. Por tanto, las políticas de bienestar se han desarrollado intensificando la interdependencia entre las instituciones públicas y las ONLs, y dando forma a una red libremente acoplada de negociaciones que desafía a cualquier control centralizado (Franz, 1991).

La debilidad de los vínculos estructurales en las relaciones entre el estado y las ONLs, ha facilitado la fuerte influencia del mecenazgo político en sus acuerdos. Las ONLs se han usado para obtener consenso en dos formas:

- 1) Usándolas para la distribución de servicios y beneficios de acuerdo con una lógica que ha sido definida como "el gobierno de la distribución" (Amato), lo que equivale a un fuerte control político que subordinaba la concesión de beneficios a la distribución de consenso político u otras formas de apoyo.

- 2) Explotando la falta de controles disfrutada por muchas ONLs, éstas han sido usadas para la recogida y distribución de sobornos; mientras que las enormes propiedades inmobiliarias y financieras pertenecientes a algunas ONLs han sido usadas para transacciones políticas.

Aunque muchas investigaciones parlamentarias han señalado el uso distorsionado de tales organizaciones no lucrativas, particularmente las IPABs, el consentimiento tanto de la Iglesia como del estado en proteger la autonomía de las instituciones religiosas y para-gubernamentales nunca ha permitido un control estatal más estricto.

En resumen, en Italia el tercer sector se ha desarrollado como un sector jerárquico y concentrado, carente de autonomía y autolegitimación. La Iglesia y el estado han provisto a las organizaciones sin ánimo de lucro de

los recursos y la legitimación necesaria para llevar a cabo sus funciones públicas. Por esta razón, durante largo tiempo las organizaciones no lucrativas ni han desarrollado una significativa representación política ni han jugado un papel relevante en promover nuevos derechos de bienestar. Sin embargo, el compromiso de las organizaciones no lucrativas en los procesos de decisión y ejecución de políticas de bienestar no ha implicado ningún control estricto por parte del estado. Mientras a las organizaciones no lucrativas se les ha dado una gran autonomía administrativa en la dirección de sus servicios, éstas han estado muy comprometidas en intercambios de favores con políticos, quienes las han utilizado como vehículos para acrecentar su influencia política. Como resultado de estas influencias particularistas, nunca se ha desarrollado en Italia un sistema de concertaciones centralizadas entre el estado y las organizaciones no lucrativas. Más bien, sus relaciones se han caracterizado por unas relaciones fragmentadas y por acomodaciones locales mutuas, cuya estabilidad ha estado asegurada desde hace tiempo por la alianza histórica entre Iglesia y estado.

5. EL NUEVO ESCENARIO EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA.

La histórica relación entre el estado y las ONLs que he descrito puede considerarse adecuada a un sistema tradicional basado en la preponderancia de las instituciones conservadoras sobre la sociedad civil y en la guía volátil del estado, fuertemente controlado por intereses particularistas y forzado a aceptar acuerdos dudosos para legitimarse así mismo. Aunque el posible avance hacia un sistema de bienestar universalista ha sido obstruido considerablemente por la permanencia de instituciones religiosas tradicionales que proveen de los servicios de bienestar básicos, debe tenerse en cuenta que su actividad ha permitido al suministro de servicios de bienestar ir más allá de los limitados medios del estado. Por eso, basado en la ambivalente e inestable colaboración entre estado e Iglesia, el sistema de bienestar italiano ha crecido "de acuerdo con un principio incrementalista que ha ofrecido de tanto en tanto respuestas específicas a problemas sociales diferentes" (Ascoli 1987:118).

Durante los decenios de los años sesenta y setenta, diversas leyes contribuyeron a una "espectacular" expansión de la responsabilidad del estado en muchos campos como el sanitario, el educativo, y los de la asistencia social y la formación profesional (Ascoli, 1987). El resultado fue que el

estado aumentó sus gastos sociales enormemente, pasando de un 16,8% del PNB en 1960, al 29,1% en 1981. Aunque la creciente intervención del estado no modificó sustancialmente la estructura de la relación público/privado, un proceso paralelo de modernización general de la sociedad italiana erosionó profundamente la estabilidad de la coalición de intereses que mantenía el sistema de acomodación mutua entre las ONLs y el estado, abonando el terreno para cambios drásticos más recientes. Vale la pena mencionar dos procesos.

Por una parte, desde los años setenta, el tercer sector se ha enfrentado a un proceso de diferenciación interna que ha debilitado la histórica hegemonía de la Iglesia, dado que han aparecido nuevas organizaciones con total autonomía de la Iglesia y se han convertido rápidamente en agencias profesionales (Colozzi y Rossi, 1985; De Ambrogio y Ranci, 1989). La pérdida de hegemonía de la Iglesia Católica sobre el tercer sector ha sido señalada por muchos autores (Perlmutter, 1991; Ascoli, 1992; Pasquinelli, 1993), quienes han remarcado factores a largo plazo, como la secularización de la sociedad civil y la creciente privatización de las creencias religiosas, así como sucesos especiales tales como, el aumento de los movimientos sociales al principio de los años setenta, el fracasado intento de la Iglesia de abolir, mediante referéndums populares, nuevas leyes que legalizaban el divorcio y el aborto; y el nuevo pacto entre Iglesia y estado firmado en 1983. Aunque nuevas asociaciones voluntarias recibieron recursos organizativos de diversos grupos religiosos locales, aquellas rechazaron ser representadas por la jerarquía de la Iglesia y desarrollaron un fuerte sentimiento de independencia, reforzado por su compromiso de luchar contra las necesidades de sus comunidades locales. Desde entonces, nuevas organizaciones voluntarias se han dado prisa en aceptar la responsabilidad de dirigirse a muchos de los nuevos problemas sociales que han aparecido en Italia tales como, la adicción a las drogas, las conductas juveniles problemáticas, el SIDA, y la reciente entrada de inmigrantes procedentes del Norte de África y de Europa del Este.

Diversos informes muestran el rápido crecimiento de estas organizaciones. Un estudio nacional de 1984 confirmaba que el 56% de las 3500 organizaciones voluntarias estudiadas se habían creado después de 1976 (Colozzi y Rossi, 1985); otro análisis mostraba que el 68% de 600 organizaciones de servicios sociales existentes en Lombardia en 1988 habían sido fundadas desde 1976 (De Ambrogio y Ranci, 1989). Sin embargo, aunque en sus comienzos estas asociaciones adoptaron un estilo informal y confiaban casi exclusivamente en la labor de los voluntarios, rápidamente se

transformaron en organizaciones profesionales (Borzaga, 1991). Diversas transformaciones, como el aumento de un esfuerzo voluntario no religioso, una mayor diversificación de la base social, la articulación de actividades había una creciente especialización, o el debilitamiento del control de las autoridades religiosas, testifican el hecho de que las organizaciones voluntarias han ido llevando un proceso de progresiva racionalización que ha coincidido con el ascenso de un enfoque no paternalista y con vocación laica. Por tanto, el crecimiento de estas organizaciones puede ser la premisa para el desarrollo de un tercer sector independiente y especializado en Italia.

Por otra parte, los años ochenta representaron un importante cambio en la evolución histórica de las políticas de bienestar italianas. Además, la tendencia anterior hacia un aumento de la intervención del estado fue completamente invertida en un intento de mitigar la creciente ineficacia de la administración pública y de frenar el crecimiento incontrolado del déficit público. Las autoridades públicas, incapaces de expandir más la intervención del estado, enfatizaron la capacidad autónoma para distribuir servicios que tenían las organizaciones sin ánimo de lucro y las comprometieron mucho más en la ejecución de las políticas públicas. Las relaciones económicas entre las autoridades públicas y las organizaciones sin ánimo de lucro han sido reguladas progresivamente a través de contratos, en lugar de por las tradicionales ayudas y subsidios (Kramer, 1992b). Se han promulgado nuevas leyes para dotar de estatus legal y exenciones fiscales a algunas ONLs.

Es difícil determinar como han podido afectar estos cambios a la relación convencional entre el estado y las ONLs. Según estudios recientes, parece que el estado de bienestar italiano está en el umbral de una creciente colaboración entre estado y ONLs para la ejecución de las políticas sociales (Ascoli 1992, Kramer 1992a). El nacimiento de nuevas organizaciones ha sido considerado como un reto para que el estado desarrolle su capacidad planificadora, y para que las organizaciones tradicionales modernicen sus intervenciones. Sin embargo, cabe la duda de que la progresiva participación de las nuevas organizaciones en las políticas públicas no reproduzcan los esquemas convencionales.

La fuerte dependencia que las ONLs tienen de los fondos públicos permanece inalterable. A pesar de las repetidas llamadas a moderar el gasto, los fondos públicos dedicados a las ONLs han ido en aumento en casi todas las áreas durante el último decenio. Se ha dado un apoyo público sin

precedentes a aquellas ONLs que operan con nuevos problemas, como la adicción a las drogas, el SIDA, la inmigración, los viejos y los enfermos terminales. Según Pasquinelli (1993) en el estado de Milán los fondos para las ONLs que ayudan a gente minusválida ha aumentado un 40% desde 1984 a 1988. Aunque la crisis fiscal exacerbada del estado del bienestar en los años ochenta ha llevado a una reducción del gasto público (Ascoli, 1992), el papel del estado en la financiación de ONLs no se ha debilitado todavía, ahorrando a las ONLs el problema de tener que competir por unos recursos aún más limitados.

Por otra parte, en contraste con la forma convencional de financiar a las ONLs con ayudas y subsidios, en la última década se ha extendido considerablemente la contratación de servicios. Como ha señalado Kramer, actualmente en Italia "los contratos con ONLs se ven como una manera pragmática de solucionar la congelación de presupuestos gubernamentales..." y constituye "una práctica idiosincrática adoptada por razones prácticas y políticas". (Kramer, 1992a:45). Debería también tenerse en cuenta que los contratos en Italia no han sido nunca ni tan precisos ni tan restrictivos como en otros países. No sólo carecen estos contratos de una detallada especificación de los servicios contratados, sino que estos no especifican realizaciones concretas al fijar el monto total de las subvenciones públicas. Además, las cantidades pagadas en contratos por servicios similares fluctúan enormemente (más del 21% en servicios para disminuidos en Milán), sin que se haga ninguna referencia a habilidades u obligaciones diferentes entre las ONLs contratantes. Así, el crecimiento de una "cultura del contrato", si ha existido alguna, no ha cambiado la relación tradicional entre el estado y las ONLs. Aunque ha mejorado indudablemente la contabilidad de las ONLs y ha hecho más transparentes sus negociaciones con las autoridades públicas, hasta el momento la contratación exterior ha fracasado, tanto en desarrollar más la competición entre las ONLs, como en mejorar el control por parte del estado. En lugar de restablecer un "más mercado" o "más estado" en los acuerdos confidenciales y corteses entre el estado y las ONLs, los contratos han conseguido solamente que la generosa ayuda del estado a las ONLs sea más burocrática y mejor registrada.

El enérgico sostén del estado a las ONLs, ha ido recientemente acompañado de un reconocimiento de sus funciones públicas. Señales claras de tal tendencia se ven en las diversas medidas legislativas que han provisto a las ONLs de un estatus legal y de una mínima regulación de sus relaciones con las autoridades del estado. Las IPABs han sido autorizadas a

asumir un estatus privado. Las organizaciones voluntarias y las cooperativas profesionales que distribuyen servicios sociales han sido provistas de un nuevo estatus legal que les permite contratar con el estado y beneficiarse de exenciones fiscales (ley 266,1991 y ley 381,1991). Sin embargo estas leyes todavía parecen reproducir el enfoque categórico que ha caracterizado históricamente a las políticas gubernamentales hacia el tercer sector. De nuevo se ha establecido un régimen privilegiado a favor de ciertos tipos de organizaciones, dejando a la gran parte de ONLs sin un adecuado reconocimiento legal ni regulación gubernamental, aunque sean generosamente subvencionadas por el estado.

Al mismo tiempo, nuevas leyes han otorgado a las ONLs más responsabilidades que la mera distribución de servicios sociales. Por ejemplo, las ONLs han sido llamadas a contribuir activamente en actuaciones contra delincuencia juvenil, al pedirseles que recaben información y sugieran tratamientos de rehabilitación; además, las agencias terapéuticas sin ánimo de lucro han sido forzadas a aplicar sanciones judiciales al ofrecer a drogodependientes una terapia obligatoria como alternativa a la cárcel. Finalmente, medidas urgentes promulgadas para solventar los problemas derivados del SIDA han delegado el suministro de todos los servicios de asistencia social a las ONLs, sin ningún apoyo del estado excepto el económico.

Así, en el plazo de un decenio, las ONLs han asumido más responsabilidades que nunca. Algunas de ellas, no solamente han obtenido un estatus legal como copartícipes del estado en la ejecución de políticas de bienestar, sino que sus responsabilidades han incluido también la cooperación en procedimientos judiciales, en la planificación de nuevos programas de bienestar social, y en el control social de grupos marginales.

Con la carencia permanente de dirección por parte del estado, el reconocimiento oficial de sus funciones públicas y de su autonomía organizativa se han convertido realmente en una amplia delegación de la responsabilidad del estado en muchos sectores de la política de bienestar a favor de las ONLs. Esto ha ocurrido de una forma incluso más significativa en aquellos sectores donde el estado ha impulsado decididamente las políticas de privatización. Estas políticas se manifiestan muy claramente en el área de salud, donde una ley reciente (decreto No.502, 1992) establece que los ciudadanos pueden optar por un seguro de salud privado como alternativa al Servicio Nacional de Salud. Esta ley abre de hecho un mercado suplementario no solo para las compañías de seguro, sino también para las aproximadamente 200 ONLs que suministran programas aseguradores bajo la forma de mutualismo.

En cuanto a la implicación de las ONLs en la elaboración de políticas no ha habido todavía ningún cambio en lo concerniente a políticas sociales, y ello, a pesar de la reciente pluralización del tercer sector. La omnipresente influencia de los políticos sobre los trámites administrativos les permite gestionar los recursos organizativos y económicos de una forma que no sería posible en otros países. Además, los intereses clientelistas han penetrado la administración pública como una forma de superar su histórica complejidad y lentitud. De esta manera, las nuevas formas de representación de los intereses de las ONLs se han visto forzadas a conectar con los políticos y sus partidos para tener acceso a los procesos formales e informales con los que se elaboran las políticas. Tanto a nivel local como nacional, el entramado político entre ONLs, partidos políticos y cargos públicos ha llevado al desarrollo de concertaciones corporativas, basadas en una estrategia recíproca de compromiso, que ha asegurado, por una parte el flujo de fondos públicos hacia las ONLs y, por otra, su lealtad política. Estas concertaciones han sido sólo establecidas para cuestiones temporales y fragmentadas, sin ninguna consideración por la planificación de la política social a largo plazo.

Durante el último decenio, las ONLs han conseguido realmente mayor legitimación y responsabilidad pública que nunca; también la configuración interna del tercer sector ha cambiado profundamente, apareciendo nuevas organizaciones autónomas respecto a la Iglesia que se han transformado rápidamente en organizaciones profesionales. Sin embargo, aunque debilitada, la estructura tradicional italiana de "bienestar-mixto", - basada en el soporte económico que presta el estado a un sistema compuesto de agencias públicas, religiosas y para-gubernamentales, y la influencia del patronazgo político en la elaboración de políticas-, ha mostrado una fuerte inercia institucional. Según Seibel (1992), la inercia institucional puede considerarse no eficaz tanto en términos económicos como funcionales, ya que no se adapta a las fuerzas de cambio de su entorno. En Italia, sin embargo, la supervivencia del orden tradicional se debe a la permanencia de una fuerte coalición de intereses políticos pragmáticamente dispuestos a utilizar las ONLs para alcanzar el consenso. Por ello, mientras que en Italia la política social sea considerada un instrumento para ganar control sobre la sociedad civil a través del intercambio político de favores y acuerdos, el tercer sector constituirá un vehículo intermedio, dependiente políticamente, para desarrollar lazos particulares entre la élite política y su clientela.

6. CONCLUSIÓN.

La estructura de la relación entre el estado y el tercer sector en Italia presenta muchas similitudes con lo observado en otros países occidentales. En Italia también existe una estrecha interdependencia entre los sectores, como lo demuestra la extensa financiación a cargo del estado y la considerable responsabilidad dada a las ONLs para suministrar servicios públicos. Sin embargo mi análisis ha mostrado algunos aspectos diferenciadores que raramente se encuentran en otros países y que apenas son explicables por las teorías más convencionales de las relaciones entre estado y ONLs. En mi conclusión destacaré estas peculiaridades investigando si, o hasta que punto, pueden ser explicadas por tres conceptos teóricos de la relación estado-ONLs, respectivamente asimilados a los modelos de bienestar "liberal", "socialdemócrata", y "corporativista" sugeridos por Esping-Andersen (1990). Los conceptos de "bienestar contractual" (Demone y Gibelman, 1989), de "estado oculto" (*shadow state*) (Wolch, 1990), y de "gobierno del interés privado" (Streek y Schmitter, 1985).

Según la idea de "el bienestar contractual", la principal responsabilidad del estado es la de apoyar y posibilitar el desarrollo de agencias privadas y del tercer sector, que lleven el peso de la distribución directa de los servicios de bienestar. Las ONLs representan un sector poderoso, relativamente independiente y protegido, al que se le permite realizar sus funciones públicas a través de normas legales que identifican claramente su estatus autónomo. Los fondos públicos son distribuidos mayoritariamente mediante contratos que gratifican la eficacia y el profesionalismo sin restringir sustancialmente la autonomía de las ONLs. Este modelo teórico, que ha sido inspirado por la experiencia de Estados Unidos (Kramer, 1987; Gilbert y Gilbert, 1989), no esclarece suficientemente el caso italiano por la falta de un estatus definido e independiente para las ONLs. Como ya hemos expuesto, en Italia el tercer sector tiene aún un estatus incierto y con fuerte dependencia de la legitimación y apoyo del estado y de la Iglesia. En consecuencia, su progresivo compromiso en políticas sociales ha devenido, bien en su incorporación dentro del sector público como un sector para-gubernamental, bien en una acomodación mutua que favorece la influencia de los partidos y del patronazgo políticos. En ambos casos la atribución de funciones públicas a las ONLs ha desarrollado estructuras intermedias de cooperación que han inducido relaciones con el estado más simbióticas que contractuales.

La dependencia estatal de las ONLs es señalada por el concepto de "estado oculto" (*shadow state*). Según Wolch, el estado oculto es "un grupo de organismos constituidos separadamente del estado... pero que conservan aquellas funciones características de subaparatos del estado" (Wolch, 1990:41) cuyo compromiso en las políticas de bienestar lleva a "un modo de intervención estatal extensa y crecientemente diversificada" (*ibidem*, 218). La transferencia formal de las funciones del estado al tercer sector no reduce, sino que extiende, la influencia y control del estado sobre las ONLs, transformándolas progresivamente en "agentes públicos". Según el concepto de "estado oculto", las ONLs están sumamente protegidas por fondos públicos, pero están también sometidas al cambio de metas, a la dependencia económica del estado y a la burocratización de sus actividades. Por esta razón, las ONLs pierden sus virtudes tradicionales, como la flexibilidad, la independencia, el voluntarismo y el comunitarismo (Smith y Stone, 1988; Lipsky y Smith, 1989). En Italia las ONLs son sumamente dependientes de los fondos públicos y mantienen la responsabilidad de la provisión de muchos servicios públicos. No obstante, el papel del estado en las políticas de bienestar se ha desarrollado mediante intercambios de recursos y favores con agencias sin ánimo de lucro más que a través de un compromiso de planificar sus servicios. De este modo, la acomodación mutua entre el estado y las ONLs no ha reforzado el control estatal, sino que ha generado formas intermedias de concertaciones descentralizadas y fragmentadas, careciendo de guía alguna por parte del estado.

El modelo del "gobierno de los intereses privados" ha sido propuesto deliberadamente como una forma de designar la creciente relación segmentada y mutua entre el estado y las asociaciones "intermedias", como son los grupos de interés privados que realizan funciones públicas (Streek y Schmitter, 1985). Según este modelo, la relación entre el estado y las ONLs ha sido modelada por concertaciones referentes a asuntos particulares y fragmentados en los cuales ninguna de las partes mantiene reiteradamente la posición dominante. Aunque la concertación corporatista realmente significa la fragmentación del poder del estado e implica dinámicas centrífugas, el "gobierno de intereses privados" está sustentado en la organización jerarquizada de las organizaciones privadas y no lucrativas en "organizaciones jerarquizadas" (*peak associations*), y en su integración formal dentro de las políticas públicas. Como explican Streek y Schmitter (1985) "la atribución del estatus público a grupos privados implica mucho más que un derecho a ser consultados por el gobierno sobre legislación..., significa también compartir la autoridad del estado para elaborar y hacer valer las deci-

siones que hay que cumplir" (Streek y Schmitter, 1985:20). En otras palabras, un "gobierno de intereses privados" con éxito implicaría una repartición concertada de competencias entre el estado y las ONLs y unos valores compartidos que justificaran la relevancia pública de intereses privados. Mientras que estas condiciones se dan en Alemania, como han mostrado Anheier (1992) y Seibel (1992), en Italia están parcialmente ausentes. Algunos rasgos de la "mezcla de bienestar" italiana han sido su falta de coordinación central y la fuerte influencia de intereses particulares sobre la elaboración de políticas, que han causado el desarrollo de arreglos temporales en lugar de un sistema orgánico e integrado de gobierno compartido.

Como resultado de este análisis podemos llegar a la conclusión de que "la mezcla de bienestar" italiana no se adapta a los "régimenes" más comunes que describen la relación entre estado y tercer sector en las políticas de bienestar. No se adapta al régimen contractual, liberal, a causa de la falta de independencia de las ONLs respecto del estado. No encaja en el régimen social-demócrata por la debilidad de la regulación y de la guía estatal. Finalmente, no se ajusta al régimen corporativista por la falta de valores compartidos y de coordinación entre el estado y el tercer sector. El patrón italiano parece estar caracterizado por elementos contradictorios, apenas asimilables a un patrón coherente: una fuerte interdependencia económica y funcional entre el sector público y el tercer sector que carecen de cualquier coordinación compartida, la práctica independencia de las ONLs en ausencia de un perfil legal claro para el tercer sector, la creciente atribución de responsabilidades públicas a las ONLs y, al mismo tiempo, la fuerte influencia de intereses particularistas y clientelistas en sus actividades.

Tales rasgos pueden ser considerados adecuados a un sistema de bienestar basado en la fuerte permeabilidad del estado a la influencia de intereses particularistas. En Italia la capacidad de los partidos políticos y de la administración pública para transformar y mediar demandas sociales ha sido siempre escasa. Este hecho ha dado lugar a una profunda fragmentación de las políticas públicas, a un compromiso débil con la responsabilidad pública en las decisiones administrativas, y a políticas públicas que tienen un débil poder regulador. Por tanto, la debilidad de la dirección estatal y la poca autonomía de la sociedad civil han favorecido el desarrollo de un tercer sector atado simbióticamente al estado y fácilmente sometible a intereses particularistas. Un tercer sector independiente surgirá solamente cuando su acomodación con el estado se rompa, y cuando el gobierno alcance mayor autonomía de los intereses políticos y sociales que han afectado tan profundamente sus actividades hasta ahora.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, C., (1977), "Political design and the representation of interests", *Comparative Political Studies*, 10; 127-152.
- Anheier, H. K. (1992), "An elaborate network: profiling the third sector in Germany" en Gidron, B., Kramer, R. M., y Salamon, L. S., (eds), (1992), *Government and the third sector. Emerging relationships in welfare states*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Ascoli, U., (1987), "The Italian welfare state: between incrementalism and rationalism", en Friedman, R. R., Gilbert, N. y Sherer, M., (eds), *Modern welfare states. A comparative view of trends and prospects*, New York University Press, Nueva York; 110-150.
- Ascoli, U., (1992), "Towards a partnership between statutory sector and voluntary action? Italian welfare pluralism in the '90s", en Kuhnle, S. y Selle, P., (eds), (1992), *Government and voluntary organizations*, Avebury Publ., Aldershot; 136-156.
- Barbetta, P., (1993), "Defining the nonprofit sector: Italy", *Working paper no.8*, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Borzaga, C. (1991), "The Italian non-profit sector. An overview of an undervalued reality", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, 4, pp. 695-709.
- Cassese, S., (1987), "Stato ed economia: il problema storico", en Lange, P. y Regini, M., (eds), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Colozi, I. y Rossi, G., (1985), "I ruppi di volontariato in Italia: elementi per una classificazione", en Tavazz, L., (ed), *Volontariato ed enti locali*, Dehoniane, Bologna.
- De Ambrogio, U. y Ranci, C., (1989), "Volontariato in Lombardia", *Prospettive sociali e sanitarie*, 9.
- Demone, H. W. y Gibelman, M., (eds), (1989), *Services for sale: purchasing health and human services*, Rutgers University Press, New Brunswick.
- Esping-Andersen, G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Paci, M., (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Pasquinelli, S., (1993), "Italy: toward an unplanned partnership", en Krarner, R.M., Lorentzen, H., Melief W.B. y Pasquinelli, S., (1993), *Privatization in four European countries. Comparative studies in government-third sector relationships*, Sharpe, Nueva York; 48-66.
- Perlmutter, T., (1991), "Italy: why no voluntary sector?" en Wuthrow, R., (ed), (1991), *Between states and markets. The voluntary sector in comparative perspective*, Princeton University Press, Princeton; 157-188.
- Ranci, C. y Vanoli, A., (1994), "L'evoluzione dei rapporti contrattuali tra operatore pubblico ed impresenza fine di lucro", *Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti*, 27.
- Saidel, J. R., (1989), "Dimensions of interdependence. The state and voluntary sector relationship", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18 (4); 335-347.
- Salarnon, L. S., (1987), "Partners in public service: the scope and the theory of government-

nonprofit relations", en Powell, W. W., (ed), (1987), *The nonprofit sector. A research handbook*, Yale University Press, New Haven.

Salamon, L. S. y Anheier, H. K., (1992), "In search of the nonprofit sector: - the question of definitions", *Working paper*, Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore.

Seibel, W., (1992), "Government-nonprofit relationship: styles and linkage patterns in France and Germany", en Kuhnle, S. y Selle, P., (eds), (1992), *Government and voluntary organizations*, Avebury Publ, Aldeshot.

Smith, S. R. y Stone, D. A., (1988), "The unexpected consequences of privatization", in Brown, M. K., (ed), *Remaking the welfare state. Retrenchment and social policy in America and Europe*, Temple University Press, Philadelphia.

Streek, W. y Schmitter, P. C., (1985), "Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest, governance to social order", en Streek, W. y Schmitter, P. C., *Private interest*.

Wolch, J., (1990), "The government. Beyond market and state", Sage, Londres; 1-9.

Zircone, G. (1992), *Da sudditi a cittadini Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino.

APROXIMACIÓN AL SECTOR VOLUNTARIO ANDALUZ EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Fernando Aguiar
Manuel Pérez Yruela

Cuando a mediados de los años setenta resulta ya un lugar común hacer referencia a la crisis del Estado del Bienestar, los investigadores sociales comienzan a prestarle atención a un conjunto de organizaciones que venían ejerciendo una importante labor en el campo del bienestar social. Fue el sociólogo americano T. Levitt quien bautizó a este conjunto de organizaciones como "tercer sector", un término que pronto tendría enorme éxito:

"Tradicionalmente se distinguen dos sectores: el privado y el público. El sector privado corresponde al mercado. El público se supone que es todo lo demás. Pero "todo lo demás" resulta demasiado genérico; abarca tanto que al fin y a la postre no significa nada. Comúnmente hablando, se entiende por sector público aquello que hace, puede hacer o debiera hacer el gobierno. Pero también queda un enorme espacio residual. Yo he llamado a este residuo 'tercer sector'"¹

Ese residuo no sólo ha generado en las dos últimas décadas una ingente cantidad de literatura especializada, sino que, en un terreno más práctico, muchos gobiernos le han otorgado trato preferente, considerando su fomento como la solución quizás más adecuada a la crisis del Estado del Bienestar.

Nuestro objetivo en este artículo no es otro que presentar una primera aproximación, de carácter fundamentalmente descriptivo, al tercer sector

¹ Levitt (1973, pp.48-49. Citado por Ascoli, [1987, p. 122]).

en Andalucía en el ámbito de los servicios sociales. El habernos limitado al caso andaluz viene justificado en gran medida por el hecho de que, como han apuntado recientemente Luis Moreno y Sebastián Sarasa, la labor de desarrollar en España unos servicios sociales más o menos homologable a los de otros países europeos ha quedado encomendada a los gobiernos autónomos². En España el Estado del Bienestar ha ido cobrando forma al tiempo que se ponía en marcha el Estado de las autonomías, lo cual ha supuesto que el tercer sector se desarrolle de manera relativamente independiente en cada comunidad autónoma.

Así pues, tras dibujar en la primera sección los contornos del tercer sector andaluz a partir de la definición estructural-operativa propuesta por Salamon y Anheier³, analizamos en las secciones segunda y tercera una serie de datos sobre recursos humanos, fuentes de financiación y relación del tercer sector con el sector público andaluz⁴.

I

Uno de los problemas que surge inevitablemente cuando nos enfrentamos al estudio teórico y empírico de lo que se conoce como tercer sector es la ausencia de una definición clara de lo que este supuesto sector engloba. Ya el mismo término de *tercer sector* -que es sin duda uno de los más empleados- resulta poco claro, pues nos ofrece antes que nada una definición negativa del mismo: lo que no es estado ni mercado. ¿Pero qué es lo que no es ni estado ni mercado en el ámbito de la promoción del bienestar social?. Lo que no es ni estado ni mercado se nos presenta como una mezcla heterogénea de asociaciones, fundaciones, mutualidades, hermandades religiosos, etc. de contornos poco nítidos. Además la naturaleza del sector puede diferir según el país de que se trate, motivo por el cual se han buscado términos alternativos al de tercer sector que resulten más ilustra-

² Moreno y Sarasa (1993, p. 53).

³ Véase Salamon y Anheier (1992).

⁴ Los datos sobre el tercer sector andaluz que hemos manejado proceden de una base de datos elaborada por la Unidad de Estadística de la Consejería de Asuntos Sociales (hoy Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales) a partir del Registro de Entidades del año 92/93 del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, así como de una encuesta realizada por el IESA de Andalucía en el año 94 a 90 organizaciones voluntarias. El análisis estadístico de dichos datos ha corrido a cargo de Clemente Navarro Yez, a quien le hemos de agradecer, asimismo, las críticas a una primera versión de este trabajo.

tivos: economía social, sector sin ánimo de lucro, sector voluntario, sector exento de impuestos, caridad social⁵.

El tercer sector o sector voluntario -términos que en este artículo se emplearán indistintamente- se ha definido con frecuencia apelando a los rasgos característicos de las organizaciones o entidades que lo configuran. Así, por ejemplo, Cabra de Luna y de Lorenzo afirman que dicho sector

"...[está] formado por aquellas entidades de carácter voluntario que surgidas de la libre iniciativa ciudadana y regidas de forma autónoma, buscan a través de la intervención en la política social conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida a través de un progreso social solidario"⁶

Del mismo modo, pero haciendo hincapié en el aspecto negativo de la definición, Seibel y Anheier afirman lo siguiente:

"...[el] tercer sector [designa] a todas aquellas organizaciones que no son ni empresas orientadas al beneficio ni organismos estatales o burocráticos"⁷

Caracterizar el tercer sector o sector voluntario supone, pues, conocer los rasgos distintivos de las organizaciones que lo componen. Las definiciones anteriores no presentan suficiente detalle, sin embargo, sobre la naturaleza de las organizaciones voluntarias, por lo que es preciso hacerse la siguiente pregunta: ¿cuándo podemos considerar que una organización pertenece al sector voluntario o tercer sector?

En la definición de Cabra de Luna y de Lorenzo se destacan la autonomía (en relación con el estado) y el carácter voluntario de las entidades que componen el tercer sector. Ahora bien, ¿se trata de una autonomía completa, esto es, organizativa, financiera, en los programas que se desarrollan, etc.?; ¿una organización ha de ser completamente autónoma con respecto al estado para que la clasifiquemos dentro del tercer sector?. Y por otro lado, ¿tienen que ser voluntarios todos sus miembros o sólo algunos?. La autonomía por sí sola no basta como criterio clasificador, pues las empresas mercantiles también son autónomas. Ni se puede excluir a una

⁵ Véase Salamon y Anheier (1992, pp. 4 y 5)

⁶ Cabra de Luna y de Lorenzo (1993, p. 32).

⁷ Seibel y Anheier (1990, p. 7).

organización del sector voluntario porque parte de su personal no sea voluntario. Aunque la autonomía (entendida como autogobierno o capacidad de las organizaciones para controlar sus actividades) y el voluntariado son dos elementos necesarios, como veremos, de una correcta definición de las organizaciones que conforman el tercer sector, no son suficientes. Otro rasgo importante, recogido en la definición de Seibel y Anheier, sería que las organizaciones del tercer sector no distribuyan beneficios entre ninguno de sus miembros, sino que los reinviertan en el desarrollo de su actividad. Mas tampoco esta característica determina por sí sola la naturaleza de las entidades del sector voluntario. Lo que necesitamos es un conjunto de criterios de inclusión que nos permitan abordar la investigación empírica del sector voluntario con la seguridad de que no nos encontraremos con datos de entidades completamente dispares, pertenecientes a sectores distintos.

En los últimos veinte años se han realizado diversos esfuerzos para definir el sector voluntario de manera tal que su estudio pueda ser abordado con cierto grado de coherencia. Como han señalado Salamon y Anheier, entre las definiciones más usuales del tercer sector cabe destacar aquellas que emplean como criterio de inclusión aspectos ligados a la naturaleza legal, económica o funcional de las organizaciones. Así, para la definición legal "una organización sin ánimo de lucro es lo que la ley...de un país dice que es"⁸. La definición económica pone el acento, en cambio, en la fuente de ingresos de las organizaciones: una organización pertenece al sector voluntario cuando es financiada mediante donaciones privadas y subvenciones y no tiene fin de lucro, esto es, no obtiene ingresos mediante la venta de bienes y servicios. Por último, la definición funcional destaca las funciones o fines de las organizaciones del tercer sector. La definición de Cabra de Luna y de Lorenzo citada más arriba pertenecería a esta categoría, pues presta especial atención a lo que estas organizaciones pretenden conseguir.

Salamon y Anheier proponen a su vez una cuarta definición, a la que denominan estructural-operativa, según la cual un conjunto de organizaciones pertenecen al sector voluntario si y sólo si su estructura satisface las cinco condiciones siguientes⁹:

⁸ Salamon y Anheier (1992, p. 8).

⁹ Salamon y Anheier (1992, pp. 11-12).

a) Tienen que ser organizaciones **formales**, esto es, han de estar institucionalizadas hasta cierto punto.

b) Se trata de organizaciones **privadas**, es decir, "institucional-mente separadas del gobierno".

c) **Sin ánimo de lucro**: para considerar que una organización pertenece al sector voluntario sus miembros no deben distribuirse beneficios procedentes de la venta de bienes y servicios en el mercado.

d) **Autogobernadas** (*self-governing*), esto es, capaces de controlar sus propias actividades.

e) **Voluntarias**. La organización debe estar compuesta en gran medida por voluntarios, aunque no es preciso que todos sus miembros lo sean.

Según Salamon y Anheier, pues, "para que se la considere parte del sector sin ánimo de lucro según esta definición...una organización ha de mostrar en una medida razonable estos cinco criterios **sin excepción**"¹⁰.

¿Cuál de estas definiciones es más correcta?. En sintonía con los autores antes citados, consideramos que la definición estructural-operativa es la más adecuada, pues nos permite establecer unos límites más precisos que las otras tres del sector voluntario, de forma que éste no contenga un sinnúmero de entidades muy diferentes entre sí imposibles de analizar¹¹.

Con todo, Salamon y Anheier resultan imprecisos en la determinación de los cinco criterios impuestos a toda organización del tercer sector. En primer lugar, tal imprecisión se deja ver en el hecho de que para estos autores las organizaciones deben mostrar todos y cada uno de los criterios "en la medida de lo razonable". Mas el grado razonable en que se han de cumplir los criterios se establece de manera muy laxa. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, no se desarrollan indicadores que nos permitan analizar si una organización es verdaderamente voluntaria, privada, formal, sin ánimo de lucro o si se autogobierna realmente.

No todos los criterios presentan el mismo grado de dificultad a la hora de ser aplicados. El que una entidad del tercer sector cuente con cierto grado de organización -una dirección, unas reglas de actuación, reuniones

¹⁰ Salamon y Anheier (1992, p. 12).

¹¹ Ello es así porque, como afirman Salamon y Anheier (1992, pp. 12-16) la definición estructural-operativa es más económica o parsimoniosa que la legal y la funcional; es más rigurosa que la funcional (es decir, tiene mayor capacidad para producir respuestas únicas); posee mayor riqueza combinatoria que la definición económica (esto es, nos permite generar un número mayor de hipótesis) y tiene mayor poder organizativo que la definición legal (o lo que es lo mismo, nos permite explicar procesos distintos a aquellos para los que fue establecida).

permanentes, etc.- basta como indicador para considerarla formal, es decir, algo más que una simple reunión de amigos. De la misma manera habremos de admitir que o bien una organización no tiene ánimo de lucro o lo tiene, por moderado que este pueda ser. Pero si busca su propio beneficio quedará excluida del tercer sector. En cambio, puesto que una organización puede contar con voluntarios y con no voluntarios al mismo tiempo, ¿basta con que tenga un sólo voluntario para que sea voluntaria?. Esto no parece razonable. Según Salamon y Anheier, para considerar voluntaria a una organización tiene que contar "con un grado significativo de participación voluntaria, ya en las actividades de la entidad o en la administración de sus asuntos"¹². Pero, ¿qué hemos de entender por "un grado significativo de participación voluntaria"? Del mismo modo, resulta complicado a menudo establecer si las organizaciones del tercer sector son realmente privadas o son, como afirma Stella James, "un híbrido público-privado que hace muy complejo el análisis de estas organizaciones"¹³.

Debido a estas limitaciones de la definición -insalvables en general con los datos que poseemos del tercer sector andaluz- tan sólo podremos comprobar de manera aproximada, en lo que resta de sección, si las organizaciones que se consideran por lo común pertenecientes al sector voluntario en el ámbito de los servicios sociales satisfacen los criterios de la definición estructural-operativa. En el siguiente apartado nos detendremos en uno de los criterios para los que sí contamos con datos fidedignos: el del componente voluntario del tercer sector andaluz.

A partir de la definición legal, que ha sido quizás las más empleada para analizar en España el sector voluntario¹⁴, podemos ver qué tipo de organizaciones forman parte del sector voluntario andaluz y cuáles no, a pesar de que suelen ser incluidas en el mismo. En primer lugar cabe distinguir entre organizaciones que están sometidas a la tutela o protectorado del Ministerio de Asuntos Sociales y las que no están tuteladas¹⁵. Dicha tutela supone un trato de favor por parte del Estado del que no gozan el resto de las organizaciones, pero no significa que se trate de organismos

¹² Salamon y Anheier (1992, p. 12).

¹³ James (1990, p. 25).

¹⁴ En una reciente compilación sobre el sector voluntario en España, la determinación legal de las fronteras de este sector es la principal preocupación de los autores (véase Varios Autores, 1993). Véase también Casado (1989).

¹⁵ Véase Rodríguez Cabrero (1990, p. 35).

públicos, de ahí que satisfagan el criterio de la privacidad. Por otro lado, entre las no tuteladas podemos distinguir las que pertenecen a la Iglesia Católica (entidades asociativas de derecho canónico, fundaciones e instituciones eclesiásticas) de las que no pertenecen (Obra Social de las Cajas de Ahorros y Asociaciones de todo tipo)¹⁶.

Pues bien, aplicando los criterios de la definición estructural-operativa a estas organizaciones obtenemos la siguiente tabla:

Las organizaciones que se consideran por lo común pertenecientes al sector voluntario satisfacen en general los criterios de la definición estructural-operativa. No podía ser de otra forma, pues el hecho de elegir una definición en lugar de otra está motivado por el interés de dibujar con mayor nitidez el cuadro del sector voluntario, y no de pintar mundos completamente distintos, lo que carecería de sentido. Con todo, la aplicación de los cinco criterios de la definición estructural excluye del sector voluntario a una importantísima entidad tradicionalmente incluida en el mismo: la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE). La ONCE no cuenta con voluntarios -al menos de manera significativa- ni carece de ánimo de lucro. No es extraño, pues, que tras situar a la Organización Nacional de Ciegos entre las asociaciones del tercer sector, de Lorenzo la considere una empresa, esto es, una organización del "segundo" sector; del mercado¹⁷:

"La ponderación de su importancia viene determinada por magnitudes tales como sus *presupuestos de funcionamiento*, que, por ejemplo, se cifran para 1993 en más de 377 mil millones de pesetas, de los que 357.175 millones corresponden a la venta del cupón, que sigue constituyendo su principal fuente de financiación, o su *plantilla*, con más de 27.000 puestos de trabajo, de los que más de un 80 por 100 están ocupados por minusválidos, con un coste previsible de 133.000 millones de pesetas en retribuciones, comisiones y cuotas de Seguridad Social, datos todos ellos que la convierten en una de las primeras empresas del país"¹⁸

¹⁶ Para un análisis detallado de la constitución legal de estas organizaciones véase de Lorenzo y Cabra de Luna (1993), Aznar (1993), Verdugo (1993), de Lorenzo (1993) y Lescure (1993).

¹⁷ Quizás cabra incluir en el tercer sector no a la ONCE como tal sino a la Fundación ONCE. Pero carecemos de datos sobre la misma como para poder aplicarle con rigor los criterios de la definición estructural-operativa.

¹⁸ de Lorenzo (1993, p. 245).

TABLA I.
ORGANIZACIONES DEL SECTOR VOLUNTARIO ANDALUZ EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

	TUTELADAS				NO TUTELADAS			
	ONCE	CRUZ ROJA	FUNDACIONES BENÉFICAS	OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS	ASOCIACIONES (DE HECHO Y DE DERECHO)	ENTIDADES ASOCIATIVAS DE DERECHO CANÓNICO*	FUNDACIONES ECLESIASTICAS	INSTITUCIONES ECLESIASTICAS
FORMALES	+	+	+	+	+	+	+	+
PRIVADAS	+	+	+	+	+	+	+	+
SIN ANIMO DE LUCRO	-	+	+	+	+	+	+	+
VOLUNTARIAS	-	+	+	-	+	+	+	+
AUTOGO- BERNADAS	+	+	+	+	+	+	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de Casado (1989) y Rodríguez Cabrero (1990, p. 35)

Así pues, partiendo de la Tabla I hemos seleccionado y analizado una muestra de 523 organizaciones, de un universo de 2.367 inscritas en el Registro de Entidades del *Instituto Andaluz de Servicios Sociales* (IASS), para las que contábamos con datos de personal y económicos y que satisfacen los cinco criterios de la definición estructural-operativa¹⁹.

II

Afirmar que las organizaciones satisfacen los cinco criterios impuestos por la definición estructural-operativa no nos dice en qué medida los cumplen, como se señaló más arriba, ni qué relaciones tiene el sector voluntario con los otros sectores, esto es, el Estado y el mercado. O dicho en otros términos, la definición pretende trazar una frontera más o menos nítida entre el sector voluntario y otros, pero nos informa poco sobre la naturaleza de lo que queda en su interior y sobre las relaciones con otros sectores. A nuestro entender es preciso, pues, seguir una doble estrategia a la hora de estudiar el sector voluntario: por una lado, se trata de realizar un análisis puramente sectorial que nos permita saber en qué consiste el tercer sector o sector voluntario; por otro lado, es preciso realizar un análisis intersectorial para conocer las relaciones, muy fluidas sin duda, entre sectores. Ambas estrategias no son excluyentes; si se abordan por separado es para facilitar el análisis.

Una vez definido el sector voluntario en términos estructural-operativos y habiendo seleccionado una muestra de organizaciones andaluzas que satisfacen los criterios impuestos por la definición, sería preciso preguntarse, pues, en qué medida los satisfacen. Se necesitaría saber cuál es

¹⁹ Hubiera sido muy importante poder calibrar el peso de las entidades ligadas a la Iglesia Católica en el tercer sector andaluz, sin duda bastante grande aunque cada vez menor. Sin embargo, la gran mayoría de las organizaciones religiosas registradas en el IASS (tan sólo 168, pero algunas, como *Cáritas*, de gran importancia en número de miembros, centros, ingresos y gastos, así como por el número de personas a las que atienden) no presentan datos relevantes: sólo 38 de ellas presentan datos, por lo que hemos preferido tratarlos agregadamente.

RECURSOS HUMANOS TERCER SECTOR ANDALUZ. 1992.

RECURSOS HUMANOS	TOTAL		NO REMUNERADO		REMUNERADO		TIEMPO PARCIAL		TIEMPO COMPLETO		n	%	% ACUM
	x	sx	x	sx	x	sx	x	sx	x	sx			
ORGANIZACIONES CON MAS DE 10 MIEMBROS DE MEDIA													
VOLUNTARIAS	35,52	23,96	35,17	24,05	0,25	0,59	32,88	24,64	2,42	7,60	128	24,5	24,5
MIXTAS; PREDOMINIO DE NO VOLUNTARIOS	14,55	12,47	4,90	4,49	9,53	11,56	7,27	16,49	7,28	9,79	93	17,8	42,3
MIXTAS; PREDOMINIO DE VOLUNTARIOS	41,97	21,32	34,32	17,96	11,35	13,08	32,26	18,60	9,77	10,83	31	5,9	48,2
ORGANIZACIONES CON MENOS DE 10 MIEMBROS DE MEDIA; VOLUNTARIAS	7,74	4,22	7,36	4,31	0,29	0,63	6,98	4,54	0,74	2,03	271	51,8	100
TOTAL	17,78	19,20	20,44	18,50	2,58	7,13	14,87	18,38	2,85	6,56	523	100	
ETA ²		45,04		49,76		33,85		41,48		17,92			

x=media; sx=desviación típica
Fuente: Elaboración propia a partir de base datos Unidad de Estadística de la C.A.S. y encuesta IESA-A

el grado de formalismo de las organizaciones andaluzas²⁰; si son completamente privadas o no y, en relación con esto, si su capacidad de autogobierno es completa o están controladas de alguna manera por organizaciones de otro sector, especialmente el público. Por último, sería necesario saber no ya si cuentan con voluntarios, sino en qué proporción.

Tan sólo de lo último podemos dar aquí noticia en lo que se refiere al caso andaluz. ¿Qué indicador emplearemos para medir el grado de voluntariedad de las organizaciones del tercer sector andaluz?. Parece obvio que esto no es medible en términos de motivación individual, por más que el problema de los motivos para participar en organizaciones sin ánimo de lucro sea muy importante para entender la existencia del voluntariado. Para conocer la proporción de voluntarios presentes en las organizaciones del tercer sector andaluz tomaremos como indicador el número medio de personas no remuneradas en relación con el de remuneradas que trabajan en las organizaciones del tercer sector. Así resulta que el 76.3 por ciento de las organizaciones andaluzas analizadas cuentan entre sus miembros con una abrumadora mayoría de voluntarios (personal no remunerado)(Tabla II).

Cabe destacar, además, que la mitad de las organizaciones que componen este sector (51.8 por ciento) son muy pequeñas: apenas cuentan con algo más de siete miembros de media, prácticamente todos voluntarios. La otra mitad del sector, configurada por organizaciones con más de diez miembros de media, es muy heterogénea. Así tenemos, por un lado, que un 24,5 por ciento de estas organizaciones, con una media de 35 miembros, están constituidas por personal no remunerado, es decir, son totalmente voluntarias. Por otro lado, el resto de las organizaciones del sector voluntario andaluz (20,62 por ciento del total) son casos *mixtos*, pues cuentan tanto con personal remunerado como con personal no remunerado en un grado significativo. Es en este tipo de organizaciones en las que el criterio de la voluntariedad establecido por la definición estructural-operativa resulta poco claro. En lo que se refiere a las organizaciones mixtas con predominio de voluntarios no hay duda de que pertenecen al tercer sector. ¿Pero cuándo incluiremos y cuándo excluirémos de dicho sector a las organizaciones mixtas con predominio de no voluntarios?; ¿con qué cantidad de voluntarios se ha de contar para que consideremos que la parti-

²⁰ Se ha dicho que una de las ventajas de las organizaciones del tercer sector es su menor burocratización frente a las instituciones del Estado del Bienestar. Estudiar el grado de organización de las entidades del sector voluntario nos permitiría saber en que medida ello es así, y si es así, cómo beneficia a la provisión de bienestar social.

cipación voluntaria es "significativa"? Nosotros hemos optado por incluir en el tercer sector a toda organización en la que como mínimo una cuarta parte de sus miembros sean voluntarios. Esto resulta quizás un tanto arbitrario, pero en la medida en que el criterio de la voluntariedad es necesario para definir el tercer sector hemos de establecer algún tipo de frontera entre una participación voluntaria significativa y otra no significativa²¹. El caso andaluz es poco problemático desde este punto de vista, pues casi todas las organizaciones cuentan con una abrumadora mayoría de voluntarios. Ahora bien, esta situación podría variar, haciéndose más evidente la necesidad de contar con un criterio de voluntariedad estricto que nos permita analizar la evolución del sector en lo que a su componente voluntario se refiere.

III

Para conocer cabalmente la naturaleza del sector voluntario no basta con realizar un análisis puramente sectorial, por importante que este sea: es preciso analizar sus relaciones con otros sectores. Tal y como ha señalado recientemente Salvador Giner, el estudio del tercer sector debe enfrentarse a los dos siguientes problemas:

"El primero consistiría en saber si está condenado a permanecer confinado a una posición secundaria dentro de todas las economías desarrolladas o a acabar por serlo en todas la preindustriales o semindustriales.[...]. El segundo, tendría que establecer la verdadera dimensión del delicado problema de la dependencia de la Economía Social del sector público estatal.[...].

La subsidiariedad a que podría verse confinado este Sector es fuerte de comprensible preocupación precisamente en varios paí-

²¹ En otras palabras, lo que hacemos aquí es sustituir una noción extensionalmente vaga como "contar con bastantes (o muchos, o en grado significativo) voluntarios" por otra extensionalmente definida de modo unívoco como "contar con un 25 por ciento o más de voluntarios". La selección más o menos arbitraria de una frontera entre organizaciones voluntarias y no voluntarias nos permite abordar el estudio del sector voluntario con algo más de rigor empírico del que es posible a partir de la definición estructural-operativa tal y como la presentan Salamon y Anheier. (Sobre la pertinencia de sustituir conceptos extensionalmente vagos por conceptos extensionalmente precisos en casos de estructura lógica similar al que aquí tratamos véase Mostern [1987]).

ses europeos. Y ello no porque la subsidiariedad sea en sí mala, sino porque puede convertirse en una situación paradójica -en lo que a los alemanes gusta llamar *der goldene Zügel*, o trampa dorada- en las que el propio sector se confina endémicamente a una situación de precariedad o de resolver los problemas que no puede resolver la acción pública"²²

En este apartado nos ocuparemos del segundo problema destacado por Giner. Esto es, analizaremos la relación entre el sector voluntario andaluz en el ámbito de los servicios sociales y la administración pública autonómica: Consejería de Asuntos Sociales (C.A.S.), diputaciones y ayuntamientos. ¿Es dependiente el sector voluntario del sector público?. La dependencia se puede medir en términos financieros y del control que ejerce sobre las organizaciones del tercer sector la administración pública. En lo que respecta a esto último, no puede tratarse de un control completo, pues violaríamos uno de los criterios impuestos a las organizaciones del sector voluntario, a saber, el autogobierno. Puesto que no tenemos datos que nos permitan conocer en qué medida controla el sector público andaluz las actividades y finanzas del sector voluntario, si es que lo hace, nos centraremos, por un lado, en el esfuerzo económico realizado por la administración pública (C.A.S., diputaciones y ayuntamientos) para promover el sector voluntario y, por otro, en el origen de la financiación de dicho sector.

Para comprender la relación entre administración pública y sector voluntario no es preciso que nos detengamos aquí con detalle en la naturaleza del sistema de servicios sociales desarrollado en Andalucía (al hilo de su desarrollo en el resto de España). Pero sí señalaremos lo que representan para Andalucía dos hitos en el desarrollo de los servicios sociales, que tendrán un enorme influencia en la promoción del sector voluntario: la **Ley de Servicios Sociales de Andalucía** (Ley 2/88 de 4 de abril) y la creación en 1990 de la Consejería de Asuntos Sociales.

La Ley permite la ordenación y el desarrollo de un modelo andaluz de Servicios Sociales del que merece la pena destacar, en relación con el tema que nos ocupa, los siguientes rasgos:

²² S. Giner (1003) "La economía social en la nueva sociedad europea" 1ª Conferencia Plenaria de la Conferencia Internacional *El bienestar en Europa y el tercer sector*. Barcelona. Mayo de 1993

1) Se trata de un sistema público de servicios sociales en el que se reconoce explícitamente (artículo 25) la importancia de la iniciativa social como parte integrante de la gestión y puesta en marcha del sistema. Se reconoce también la importancia del voluntariado social en la prestación de servicios (artículo 26).

2) Los servicios se estructuran en dos modalidades: servicios sociales comunitarios (dirigidos a la población en general y de marcada vocación municipalista) y servicios sociales especializados, dirigidos a sectores de la población con problemas determinados (menores en situaciones de desamparo, toxicómanos, ancianos, mujeres maltratadas, etc.).

Por otro lado, la creación de la Consejería tenía como fin no sólo desarrollar la Ley de Servicios Sociales, sino hacerlo de forma coherente, unificando administrativamente competencias hasta entonces dispersas en lo tocante a personas mayores, minusválidos, menores, jóvenes, mujeres, migraciones, drogodependencias y otros colectivos sociales, así como de barriadas de actuación preferente y del Sistema Público de Servicios Sociales²³. Pues bien, ¿cuál ha sido el esfuerzo realizado por la C.A.S. y las corporaciones locales en la financiación del sector voluntario?

En la Tabla III, en la que se recoge la evolución del gasto total de la C.A.S. en acción social y servicios sociales entre 1990 y 1993, podemos apreciar que el mayor esfuerzo económico de la Consejería ha ido destinado a la financiación de "medios propios", así como al pago de pensiones asistenciales. Esto no podía ser de otra manera pues, como es bien sabido, en Andalucía en particular, y en el resto de España en general, se carecía de las instituciones básicas propias de los Estados del Bienestar de nuestro entorno.

Sin embargo, aunque el mayor esfuerzo se haya realizado en la creación de una red de instituciones públicas y en el pago de pensiones, el gasto en fomento del tercer sector no ha sido despreciable. En 1990 la C.A.S. aporta 6.122 millones de pesetas en transferencias corrientes y de capital al sector voluntario, 6.700 en 1991, 6.936 en 1992 y 7.929 en 1993. No es de extrañar, pues, que buena parte de las organizaciones que existían en 1993 en el tercer sector andaluz (aproximadamente un tercio del

²³ Para una detallada historia de los servicios sociales en España en la que se dedica especial atención al caso andaluz véase Alemán (1991).

TABLA III:
EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL DE LA C.A.S. EN ACCIÓN SOCIAL
Y SERVICIOS SOCIALES. 1990-1993 (MILLONES PTS)

TIPO DE GASTO	1990	1991	1992	1993	% VAR. 91/90	% VAR. 92/91	% VAR. 93/92
MEDIOS PROPIOS:	24.001	31.327	29.719	34.095	30,52	- 5,13	14,72
INSTITUCIONES RESIDENCIALES	6.781	9.092	8.718	9.801	34,08	- 4,11	12,42
- Personal	5.302	6.595	7.074	7.745	24,33	7,26	9,48
- Gastos corrientes	1.047	1.401	1.212	1.383	33,81	- 13,49	14,11
- Inversiones reales	432	1.096	432	673	153,70	- 60,58	55,79
I. NO RESIDENCIALES	13.403	16.021	14.330	16.683	19,53	- 10,55	16,42
- Personal	9.313	11.142	11.205	12.255	19,64	0,56	9,37
- Gastos corrientes	2.023	2.707	2.435	2.623	33,81	- 10,05	7,72
- Inversiones reales	2.067	2.172	690	1.805	5,08	- 68,23	161,69
GASTOS DE ADMINIST. GENERAL	3.817	6.214	6.671	7.611	62,80	7,36	14,09
MEDIOS AJENOS:	200	583	1.089	1.659	191,50	86,79	52,34
I. RESIDENCIALES	200	583	1.089	1.659	191,50	86,79	52,34
I. NO RESIDENCIALES	-	-	-	-	-	-	-
TRANSFERENCIAS CORRIENTES:	42.749	52.166	55.032	53.571	22,03	5,49	- 2,65
- PENSIONES ASISTENCIALES	31.905	38.771	40.235	35.568	21,52	3,78	- 11,60
- OTRAS TRANSFERENCIAS A FAMILIAS	669	645	680	1.291	- 3,59	5,43	100,15
- A OTRAS ADMINIST. PÚBLICAS	4.432	6.787	7.686	9.652	53,14	13,25	25,58
- A ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO	5.743	5.963	6.431	7.060	3,83	7,83	9,78
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL:	2.274	2.560	1.457	2.499	12,58	- 43,09	71,52
- A FAMILIAS	1.895	1.823	952	1.615	- 3,80	- 47,78	69,64
- A OTRAS ADMINIST. PÚBLICAS	379	737	505	869	94,46	- 31,48	72,08
TOTAL	69.224	86.636	87.297	91.824	25,15	0,76	5,19

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Asuntos Sociales, Memoria de Actividades. 1993. Página 256.

total) surgieran a partir del año 90, lo que nos da idea del crecimiento vertiginoso de dicho sector en sólo tres años (Tabla IV y Gráfico 1). Por otro lado, más del 75 por ciento de las organizaciones existentes en el año 93 surgen a partir de los años 80. Ello nos permite afirmar que el tercer sector se desarrolla en Andalucía, al igual que ocurre en otras autonomías españolas, al calor del desarrollo de un sistema público de servicios sociales²⁴.

TABLA IV:
 AÑO SURGIMIENTO ORGANIZACIONES DEL SECTOR
 VOLUNTARIO ANDALUZ

AÑOS	Frecuencia	Porcentaje	Porcent. Acumul.
ANTES de 1900	6	1.2	1.2
1900-1975	35	7.1	8.3
1976	6	1.2	9.5
1977	13	2.6	12.2
1978	14	2.8	15.0
1979	18	3.7	18.7
1980	16	3.2	21.9
1981	11	2.2	24.1
1982	23	4.7	28.8
1983	17	3.4	32.3
1984	16	3.2	35.5
1985	22	4.5	40.0
1986	34	6.9	46.9
1987	44	8.9	55.8
1988	33	6.7	62.5
1989	28	5.7	68.2
1990	50	10.1	78.3
1991	55	11.2	89.5
1992	47	9.5	99.0
1993	5	1.0	100.0
Casos válidos	493	100.0	
Sin información	30		
Total casos	523		

Fuente: Elaboración propia a partir de base datos Unidad de Estadística de la C.A.S. y encuesta IESA-A

²⁴ A la misma conclusión llega Vidal (1994, p. 386) para el caso del tercer sector catalán en el ámbito de los servicios sociales.

GRÁFICO 1 **AÑO FUNDACION DE LAS ENTIDADES** **DEL SECTOR VOLUNTARIO ANDALUZ**

→ Número de entidades

Fuente: Elaboración propia a partir base de datos Unidad de Estadística CAS y encuesta IESA-A.

Hemos de añadir, sin embargo, que en términos relativos se produce un descenso en el fomento del tercer sector por parte de la C.A.S. Así, mientras que en 1990 las transferencias totales (corrientes y de capital) a entidades sin ánimo de lucro representaban un 8,85 por ciento del gasto total de la C.A.S., en 1991 se pasó a un 7,74 por ciento del total, en 1992 a un 7,95 por ciento y en 1993 se volvió a alcanzar, con un 8,64 por ciento del total, un porcentaje similar al de 1990. Esto viene a respaldar nuestra observación de que el esfuerzo económico principal del gobierno andaluz en servicios sociales ha ido a parar al desarrollo de un sistema de atención pública que estaba subdesarrollado.

Ello resulta aún más evidente cuando prestamos atención al esfuerzo realizado por parte de las corporaciones locales (ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y diputaciones) en fomento del sector voluntario. Como apuntamos más arriba, el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía implicaba la creciente descentralización de dichos servicios, otorgando a los municipios un papel muy destacado en la puesta en marcha y gestión de un sistema homologable con el de los países de nuestro

entorno. Esto ha traído consigo que en los últimos años los ayuntamientos y diputaciones hayan asumido un número creciente de competencias de servicios sociales, especialmente en el ámbito de los servicios sociales comunitarios. Pues bien, el apoyo económico al sector voluntario por parte de las corporaciones locales ha sido bastante exiguo: excepto en los casos de Cádiz y Málaga, ayuntamientos y diputaciones no invierten en el tercer sector ni un 1 por ciento de su gasto total en servicios sociales (Tabla V).

Que el apoyo económico al sector voluntario sea escaso por parte de las corporaciones locales no debe hacernos pensar, sin embargo, que éstas no cuentan con las organizaciones del tercer sector a la hora de promover el bienestar social. Como se aprecia con claridad en la Tabla V, la colaboración entre el sector voluntario y la administración local podemos afirmar que es estrecha, a tenor del número de entidades con las que se colabora (se las financie o no).

Ahora bien, dada la gran cantidad de organizaciones con las que trabajan las corporaciones locales y el gasto relativamente escaso que dedican al sector voluntario, parece difícil pensar que esta sea la fuente principal de financiación dicho sector en Andalucía²⁵. Mas si consideramos que casi la mitad de las organizaciones del sector voluntario andaluz recibieron en 1992 el 60 por ciento de sus ingresos o más de subvenciones públicas (Tabla VI), parece razonable pensar que la C.A.S. es la principal fuente de financiación del tercer sector andaluz.

Lo que importa destacar aquí es que, en sintonía con la afirmación de Giner antes citada, el sector voluntario andaluz depende en gran medida del sector público, al menos económicamente. Pues incluso aquellas organizaciones que obtienen el 60 por ciento de sus ingresos o más de fondos propios o de donaciones, reciben también una elevado porcentaje de fondos del Estado²⁶. Resulta llamativo, por lo demás, el escaso peso de las donaciones

²⁵ El caso más llamativo es el de Cádiz. Pues aunque ostente el mayor gasto en fomento del tercer sector en relación con el gasto total en servicios sociales, también es la que, en el año 93, subvencionó a más organizaciones: 2383 en total, lo que supone una media de 43513,5 pesetas de financiación media por organización. Además el caso de Cádiz es bastante anómalo, pues aunque en general aumenta el número de organizaciones con las que se colabora y a las que se subvenciona, el incremento que se produce en Cádiz es espectacular. Por desgracia, carecemos de datos para explicar esta variación.

²⁶ Por fondos propios se entiende aquellos ingresos obtenidos por las organizaciones mediante tasas, venta de servicios con carácter no lucrativo, loterías, etc. Las donaciones son contribuciones privadas de carácter filantrópico.

TABLA VI:
FUENTES DE FINANCIACIÓN TERCER SECTOR ANDALUZ. 1992

	ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN (EN %)												
	FONDOS PROPIOS				SUBVENCIONES		DONACIONES				n	%	% ACUM.
	x	sx	x	sx	x	sx	x	sx					
PREDOMINIO DE FONDOS PROPIOS	79,40	12,33	15,91	18,02	4,68	9,89	173	33,1	33,1				
PREDOMINIO DE DONACIONES	7,75	2,43	5,99	10,78	86,26	13,65	22	4,2	37,3				
PREDOMINIO DE SUBVENCIONES	10,08	10,97	85,83	13,17	3,96	8,51	252	48,2	85,5				
FINANCIACIÓN MIXTA: PROPIA/SUBVENCIONES	40,27	11,99	58,69	2,69	0,88	2,31	13	2,5	88,0				
RESTO	11,12	20,75	25,32	22,37	21,32	21,18	63	12,0	100,0				
TOTAL	33,78	35,72	51,38	37,61	9,67	20,43	523	100,0					
ETA ²	82,47		81,99		69,36								

Fuente: Elaboración propia a partir de base datos Unidad de Estadística de la C.A.S. y encuesta IIESA- A

x=media
sx=desviación típica

en la financiación del tercer sector andaluz. Esto nos permite afirmar que el voluntariado andaluz contribuye más con su trabajo que con sus ingresos al desarrollo del tercer sector, lo cual pudiera implicar que en Andalucía las organizaciones sin ánimo de lucro no sólo asumirían su dependencia económica con respecto al Estado, sino que considerarían una obligación de la administración pública financiar al sector voluntario.

IV

Tras este recorrido empírico por el sector voluntario andaluz cabe destacar, para concluir, algunos elementos significativos del mismo. En primer lugar, en lo tocante a su relación con el sector público nos encontramos, como se vio en la sección anterior, con un tercer sector financieramente dependiente de aquél. En esto el caso andaluz es semejante a cualquier otro. Tal y como ha señalado Kramer,

"A través de sus ayudas, subsidios y pagos por servicios el Estado se ha convertido en todos los sitios en un socio, patrocinador y comprador de los servicios de la organizaciones sin ánimo de lucro, cuyo número ha aumentado cada año. De hecho, no existe hoy por hoy un país en el que no haya un sector voluntario sustantivo que no sea dependiente del apoyo del gobierno en mayor o menor grado"²⁷

Aunque es cierto que el sector voluntario andaluz muestra una gran dependencia financiera del sector público autonómico, éste se halla lejos de haberse convertido en lo que Salamon denomina un *third-party government* en relación con la provisión de bienestar social, es decir, un gobierno que se apoya en organizaciones no gubernamentales para que realicen actividades propias del sector público, otorgándoles un gran margen de manobra y autoridad, así como gran cantidad de fondos públicos²⁸. Antes bien, debido al escaso desarrollo del Estado del Bienestar en España, el sector público andaluz sigue siendo principalmente un oferente directo de bienes y servicios de bienestar social. Ello no implica que no podamos asistir en

²⁷ Kramer (1992, p. 92).

²⁸ Salamon (1987, p. 110).

los próximos años a un desarrollo del sector público andaluz como demandante de bienes y servicios que ofrece el sector voluntario (y el mercado)²⁹. El hecho de que el intento de construir en España un Estado del Bienestar similar al de nuestro entorno se haya realizado en un contexto de crisis ideológica y económica de dicho Estado, puede contribuir a un mayor crecimiento futuro del tercer sector al calor de una administración pública que se convierta paulatinamente, en el ámbito de los servicios sociales, en un *gobierno mediante terceros o por poderes*.

En todo caso, lo que sí parece cierto actualmente es que el sector voluntario andaluz ha crecido vertiginosamente con la puesta en marcha de instituciones autonómicas de bienestar. Ese rápido crecimiento supone, por un lado, que Andalucía tenga hoy por hoy un tercer sector lo suficientemente significativo como para contar con él a la hora de analizar la política social andaluza. Pero, al mismo tiempo, parece indudable que nos encontramos con un sector bastante reciente y heterogéneo compuesto principalmente por una miríada de organizaciones muy pequeñas de las que cabe dudar de su eficacia, si no a la hora de exigir al Estado beneficios para los colectivos que defienden, sí en cuanto a su capacidad para ofrecer directamente bienes y servicios a dichos colectivos.

GRÁFICO 2
EL TERCER SECTOR EN ANDALUCIA
FUENTES DE FINANCIACION

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos IASS y Encuesta IESA-A.

²⁹ Según Vidal (1994, p. 385) en el sector público catalán se observa ya claramente este crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, C. (1991), *El sistema público de servicios sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Ascoli, U. (1987), "Estado del Bienestar y acción voluntaria", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº pp. 119-162.
- Aznar, M. (1993), "Las asociaciones", en VV.AA., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, pp. 85-138.
- Cabra de Luna y de Lorenzo, R.(1993), "La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector", en VV.AA., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, pp. 25-52.
- Casado, D. (1989), "Las asociaciones socio-voluntarias", en VV.AA., *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Madrid: ACEBO.
- de Lorenzo, R. y Cabra de Luna, M. (1993), "Las fundaciones", en VV.AA., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, pp. 53-84.
- de Lorenzo, R.(1993), "La Organización Nacional de Ciegos Españoles: Breve estudio de una organización singular", en VV.AA., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, pp. 243-274.
- Giner, S. "La economía social en la nueva sociedad europea"
- Hodgkinson, V. y McCarthy, K. (1992), "The voluntary sector in international perspective: An overview", en Hodgkinson, y McCarthy y Sumariwalla (comps.), *The Nonprofit sector in the global community*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 1-24.
- James, S. (1990), "Economic theories of nonprofit sector: A comparative perspective", en Anheier y Seibel, *The Third Sector*. Berlín: Waler De Gruyter, pp. 21-30.
- Kramer, R. (1992), "Privatization in the personal social services in the United Kingdom, the Netherlands, and Italy", en K. McCarthy, V., V. Hodgkinson y otros (comps.), *The Nonprofit Sector in the Global Community*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 90-107.
- Lescure, P. (1993), "Las entidades religiosas", en VV.AA., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, pp. 479-494.
- Levitt, T. (1973), *The Third Sector-New Tactics for a Responsive Society*. Nueva York: A Division of American Management Associations.
- Maxwell, S. (1993), "El voluntariado escocés. Su relación con los gobiernos central y local británicos", en L. Moreno (comp.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC, pp. 197-212.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1993), "Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España", *Revista Internacional de Sociología*, nº 6, pp. 27-70.
- Mosterín J. (1987), "La paradoja de la duna", *Arbor*, vol. CXXVI, nº 496, pp. 121-130.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990), *El gasto público en servicios sociales en España (1972-88)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Salamon, L. (1987), "Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofits relations", en W. W. Powell, *The Nonprofit Sector*. New Haven: Yale University Press, pp. 99-117.

Salamon, L. (1990), "The nonprofit sector and government: The American experience in theory and practice", en Anheier y Seibel, *The Third Sector*. Berlín: Walter De Gruyter, pp. 219-240.

Salamon, L. y Anheier, H. K. (1992), "In search of the nonprofit sector I: the question of definitions", Working Paper n° 2 of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. [Publicado en *Voluntas*, vol. 3, n°2 (1992), pp. 125-152].

Seibel, W. y Anheier, H. K. (1990), "Sociological and political science approaches to third sector", en Anheier y Seibel, *The Third Sector*, Berlín: Walter De Gruyter, pp. 7-20.

VV.AA. (1993), *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial

Verdugo, M. (1993), "La obra social de las Cajas de Ahorros", en VV.AA., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE/Escuela Libre Editorial, pp. 213-242.

Vidal, I. (1994), "Non-profit organizations in the administration of social services in Catalunya", en Perri 6 e Isabel Vidal (comps.), *Delivering Welfare*. Barcelona: CIES, pp. 377-399.

VARIABLES SOCIALES Y CULTURALES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL MERIDIONAL

Luis Vila

INTRODUCCIÓN

Dentro de la pretensión de esta tercera edición del Seminario 'Gumersindo de Azcárate' -explorar las posibilidades de las políticas sociales del sur- este documento presenta una sencilla propuesta que evite la pérdida de aspectos claves en la comprensión de lo que ha llegado a ser el "bienestar social" en el sur. La referencia a las variables sociales y culturales expresa la convicción de que, por mucho que actualmente se hayan acelerado los procesos de convergencia de las sociedades de la Unión Europea, todavía queda un "nicho escondido" capaz de explicar, en base a la historia y a las características de las sociedades latinas, dónde hemos llegado hoy y qué futuro nos espera. Es la aproximación institucional que quiero resaltar.

Para contextualizar mejor mi trabajo debo decir que este documento se beneficia de haber sido una de las últimas ponencias del Seminario, lo que me permite incorporar aportaciones que han tenido lugar a lo largo de las dos semanas de duración del mismo. Además, mi experiencia personal como docente, en los últimos cinco años, dentro de un programa de Maestría sobre *Análisis de la Política Social Europea* (llevado entre diez universidades de la Unión) me ha ratificado en lo difícil que resulta que los de "afuera" nos comprendan. Por último, un estímulo más para proseguir ese enfoque socio-cultural: mi reciente trabajo (verano de 1995) de explicación de la política social europea y nuestras diversidades nacionales ante audiencias de universidades centroamericanas. América Latina, preocupada por alcanzar su bienestar, se encuentra perpleja ante las seducciones del modelo norteamericano y el modelo nord-europeo que les resulta igualmente lejano. Lo nuestro, sin embargo, parece una vía más asequible para ellos.

1. ¿POLÍTICA SOCIAL O BIENESTAR SOCIAL?

Hemos heredado dos reduccionismos que afectan a la comprensión de las políticas sociales.

El primero proviene de las representaciones sociales actuales. El segundo comenzó hace cien años, a partir de los primeros autores españoles que hicieron su reflexión sobre la política social que se quería impulsar, aunque fuera con otras denominaciones.

El reduccionismo actual viene de la importación, no aclimatada suficientemente, del término inglés del "bienestar" (*welfare*). Es posible reconstruir el proceso mental que ha llevado a confinar el bienestar a límites bien estrechos: 1º) La necesidad de conocer cuáles han sido/son los "bienes cargados de valor" (objetivos) cuya disponibilidad conduciría al "bienestar social"; 2º) La identificación del bienestar social con la **suma de bienes** perseguidos y con los **medios** que hacen posible su logro ("instituciones del Bienestar Social"); 3º) El olvido de que eso no es el "**sentimiento** de la sociedad", siempre diferente de la suma de bienestar individuales, ya que ahí aparece el papel de la percepción social. Nuestra historia, reciente y pasada, muestra cómo un pueblo resentido o desanimado, una sociedad "sin pulso" no reaccionan como sería deseable ante una disponibilidad creciente de equipamientos de bienestar en la sociedad española.

Así, el "Estado de Bienestar" proclamado por políticos, académicos y medios de comunicación ha conducido a equívocos, porque "Bienestar" es algo demasiado amplio y ambicioso. La experiencia enseña que la provisión estatal de determinados servicios "alivia" el malestar, más que "produce" bienestar. El bienestar está en otro orden.

Por todo ello, la enumeración simplificada de todas las actividades que cimientan ese bienestar ha conducido, en la práctica del lenguaje y la comprensión popular, a un confinamiento del "bienestar" al área de la **protección social**. En ésta la maquinaria pública se ha implicado más visible y profundamente, respondiendo a demandas sociales y como medio legitimador. Ya no se plantea el logro del "**sentimiento** social" de bienestar. Simplemente, se ofrecen los recursos y, por aquello de confundir los instrumentos (recursos) con los objetivos (bienestar), la protección social en sus variados aspectos (financiación, campo de aplicación, acción protectora) se convierte en sinónimo de "bienestar", agotando las dimensiones de la "política social".

El otro reduccionismo, semejante en sus efectos, sucedió a raíz de la conversión de la política social en legislación laboral. Sucedió así gracias al

prolijo desarrollo legislativo que siguió a la intervención estatal en el mercado de trabajo. La historia académica de la Política Social lo confirma.

Como materia de preocupación científica, la Política Social nace en España dentro de las cátedras de Filosofía del Derecho. Cuando Gumersindo de Azcárate (1840-1917) renuncia (1915) a su cátedra de *Legislación comparada*, se crea (1917) la primera cátedra de *Política Social y Legislación comparada del trabajo* en la Facultad de Derecho de la Universidad Central. Leopoldo Palacios Morini (1876-1953) era el candidato del presidente (Azcárate) del tribunal de oposiciones para esa primera cátedra española de Política Social, pero la obtuvo Luis de Olariaga y Pujana. Palacios profesó esa disciplina en la Escuela Social de Madrid y, como discípulo preferido de Azcárate, el programa de su asignatura nos introduce en el concepto de Política Social del que fue alma del Instituto de Reformas Sociales. La Política Social se ocupará de las conexiones con la cuestión social, la economía política, la moral, la sociología y la administración social (VILA, L. 1992:37).

Todos los proyectos de legislación social, de inspección del trabajo, de previsión social de los primeros decenios de este siglo no se pueden considerar aisladamente de la institución en la que nacen: el Instituto de Reformas Sociales y sus hombres que Azcárate había forjado. Sin embargo, cuando el Instituto se disuelve (1924) en el recién creado Ministerio de Trabajo, la nueva visión administrativa que en el Ministerio adquiere la intervención en el mercado de trabajo acabará con la pretensión de "construir una nueva sociedad" que los reformistas querían lograr a través del estudio de soluciones para las cuestiones laborales: búsqueda de la armonía de intereses entre los grupos sociales, elevación cultural de los desposeídos, procesos de gradualismo reformista o revolución "desde arriba". Al perder su nicho institucional irán adquiriendo autonomía propia el Derecho del Trabajo, la Inspección de Trabajo y la Previsión Social, ramas desgajadas del tronco originario de la Política Social y que pasarán a ser sinónimos de ésta.

En resumen: Bienestar Social, en el primer reduccionismo, confundido frecuentemente con "volumen del gasto público social" y Legislación Laboral, segundo reduccionismo, queriendo cubrir algo más amplio y ambicioso, la "Política Social" que enlazaba con los valores sociales y culturales que latían bajo la preocupación reformista ("¿Cómo hacer que la sociedad, sometida a tensiones, sea "mejor"?).

Frente a las consecuencias de los reduccionismos anteriores, ¿cómo recuperar una visión más globalizadora de nuestro desarrollo?

2. LA RECUPERACIÓN DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL FRENTE A LA OBSESIÓN FINANCIERA

Una aproximación institucional presta especial atención a las variables sociales y culturales de las que la institución es reflejo. Junto a la información estadístico-cuantitativa ofrece una perspectiva de **qué se hizo, por qué eso y no otra cosa, y cómo se logró**. Porque si bien es cierto que los procesos de convergencia muestran paralelismos cronológicos significativos en muchos países (por ejemplo, respecto a la protección de niños y mujeres, la implantación de los seguros sociales, etc.), aquéllos no ocultan estímulos y/o resistencias del cuerpo social, variantes de un país a otro. Hay indudables semejanzas, por ejemplo, entre España e Italia (FERREIRA, 1984:27-44), que hay que atribuir a variables sociales y culturales encarnadas en instituciones semejantes.

El análisis institucional sugiere ocuparse de las siguientes cuestiones, sin pretender ninguna relación exhaustiva de los mismos.

1ª La percepción de los ciudadanos sobre sí mismos. En nuestro caso, ¿cómo nos vemos a nosotros mismos y en comparación con los demás?, ¿cómo los meridionales justificamos las diferencias con el norte? Las encuestas de actitudes y valores son una fuente inexcusable.

2ª La formulación e interpretación de esa idiosincrasia popular por parte de los políticos o de los creadores de opinión (La frase de Cánovas: "Es español... el que no puede ser otra cosa").

3ª Los actores tradicionalmente responsables del bienestar de los desposeídos (Inevitable la referencia a la Iglesia, en las sociedades meridionales): grado de autoconciencia, aceptación social, tipología de sus intervenciones, impacto de la secularización, capacidad para el diálogo y el compromiso, etc.

4ª La naturaleza de las fuerzas sociales que presionan hacia un mayor compromiso público (procesos de negociación en el mercado político).

5ª La prevalencia de soluciones puntuales a problemas sociales o de las pretensiones reformistas a medio y largo plazo.

Aún aceptando que hoy todas las sociedades europeas sean semejantes, que siguen pautas de comportamiento análogas, que disfrutan del mismo nivel de derechos y prestaciones, que las actitudes críticas de la población y sus exigencias son muy parecidas... la herencia del pasado, que no escapa a un enfoque institucional, puede habilitar respuestas autóctonas que sólo situaciones de emergencia social son capaces de revelar, en cuanto identificadoras de un "nosotros" colectivo, peculiar de cada sociedad.

La necesidad y urgencia de esta aproximación cultural (RODRÍGUEZ CABRERO 1994a:1493-1494, 1994b:22; ABRAHAMSON 1994) también se formula así: "cómo es posible organizar la producción de **bienestar social para todos** desde nuevos planteamientos institucionales".

Es un planteamiento globalizador. Lo contrario conduce a una especie de *patchwork*, formado por las actuaciones del *Social Welfare* ("gotera veo, jofaina pongo"... hasta que uno descubre que ya no quedan más baldes y hay que acostumbrarse a vivir con las goteras). Llevado al extremo al que han conducido, entre otras razones, las constricciones financieras, lo que se pretende con las políticas de bienestar ¿es una protección pública paternalista en las necesidades (siempre llegaremos tarde, poco y mal... debido a nuestras posibilidades), o se trata de la ingeniería social para una sociedad "diferente" que genere menos necesidades y sea capaz de manejarse ante ellas? Con otras palabras, **qué tipo de sociedad queremos y cuáles son los inputs sociales a utilizar.**

Por ese tributo a la historia, a las instituciones y a la cultura nacional el investigador de las sociedades latinas meridionales "descubre" la evidencia, que no somos anglosajones; FERRERA (1990:585) utiliza la expresión de "provincialismo anglocéntrico" para referirse a la pretendida objetividad de una transposición de los contenidos y estructuras del *Welfare* anglosajón.

Las raíces ideológicas de esa pregunta sobre la sociedad deseada y sus factores sociales y culturales parecen responder más bien a los planteamientos globalizadores característicos de la *Sozialpolitik* continental pasada. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ (1979:37-185) ha resumido cumplidamente el pensamiento de esos autores (Schmoller, Brentano, Bortkiewicz, Von Wiese, Zwiedineck, Ammon, Achinger, etc.) citados en las bibliografías de los autores españoles de la primera hora.

Pasan de un enfoque **descriptivo** a otro, previo, **prescriptivo** (moral o ético); de una atención a los **medios** instrumentales, a una afirmación específica de los **objetivos** (fines). "Lamentablemente" estas consideraciones han sido más vigentes en momentos de cataclismos sociales que no gusta recordar. ¿Cuándo las sociedades meridionales se han hecho estos planteamientos? En momentos de convulsión nacional, de cambios traumáticos de formas de gobierno. El ejemplo de la Italia fascista o la retórica del franquismo son bien expresivos. Pero también caben otras situaciones históricas de remodelación.

Ciertamente en las grandes convulsiones nacionales se va más allá de las soluciones puntuales, para proponer nuevos valores de cohesión

social. La solidaridad activa pasa, en estas ocasiones, de las actitudes esteticistas o sentimentales a la implicación en la acción colectiva. Son los estímulos que se convierten en circunstancias privilegiadas para determinar **qué somos nosotros** en cuanto nación (SPINOSA, FLORES & DREYFUS, 1995:49). La Política Social, como voluntad modificadora de una sociedad en un momento que se estima decisivo para su supervivencia, ha tenido resonancias confesadamente totalitarias. Y así lo reconocía, omito largas citas, un significado ministro de Trabajo durante el franquismo. Para GIRÓN DE VELASCO era el papel de la Política, "investida de la alta misión de dirigir, aleccionar, orientar a la totalidad del pueblo; Política, así comprendida, es total o totalitaria" (en *Revista de Trabajo* [1942] nn.28-29, págs.184-185; citado en VILA [1992]).

No necesariamente el cuerpo social requiere ese tipo de sacudidas cruentas (ejemplos más recientes de estas últimas: invasión de Panamá, golpe de estado en Rusia, guerra étnica en los Balcanes), como lo hemos vivido en la transición democrática española. En cualquier caso, se trata de situaciones en las que hay que volver la mirada a valores nacionales y a instituciones sociales portadoras y difusoras de los mismos, que pueden haber sido consideradas como rémora para la modernización y que, de repente, se descubren como "soluciones" más económicas frente a las crisis (ejemplo: el familismo, el clientelismo en las sociedades meridionales).

Así pues nos encontramos siempre con una variada panoplia de términos utilizados: Política Social, Protección Social, Estado de Bienestar, Instituciones del Bienestar, Valores, Tipo de Sociedad... Sin una atención cuidadosa al tejido social y cultural en que aparecen, el análisis de las políticas sociales meridionales en su especificidad conduce a una **polarización en los aspectos financieros** de las mismas. Por una parte es lo que permite el análisis comparado más sencillo y superficial con otras sociedades. Por otra, ese tipo de comparaciones produce efectos "perniciosos" en sociedades con mayor limitación de recursos financieros: resaltan las diferencias en los recursos monetarios disponibles y ocultan los recursos que solamente una consideración **institucional y cultural de la Política Social** descubre.

La aproximación cultural ofrece, insistamos, una oportunidad no sólo para recuperar espacios perdidos en la memoria, sino también para aprovechar instituciones, potencialmente "creadoras de sociedad", pero que son rápidamente consideradas obsoletas, en la preocupación por la modernización rápida.

En el terreno de los análisis institucionales es donde se advierte con más claridad el carácter "persuasivo" de la política social (MAJONE,

1989). En nuestras sociedades meridionales no resulta difícil el descrédito de algunas instituciones de la sociedad civil, ya que la institución se puede "trocear" conceptualmente, si se toma una parte por el todo. Así, hablando del Estado, podemos universalizar juicios y opiniones sobre la burocracia administrativa para toda la institución esta tal. Por este procedimiento, el acoso a cualquier institución resulta sencillo. Lo mismo sucede con la institución "iglesia": puede referirse al conjunto de valores y representaciones (ideología), los seguidores en el nivel de la cúspide jerárquica y de la base, la influencia política (¿de las ideas, de la cúspide, de la base?), el grado de identificación y pertenencia, etc.

En un análisis institucional, atento a las variables culturales y desde la pretensión de nuevas configuraciones de las sociedades del sur ante el futuro, la pregunta, siguiendo el ejemplo anterior, debería ser: "¿Sirve la institución "iglesia española" como factor nacional cohesivo y de identificación frente a los nacionalismos disgregadores?". Otra pregunta: "Ante la desmovilización social y el descompromiso fiscal, ¿tiene algún papel que cumplir la iglesia española?" Las respuestas son comprometidas, teniendo en cuenta las coordenadas emotivas de nuestra clase intelectual. Pero es un despilfarro social prescindir del papel de la viejas instituciones para **nuevos pactos sociales** que pueden beneficiar a la sociedad presente y a sus desafíos para el futuro, por más que la reciente historia y la prehistoria abone cualquier tipo de juicio negativo (DÍAZ-SALAZAR & GINER, 1993; GINER & SARASA, 1992).

Por supuesto, dentro de esta aproximación tendrá un espacio relevante todo lo que conocemos sobre la percepción de los ciudadanos europeos acerca de su bienestar y del modelo de sociedad europea que entre todos vamos haciendo (FERRERA, 1993; RODRÍGUEZ CABRERO, 1994a:1449). Volveremos a ello.

3. LA SOCIEDAD ESPAÑOLA, AYER Y HOY

Subrayemos el ayer y el hoy, porque no existe un "vacío" histórico. Hay que atender a los procesos de desarrollo del pasado, con el fin de entender la hora actual de la sociedad española, siempre desde la perspectiva que estamos propugnando: la consideración de las variables sociales y culturales. De hecho, ¿cuáles son las coordenadas históricas e ideológicas en las que se sitúa la política social meridional característica de España? ¿Qué se quiso hacer de nuestro país, quiénes y con qué resultados?

Los últimos cien años de historia española son una sucesión de acontecimientos y cambios, en medio de los cuales se fijan los rasgos característicos de una sociedad moderna, con la emergencia de su Estado Protector, configurado a nuestro estilo. No se trata de abogar por una singularidad nacional a ultranza, porque en el fondo ésta es una postura tan ideológica como su contraria. Sin embargo, el desgarrado diagnóstico de "los males de la Patria", los concursos públicos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre "el pauperismo y sus remedios", las encuestas acerca de "las condiciones de vida de la clase obrera", y todo aquello que acompaña el lento abandono de las posturas liberales en favor de un mayor compromiso de reforma social, se entienden más justamente sobre el telón de fondo de la agitada vida política de la época. La cuestión clave de la política social -cómo reformar la sociedad española para que pueda cumplir sus fines- no tiene una respuesta académica pura. Más bien, los que propugnaron una "revolución desde arriba" para evitar la revolución desde abajo, tanto conservadores como liberales, trabajaban en el clima político de la "España que no tiene pulso" (Silvela), la que cerraba con siete llaves el sepulcro del Cid (Costa), la que percibía "el sentimiento trágico de la vida en los hombres y en los pueblos" (Unamuno).

Quiero destacar esos elementos para captar el ambiente en que se van a mover los reformistas, las resistencias institucionales y culturales con las que habrán de pechar en sus esfuerzos de modernización del país, las valoraciones finales que se puedan hacer hoy de aquellos procesos. Sintomática, por ejemplo, la visión que ofrece un heredero de los reformistas cuando, caracterizando lo español, afirma con orgullo que "España es católica, antimoderna y reaccionaria" (AUNÓS, 1940:229-230). El florilegio, en cualquier dirección, resulta cautivador y constituye una muestra de lo que hay que resaltar: **los variados intentos de conformación de la sociedad española**, en su aparición y desenvolvimiento históricos. Porque nuestra sociedad española, con sus angustias y sus logros, preexiste a 1975, a 1978 y, no digamos, a 1982. Síntesis como las de GINER y SARA-SA (1992), GUILLÉN (1990, 1992), RODRÍGUEZ CABRERO y otros, son siempre bienvenidas. Pero parecen necesarias muchas más horas de archivo e investigación que recuperen y divulguen herencias nacionales en estos terrenos (AA.VV. 1990; MONTERO GARCÍA, 1983).

La sociología histórica, en la línea de los desarrollos de FLORA, permite atender al cambio en las instituciones para reconstruir los rasgos fundamentales del modelo, los parecidos y desemejanzas que se encuentran en las sociedades del sur. El ejercicio que ASHFORD (1989) ha realizado

para cinco países muestra cómo las instituciones políticas y administrativas se han transformado dentro de la democracia para integrar las nuevas demandas de la población. Para analizar el comportamiento de las instituciones dentro de los países meridionales son igualmente útiles las perspectivas de análisis ofrecidas por FLORA en este seminario: la modernización (industrialización, democratización, secularización, individualización), la globalización (diferencias en las memberships dentro de los sistemas globales, alianzas y nuevas comunidades, grupos religiosos) y la evolución histórica (relaciones entre Estado-Economía, iglesias, familia, etc.). Es una manera, que ofrece la teoría, de presentar conjuntos de variables independientes denominados por alguna característica dominante en los que se descubren, gracias a las instituciones, las variables culturales que especifican nuestras sociedades.

La situación de llegada de la sociedad española ("La sociedad española, hoy") no equivale, en absoluto, a un "modelo español". Éste habría que reconstruirlo a partir del proceso de formulación de políticas y los obstáculos que ha encontrado su implementación que conduce a una peculiar transformación de la sociedad española. J. VELARDE ha rastreado esa evolución, centrándose en las peripecias de la seguridad social española -representativa de nuestra concepción de la sociedad- señalando los tres cambios de rumbo que ha experimentado. El último y tercer viraje -es su expresión- caracteriza una Humanidad que ya no se plantea metas heroicas, dejando de poner proa a la isla de Utopía (VELARDE, 1990:402).

Otros autores han etiquetado el caso español. Para MORENO y SARA-SA (1992:59) nos encontramos ante un modelo tardocorporatista, con vocación descentralizadora y con una débil iniciativa social independiente. RODRÍGUEZ CABRERO (1994b) considera nuestro Estado de bienestar como fruto de cuatro procesos: universalización, contención del gasto, descentralización y privatización. Lo que en este seminario ha expuesto FERRERA para Italia es también aplicable al caso nacional: un modelo paternalista-clientelista. No hay grandes desacuerdos en este etiquetaje. Sus semejanzas con otros modelos de desarrollo social (ABRAHAMSON, 1994) hay que atribuir las al hecho de que todas las sociedades europeas están afrontando el mismo tipo de problemas, derivados del "ajuste institucional". Así lo presenta FLORA (1993:19), al afirmar que han terminado los tres principales procesos de desarrollo del pasado: la transición demográfica, el cambio sectorial y el desarrollo del Estado-nación. Esto requerirá un ajuste institucional de los Estados de bienestar a largo plazo, un ciclo que ya ha comenzado su singladura.

Me centraré en una manifestación clara de este ajuste que es la actual insistencia en el **protagonismo de entidades sociales, no necesariamente "nuevas"**. Lo han subrayado documentos recientes de Naciones Unidas y de la Comunidad Europea (ABRAHAMSON 1994:3). La colaboración (*partenariat, partnership*) de estas entidades sociales abre perspectivas nuevas dentro del enfoque que sugerimos.

Cada nueva entidad que está llamada a participar en la remodelación de la sociedad, a través de su formulación de necesidades sociales y de su oferta de respuestas (*Welfare providers*), trae consigo características propias, herencia de la historia y de su cultura organizacional. Lo que importa es determinar su aportación, dentro del "agregado de bienestar" o *Welfare mix*, más allá de la simple ejecución instrumental de las políticas que se les brindan. Al tratar las peculiaridades del "mix" español y las contribuciones de cada nuevo actor social tenemos ya servido el debate nacional entre los "nuevos" actores sociales y los cuerpos políticos tradicionales. Por añadidura, se va imponiendo la certeza de que no es posible seguir basando las políticas sociales -las que configuran una sociedad- fundamentalmente en flujos de renta y transferencias monetarias (MORENO & SARASA, 1993:58).

Los actores sociales co-participantes (partenariado) son múltiples y variados, lo que precisa su armonización dentro de un **proyecto político cultural**. Eso es lo que tiene que ofrecer igualmente una Política Social nacional. Porque la experiencia adquirida en los ensayos de colaboración con variadas asociaciones y ONG's -no sólo en la gestión sino también en la planificación de las políticas sociales- ha enfatizado las esclavitudes financieras de las últimas. Pero también esa misma experiencia ha revelado, hasta la saciedad, los clientelismos ideológicos entre Estado y nuevos colaboradores. El "agregado de bienestar" que resulte óptimo (eficiencia) para los países europeos meridionales y su relación con el poder político, en sociedades de democracia pluralista y tolerante, es una tarea pendiente en la estructuración de nuestra política social.

La tarea no es sencilla. Los colaboradores aportan a la vez algo de reivindicati vo y algo de mendicante ("¡más recursos!"). Pero, además, la necesidad de dotar de coherencia y cohesión a tal diversidad de actores va pareja con la conveniencia de **decisiones discriminadoras**: probablemente en la asignación de papeles habría que dar más protagonismo a las entidades capaces de lograr mayores solidaridades (dado el debilita miento de la solidaridad que representa el estado-nación). En segundo lugar habría que atender a la forma latina de hacer la política (estamos dema-

siado sensibilizados para poner ejemplos, pero pueden valer los ejemplos italianos de corrupción y clientelismo señalados por FERRERA). En tercer lugar se encuentra la forma latina de "esperar del político" (descarga de responsabilidades personales y traslado de las mismas a entidades ajenas y anónimas). Valga simplemente como apunte de tareas a emprender, exclusivamente desde la articulación de los nuevos actores de la sociedad civil con los tradicionales actores de la sociedad política.

¿Dónde vamos a llegar? Es una posibilidad -no hay que descartarla- que el Estado de Bienestar que nos vemos obligados a reformar y apuntalar no sea eterno...aunque bien nos gustaría que lo fuese. Indudablemente quedará "algo" que podemos seguir denominando así, porque sabemos lo que estamos significando. Pero esa denominación (Estado de bienestar) para "lo que salga" en ese *Welfare mix* puede ser más cínica que otra cosa, especialmente si pensamos en los importantes esfuerzos sociales y políticos que su inaplazable reforma va a traer consigo. Lo que sí parece claro es que vamos hacia algo -un estilo o modelo de sociedad- que no se parece demasiado a la promesa paradisiaca de otra época, pero que es el precio de la supervivencia, porque la sociedad se autodefende (MARTIN LOPEZ, E., 1994). Y uno de los rasgos de hoy es el **debilitamiento del elemento emotivo de la integración nacional y la consiguiente limitación del protagonismo del Estado-nación, ante el auge de las identidades y autonomías regionales** (FLORA, P. 1993:19).

Acabo así otra vez, a partir de las modificaciones que el presente impone, ante el modelo de sociedad que los españoles -o "los del Sur"- están dispuestos a construir, el precio que están dispuestos a pagar, lo que quieren conservar de su tradición. Una cosa es el modelo "mejor" (la sociedad europea parece tenerlo muy claro, a juzgar por su Libro Blanco de la Política Social) y otra bien diferente el modelo "posible". Hacia qué sociedad nos orientamos es una cuestión de Política social (más bien, "la" cuestión). Y en la medida que los valores y preferencias se van modificando, descubrimos igualmente los **factores de mutación** que configuran la España deseada, a partir de la España real. Éste es el amplio terreno de juego que ofrece la acción política a la variedad de actores que entran en el "policy making", en concordancia con "lo que esperan los españoles".

4. LA REALIDAD ESPAÑOLA, MAÑANA

¿Qué futuro tenemos como sociedad meridional con su propia historia, sus valores, su cultura, etc.? Estamos dentro de un bloque, la Unión

Europea, que ha pretendido fijar una diferencia, gracias a su modelo de protección social, entre la sociedad norteamericana y la sociedad japonesa. Elige una vía intermedia, a sabiendas de que pueda perjudicarle en términos de competitividad, dentro de una economía globalizada. En estos términos se define el Libro Blanco de la Política Social, cuando explica el modelo de sociedad que los europeos quieren defender. "Hay ciertos valores compartidos que forman la base del modelo social europeo. Éstos incluyen la democracia y los derechos individuales, la negociación colectiva libre, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos y la asistencia social y la solidaridad. A estos valores, recogidos en la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, los une la convicción de que el progreso económico y social deben ir a la par. Tanto la competitividad como la solidaridad tienen que tenerse en cuenta en la construcción con éxito de la Europa del futuro" (COMISION EUROPEA, 1994a: Introducción, A,3.).

Lo que sea la sociedad española mañana no puede separarse ciertamente del presente y futuro de la Unión Europea. Lo que es discutible es su "forma" de estar dentro de la Unión. Ésta cuenta, a medio plazo, con imparable procesos de convergencia social, de homogeneización de las sociedades nacionales que la forman, de evolución paralela de sus sistemas de valores.

Nunca seremos iguales. El problema no es sólo de los españoles. Quiero hacer referencia, remotamente, a la evolución de los valores de los europeos y, de forma inmediata, a la modificación que en los mismos producen las posibilidades económicas, las prestaciones ofrecidas y, en general, la Política Social. RIFFAULT (1992) ha realizado este ejercicio de prospectiva social para Francia, centrándose en la evolución respecto a la familia, el trabajo, la religión y la política. En la universidad de Tilburg (Holanda) reside el EVSSG (European Values Systems Study Group), cuya obra significativa, a efectos de comparaciones internacionales es la de LESTER, HALMAN y DE MOOR (1993). Véase también INGLEHART, R. (1991) y recientemente, para España, ANDRÉS ORIZO, F. (1995).

Pero igualmente cierto -cualquier cuadro estadístico comparativo lo confirma- es que las diversidades o diferencias nacionales no van a desaparecer fácilmente: los indicadores económicos y sociales de nuestros países lo muestran. Una Europa diferente, entre dos mundos, el norteamericano y el oriental. Y también, una Europa diferente, al interior de sí misma. ¿No podría hacer más la Unión para atenuar esas diferencias?

¿Cómo van a vivir los europeos esa falta de cohesión económica y social dentro de las fronteras de su Comunidad?

Una sociedad verdaderamente europea supone unos valores comunes y unos objetivos compartidos. Pero es también compatible con determinadas dosis de desigualdad y diferencias, salvando siempre la cohesión económica y social (VILA, L. 1993).

¿De qué tendría pues que ocuparse la Unión, sin perder de vista la preocupación por la cohesión económica y social? Al margen de las actuaciones reales, es bueno atender a la opinión de los europeos. Es una pregunta que EUROBARÓMETRO, la publicación de la Comisión, hace periódicamente a muestras de las poblaciones nacionales: **"La Comunidad europea tendría que ser RESPONSABLE SOLAMENTE para aquellos temas que no pueden ser tratados efectivamente por los gobiernos nacionales, regionales o locales (subsidiaridad)"**.

El promedio europeo ante esta afirmación es del 57% a favor y del 23% en contra. Los resultados españoles son, respectivamente, el 51 y 21% (COMISION EUROPEA, 1994b:31-33). Adviértase que la cuestión fundamental estará en qué significa "tratarse efectivamente", para que ese ámbito pase a manos comunitarias, y no nacionales. Es la cuestión siguiente: **"qué dominios políticos son preferibles para dejarlos en manos de las legislaciones nacionales"**.

A favor de que permanezcan bajo la responsabilidad nacional, la opinión de los europeos presenta el siguiente orden: enseñanza (65%), sanidad y seguridad social (64%), seguridad de los trabajadores (55%), política cultural (56%), participación de los trabajadores (54%) y medios de comunicación (51%). El orden, para la respuesta española, es el mismo que el promedio europeo: enseñanza (64%), sanidad y seguridad social (63%), seguridad de los trabajadores (60%), política cultural (58%), medios de comunicación (49%) (COMISION EUROPEA, 1994b: 31-33).

Las coincidencias que muestra España con los valores promedios en la Unión se han de ver a la luz del llamado **principio de subsidiaridad**. Si bien esto significa que la Unión no va a hacer lo que puede llevarse a cabo a nivel nacional, no puede perderse de vista el apoyo que dicho principio presta a los menos interesados -por diferentes motivos- en acelerar un proceso de convergencia. Con otras palabras, que dicho principio es una forma de prolongar las desigualdades entre los países miembros, bajo la argumentación de respetar en mayor grado las singularidades de cada país. Es la lectura perversa: "cómo mantener las diferencias más convenientes para los ricos, haciendo de su interés -o necesidad- virtud, ante los

ojos de los pobres cuya singularidad se reconoce y fomenta". Esta es la forma por la que un viejo principio de la doctrina social católica (Pío XI, *Quadragesimo Anno*, 23-5-1931), destinado a frenar las ansias estatistas o socializantes de la época, sirve, a final del siglo, para justificar la desimplicación de los países ricos y mantener las diferencias, en nombre de la autonomía y libertad de los Estados miembros.

Junto a la percepción sobre el hecho de la diferencia dentro de la Unión Europea, la autopercepción de los individuos sobre su propia situación. Es un reflejo cultural bien claro. Los sentimientos y valores de los españoles son un campo privilegiado de encuesta, para lo que contamos con bancos de datos valiosos en los institutos de opinión (MONTERO y TORCAL, 1992). La importancia de estas imágenes sociales respecto al "bienestar" que se disfruta o el mínimo de recursos que se considera necesario (percepción subjetiva) descubre entre nosotros una alta sensación de inseguridad e insatisfacción. Es la nuestra una población pasivamente resignada, aunque potencialmente revolucionaria (VILA, L. 1987; NOYA, F. 1995). Este sentimiento presente no sólo se proyecta hacia el futuro (expectativas), sino que también hay que verlo en su interpretación del pasado. Todo ello formará parte de la **aproximación cultural a nuestro papel dentro de la sociedad europea por venir.**

La valoración del presente y, desde éste, la percepción del pasado y la previsión del futuro es un ejercicio imprescindible para actuar en Política Social. Sucede, por ejemplo, en la docencia universitaria cuando interrogamos sobre el "estado de bienestar", o ante nuestro pasado régimen político y su valoración. Al estudiante le preguntamos hoy sobre lo que vive, sin que tenga puntos de referencia experiencial para el inmediato pasado: eran casi recién nacidos cuando se restauró la democracia. Y no digamos si se les pone delante el ciclo desarrollista de los sesenta o, más lejos aún, la retórica y mitología de la "nueva España" posterior a la guerra civil. De lo que se han alimentado -y por tanto nutre sus opiniones- es de **nuestra** versión (no solamente la académica sino también la de los medios de comunicación). En ésta proyectamos permanentemente nuestra interpretación peculiar, sustentada en una selección y presentación de los hechos del pasado con unos criterios que, al menos, deberíamos esforzarnos en explicitar. En el terreno de la política social esto es especialmente sensible, cuando se busca una postura activa frente al desánimo e indiferencia juvenil, o frente a sus exaltaciones irracionales y sus cultos destructores.

Porque nuestra política social (RODRÍGUEZ CABRERO, 1994) es una política social basada en **desarrollos contradictorios** bajo el ángulo político (desplazamientos coyunturales entre liberalismo y social democracia), a nivel económico (constreñimiento del déficit público y políticas de convergencia) y a nivel ideológico (apoyo mayoritario al Estado de bienestar e insatisfacción sobre su efectividad). Este carácter contradictorio fundamenta el desengaño frente a la primera esperanza europeísta, así como la reacción ante el futuro poco luminoso.

Para confirmación, dos fuentes ya citadas y bien accesibles: el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Eurobarómetro de la Comisión Europea. Las encuestas del CIS recogen valores y actitudes de los españoles, tanto en las específicas encuestas sobre la evolución del sistema de valores de los españoles como en otras dedicadas a problemas nacionales concretos que configuran la política social (Entre otros, las encuestas sobre valores de 1981, 1984, 1987 y 1992; respectivamente, estudios nn. 1263, 1382, 1698, 2001. ANDRÉS ORIZO, F. 1995).

En relación con el Eurobarómetro hay que señalar que las muestras nacionales son muy reducidas, pero sin embargo permiten comparaciones con los otros países de la Unión, con la ventaja de una serie muy larga (1974-1993). He revisado tres cuestiones: si es bueno para el país pertenecer a la UE, si el año próximo se ve mejor o peor que el que se acaba y cómo es la situación económica del país respecto al año anterior.

En octubre-noviembre de 1993, el 45% de los europeos (valor promedio para todos los países) pensaba que su país se había beneficiado de pertenecer a la UE, mientras que para España ese porcentaje era solamente el 39%. El 35% de los europeos afirmaba lo contrario: que no se había beneficiado su país, mientras que los españoles eran también el 39% (Hay una gran oscilación en los porcentajes españoles de ese mismo año, ya que el semestre anterior daba un 46%).

Respecto al inmediato futuro: el año siguiente se pensaba que iba a ser mejor para el 27% de los europeos y peor para el 35%; paralelamente, el 33% de los españoles decía que sería mejor y el 31% que sería peor. Valorándose respecto al inmediato pasado -en relación al año anterior- la situación económica del país era mucho o un poco mejor para el 12% de los europeos (solamente el 6% de los españoles pensaba así respecto a su país) y un poco o mucho peor para el 62% (en España, el 77%) (COMISIÓN EUROPEA, 1993: cuadros B6, B22, B26).

Ciertamente, estos porcentajes sobre el sentimiento de europeidad, sobre la visión del pasado y la previsión del futuro, sobre la confianza en

las iniciativas comunitarias para determinadas acciones políticas no permiten conclusiones fundadas. Pero quizá puedan ser un indicio de la insatisfacción y el desánimo que operan contra la construcción de una política social meridional. Si añadimos el desafío exógeno (citado por FERRERA) que nos llega con las presiones comunitarias sobre nuestras economías (disciplina burocrática y presupuestaria, búsqueda de la competitividad, condiciones de la convergencia, etc), parece menos estimulador el diseño de un tipo meridional del *Welfare mix*, dentro de la Unión Europea. Si bien no es momento de alegrías, tampoco es bueno fomentar el excesivo desaliento. El tímido progreso de la política social europea puede ser perfectamente aplicable a la formulación de la política social meridional.

CONCLUSIÓN

Mi reflexión ha querido provocar la pregunta, a raíz de la existencia de variables sociales y culturales de nuestras sociedades meridionales, de qué España queremos, qué estamos dispuestos a pagar para lograrlo, qué podemos ofrecer a la Unión europea. Es, además, una forma de salir del *impasse* a que nos ha llevado el análisis de las políticas públicas dentro del marco del "Estado de bienestar".

Invitando a estudios comparados en las sociedades meridionales acerca del voluntariado, la familia, la vida vecinal y las iglesias no propongo ningún retroceso histórico. Simplemente, se me antoja que son complemento, desde un punto de vista institucional, de los valores y opiniones, de los modos de vida que son patrimonio de una cultura europea más vieja, la del sur o mediterránea. Nuestra descendencia latinoamericana lo muestra en estado más salvaje.

Pero además, si prolongamos nuestro pensamiento hacia los países ribereños orientales (Turquía) y meridionales (Magreb) la pretensión de una política social peculiar se expande en soluciones de equilibrio y paz para un área geopolítica extraordinariamente sensible y bien cercana al "Sur".

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1990), *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- AA.VV. (1993), *La Europa Social en el horizonte*, Valencia, Bancaixa, Obra cultural.
- Abrahamson, P. (1994), *Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?*, Ponencia presentada al III Seminario Internacional de Política Social, Madrid, CSIC.
- Andrés Orizo, F. (1995), *Dinámica intergeneracional de los sistemas de valores de los españoles*, Madrid, CIS.
- Ashford, d. (1989), *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Aunós, E. (1940), *Itinerario histórico de la España contemporánea (1808-1936)*, Barcelona, Bosch.
- Castles, F.G. (1994), *Social Security in Southern Europe: A Comparative Overview*. (Ponencia de la conferencia organizada por el Social Sciences Research Council, Estambul, Turkey, 1-2 Julio 1994).
- COMISIÓN EUROPEA (1993), *EUROBAROMETRE: TRENDS 1974-1993*.
- COMISIÓN EUROPEA (1994a), *Política social europea: un paso adelante para la Unión*, Bruselas COM(94)333 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1994b), *EUROBAROMETRE*, n.41 (julio)
- Díaz-Salazar & Giner (Ed.) (1993), *Religión y Sociedad en España*, Madrid, CIS.
- Esping-Andersen, G. (1994), *The continental european Welfare States: Labor reduction and the emerging crisis of Social Insurance* (ponencia presentada Congreso Mundial de Sociología, julio 1994, Bielefeld).
- Ferge, Z. & Kolberg, J.E. (Eds) (1992), *Social Policy in a changing Europe*, Boulder, Colorado: Campus/Westview.
- Ferrera, M. (1984), *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bolonia, Il Mulino
- Ferrera, M. (1990), "Comparazione e Welfare State: un caso di successo?", en *Rivista italiana di scienza politica*, XX(1990)3, 573-597.
- Ferrera, M. (1993), *EC citizens and social protection*, Bruselas, ECC.
- Flora, P. (1993), *Los estados nacionales del bienestar y la integración europea*, en Moreno, L. (ed.) 1993, 15-28.
- FUNDACIÓN FOESSA (1994), *V Informe sociológico sobre la situación social en España (Sociedad para todos en el año 2000)*, 2 vols., Madrid, Fundación FOESSA.
- Giner, S. & Sarasa, S. (1992), *Religión, política y modernidad en España*, en *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, n° 1, 9-60.

- Guillén, A. (1990), "The Emergence of the Spanish Welfare State: The Role of Ideas in the Policy Process", en *International Journal of Political Economy*, vol. 20, n° 2, 82-96.
- Guillén, A. (1992), *Social Policy in Spain. From Dictatorship to Democracy (1939-1982)*, en Ferge, Z. & Kolberg, J.E. (Eds.) (1992).
- Huber, E., Ragin, Ch. & Stephens, J.D. (1993), "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State", en *American Journal of Sociology*, 3, 711-749.
- Inglehart, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS-Siglo XXI de España Editores.
- Lester, Halman, De Moor (1993), *The Individualizing Society, Value Change in Europe and North America*, Tilburg (Holanda), Tilburg University Press.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven & Londres, Yale University Press.
- Martin, E. (1994), "Defensa nacional y espíritu de defensa", en *Cuadernos de Trabajo Social* n°7, 123-140.
- Montero García, F. (1983), *El primer catolicismo social y la "Rerum Novarum" en España (1889-1902)*, Madrid, CSIC.
- Montero, J.R. y Torcal, M. (1992), "Política y cambio cultural en España: una nota sobre la dimensión post-materialista", en *Revista Internacional de Sociología* (III época), n.1, 61-99.
- Moreno, L. (Ed.) (1993), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Madrid, CSIC.
- Moreno, L. & Sarasa, S. (1993), "Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España", en *Revista Internacional de Sociología*, III época, n°6, 27-69.
- Noya, F. (1995), *Las actitudes ante la desigualdad en España*, Madrid, CIS.
- Riffault, H. (1993), *L'évolution des valeurs en Europe*, en *Futuribles* n.182, 3-14.
- Rodríguez Cabrero, G. (1994a), *La Política Social en España: 1980-92*, en FUNDACIÓN FOES SA (1994), 1443-1494.
- Rodríguez Cabrero, G. (1994b), "Estado del bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar", en *Revista Internacional de Sociología*, n.8-9, 7-27.
- Rodríguez y Rodríguez, F. (1979), *Introducción en la Política Social*, vol.I, Madrid, Civitas.
- Spinosa, Flores & Dreyfus (1995), "Disclosing New Worlds: Entrepreneurship, Democratic Action and the Cultivation of Solidarity", en *Inquiry*, 38, 1-2, 3-64.
- Velarde Fuertes, J. (1990), *El tercer viraje de la seguridad social en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- Vila, L. (1987), *Una metodología para el estudio de la pobreza en España*, tesis doctoral (inédita), Universidad de Barcelona, Facultad de CC. Económicas y Empresariales.
- Vila, L. (1987), "Los efectos redistribuidores del Estado de Bienestar: una valoración, posibilidades de remodelación y perspectivas futuras", en *Revista de Treball* (Generalitat Valenciana) Juny 1987, 75-85.

Vila, L. (1992), "El factor institucional y el factor humano como supuestos para la aparición y desarrollo de la política social: una verificación histórica para España", Madrid, Univ. Complutense, Dpto. de Filosofía del Derecho II (Ética y Sociología) (inédito).

Vila, L. (1993), "La cohesión social como instrumento para la construcción de Europa", en AA.VV. (1993).

III PARTE.
FAMILISMO AMBIVALENTE Y
MARGINACION DE LA MUJER

FAMILISMO AMBIVALENTE Y CLIENTELISMO CATEGÓRICO EN EL ESTADO DEL BIENESTAR ITALIANO

Chiara Saraceno

1. INTRODUCCIÓN

El clientelismo es una característica ampliamente reconocida y analizada del estado del bienestar italiano (e.g. Ferrera, 1985, 1993; Paci, 1984, 1989). En los últimos años se ha situado en el centro del debate público como una de las causas principales de la insostenibilidad del actual sistema de bienestar (en particular respecto del sistema de pensiones). Al mismo tiempo, empero, se ha reconocido como uno de los medios cruciales a través del cual las coaliciones de partidos gobernantes en Italia han mantenido el consenso desde los años de posguerra hasta la primavera de 1994. Consenso que ha contado con el apoyo más o menos implícito de la propia oposición. Bien pudiera ser, que este clientelismo se muestre más resistente y poderoso -en tanto que recurso político- que los mismos partidos, al menos más que la Democracia Cristiana, que fue quien lo inventó y del que se benefició durante casi medio siglo.

Bastante menos reconocida por los analistas es otra característica específica del estado del bienestar italiano, que yo definiría como familismo ambivalente. Esping-Andersen (1990) ha situado el estado del bienestar italiano (o régimen, usando su terminología) dentro del grupo que define como continental, o corporatista. Adscripción hecha sobre la base del papel subsidiario que también en Italia, como en otros regímenes de este grupo, asume el estado respecto a la familia y a las redes informales de solidaridad. Esping-Andersen asimila sin muchos problemas el papel asignado a la familia en el régimen italiano con el que se da en otros regímenes corporatistas o continentales, como Alemania o Francia. Sin embargo, no es suficiente señalar una orientación común subsidiaria, o un acento compartido en el importante papel de la familia. Al contrario, precisamente por estas características comunes en apariencia, las diferencias en cómo se reconoce en las políticas el papel de la familia, y su distribución

de responsabilidades según género y generaciones, se convierten en una característica crucial de un régimen nacional específico. Estas diferencias son más evidentes en las políticas familiares explícitas, (con toda seguridad, no se pueden equiparar las políticas familiares de Francia y de Italia), pero también hay diferencias en cómo la seguridad social y las políticas sociales tienen en cuenta a la familia.

El diseño del estado del bienestar italiano ha estado profundamente influido por asunciones respecto a la familia, sus responsabilidades de género y generacionales. La familia es una unidad económica en la que hay 'dependientes' (niños, mujeres que no trabajan y adultos discapacitados) y 'cabezas de familia' que redistribuyen el ingreso. También es una unidad de prestación de cuidados en la que hay igualmente dependientes (niños, adultos capacitados y adultos discapacitados) y personas (en su mayoría esposas e hijas mayores) que 'redistribuyen' los cuidados¹. Las responsabilidades económicas sobre los parientes más cercanos se extienden también más allá de la infancia y de la co-residencia. En Italia de hecho, como en otros países, a través de la figura jurídica del 'familiar responsable de la manutención' (*familiari tenuti agli alimenti*), la ley extiende los límites temporales y residenciales de las obligaciones familiares (hijos para padres, padres y abuelos para los hijos y los nietos, unos hermanos con otros). Al mismo tiempo, las regulaciones de los servicios sociales y su organización (acceso a los servicios de atención para hijos pequeños, para adultos discapacitados y para personas mayores delicadas) definen las responsabilidades familiares y las dependencias asistenciales. Se espera que las madres, esposas y, en menor grado, hijas adultas y nueras sean las principales proveedoras de cuidados para los miembros del hogar y los parientes -por lo tanto, al menos en parte, que sean también económicamente dependientes de sus maridos.

Estas asunciones, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros regímenes del bienestar también basados en el principio de subsidiariedad respecto a las redes informales de solidaridad, no han dado lugar siempre a políticas que fortalezcan al (varón) cabeza de familia o apoyen materialmente a la 'familia tradicional' (Langan y Ostner, 1991, Ostner, 1994). Más bien, la referencia a las responsabilidades familiares y a la solidaridad sirve tanto para racionar el acceso a las medidas de apoyo de

¹ He desarrollado este punto más extensamente en Saraceno, 1994a y en Saraceno, 1994b.

ingresos y servicios sociales, como para controlar el acceso al mercado de trabajo de las mujeres, pero también de los jóvenes de ambos sexos o de grupos sociales localizados regionalmente (personas que viven en áreas rurales, en regiones subdesarrolladas u otras similares).

Históricamente, todos los estados del bienestar estuvieron basados, aunque en diferentes grados, en un modelo familiar donde las formas de la protección social se aseguraban por dos vías. Una, mediante la participación (principalmente masculina) del cabeza de familia en el mercado de trabajo y su capacidad para aprovechar su sistema de seguridad social. Otra, por el acceso (en su mayoría femenino) a las tareas de cuidado y reproducción no remuneradas. Pero, cada vez es más evidente que, a lo largo del tiempo, los diferentes estados del bienestar (Paci, 1989, Esping-Andersen, 1990) han desarrollado diferentes equilibrios entre los tres elementos principales de este 'convenio'. Cualquiera que sea el criterio para diferenciar los regímenes europeos de políticas sociales, es obvio que difieren tanto en el grado en el que proporcionan una seguridad de ingresos como en la amplitud con que proveen atenciones externas a la familia (*i.e.* los servicios sociales). Más específicamente, se diferencian en el grado en que garantizan: a) derechos sociales individuales universales a ingresos y servicios; b) alternativas al trabajo femenino asistencial y no remunerado dentro de la familia. Es decir, se diferencian en el grado de cambio en las asunciones respecto de la división sexual del trabajo y de las formas de interdependencia entre hombres y mujeres, y entre padres e hijos dentro de la familia. Como señala Borchost (1991), "las variaciones entre los estados del bienestar no se entienden completamente si el impacto de las políticas del estado del bienestar sobre la jerárquica división genérica del trabajo no es examinada e integrada en la conceptualización teórica".

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR ITALIANO

De acuerdo con su Constitución, Italia es una república basada en el trabajo/empleo. Los trabajadores tienen el derecho a vivir de acuerdo con sus estándares de vida anteriores a la vejez o a la discapacidad, mientras que los no trabajadores deben de tener garantizado "el mínimo necesario para la supervivencia".

La ciudadanía completa se alcanza, por lo tanto, a través de la partici-

pación en el trabajo remunerado, aunque no sea del todo cierto que tener un trabajo sea un derecho ciudadano.

La diferencia de derechos entre trabajadores (remunerados) y no (remunerados) trabajadores encuentra en la Constitución una aplicación detallada no sólo en los diferentes derechos a una pensión de vejez, que afectan incluso a las pensiones mínimas (cantidad muy inferior de la pensión asistencial en comparación con la pensión mínima de jubilación), sino también en la protección discrecional y fragmentada otorgada a los no trabajadores.

La Constitución también protege a la familia como una "sociedad natural" y como un "derecho natural", hasta el punto que la legislación posterior ha establecido el principio de que los niños tienen el derecho a una familia adecuada, a través de la adopción si no tienen, o a través del acogimiento si tienen una que es inadecuada durante un periodo relativamente largo.

La Constitución estipula que hombres y mujeres, maridos y esposas, son iguales en la familia, "dado que no es una traba para la unidad de la familia". Por esta razón, se incluye un principio de jerarquía entre los sexos en la misma ley fundamental de la República, puntualizando que un posible conflicto entre los derechos individuales (sólo en el caso de las mujeres) y los derechos familiares-comunitarios, se resolverá en favor de los últimos. La unidad de la familia, así como el cuidado que debe proveer en la "república basada en el trabajo", parece apoyarse en el deseo de las esposas y madres de reducir sus derechos individuales en favor de los de sus esposos. Esto, en cambio, reduce sus posibilidades de asegurar para sí mismas los sólidos derechos sociales que se derivan del trabajo remunerado. Las mujeres han de ser dependientes de los ingresos de sus maridos porque éstos y los hijos son dependientes de sus cuidados.

No intento desarrollar más allá este análisis de la Constitución, porque también muchas leyes y prácticas posteriores han modificado parcialmente el guión constitucional. Pero es importante indicar el marco constitucional de los derechos sociales en Italia. Como en la mayoría de los países, están fuertemente ligados al estatus de trabajador: tanto en un trabajo como medio para percibir un ingreso como en la posición que un trabajo específico mantiene dentro de la estructura ocupacional y del sistema de seguridad social. Al mismo tiempo, carecer de un trabajo regular constituye *de facto* una barrera al acceso a otros derechos: vivienda pública o subvencionada, alojamiento de emergencia en caso

de desalojo, préstamos a bajo coste y otras (véase también Saraceno, 1992a, Saraceno y Negri, 1994a). De forma subordinada, el acceso a muchos derechos sociales se garantiza a través de la relación familiar (en tanto que esposa o hijo) con alguien que tenga dicho estatus de trabajador.

El estado del bienestar italiano se desarrolló en su mayoría durante los años setenta y comienzos de los ochenta, aproximándose a los niveles medios de protección europeos (durante los cincuenta el grado de cobertura de los seguros sociales en Italia era el más bajo de Europa Occidental, debido a lo reducido de las pensiones y de la cobertura de desempleo) (Ferrera, 1984, 1993; Flora y Alber, 1981; Ascoli, 1986). Durante este periodo, se dio también la máxima expansión de los servicios sociales y asistenciales (guarderías, atención diaria para niños menores de tres años, actividades extraescolares y ayuda domiciliaria para ancianos); y se aprobó una legislación importante respecto a los papeles de los géneros y la familia (divorcio, aborto, ampliación de la cobertura para madres trabajadoras, permiso maternal también para los padres trabajadores).

Como he mencionado con anterioridad, los analistas sociales están de acuerdo en definir el estado del bienestar italiano como una variante "clientelista" del estado social "particularista-meritocrático" típico de la Europa continental (véase por ejemplo Paci, 1984 y 1989; Ferrera, 1985; Ascoli, 1986; Esping-Andersen, 1990). En los llamados "sistemas particularistas-meritocráticos" la distribución de los ingresos monetarios se privilegia sobre la provisión pública de servicios sociales, y las prestaciones se garantizan principalmente basándose en el estatus profesional de los receptores, con un fuerte énfasis en su historia contributiva y laboral. También hay una relativa autonomía financiera de las diferentes instituciones, en las que están representados los beneficiarios. En consecuencia, hay una fragmentación y heterogeneidad en las prestaciones, junto con un cierto control a través de categorías diferentes. En este particularismo institucional, sin embargo, operan criterios tendencialmente imparciales y estandarizados. La asignación pública de los recursos de protección social, aunque diferenciada sobre la base de las existentes desigualdades ocupacionales y sociales, es real y basada en criterios objetivos. El particularismo institucional no va acompañado de poder discrecional o de la dependencia de los beneficiarios respecto a los favores de los políticos.

En Italia, por el contrario, el particularismo categórico y la fragmentación no están basadas ni en la autonomía financiera ni en el control real

por los representantes de los beneficiarios. Más bien, están basados en el control y la negociación entre partidos políticos y sindicatos, quienes emplean los gastos sociales como una forma de lograr consenso. Los analistas sociales han definido la falta de autonomía de la sociedad civil respecto del estado en Italia como "dependencia clientelista" (Farnetti, 1978; Tarrow, 1979; Paci, 1989) y el caso italiano como un ejemplo de "gobierno partidista" (véase también Rusconi y Scamuzzi, 1981). En palabras de Ferrera (1985: 271-272), "En ninguna parte (ni siquiera en los países caracterizados por una alta fragmentación institucional de las prestaciones y políticas) se puede detectar una difusión tan intensa de pautas particularistas de provisión de prestaciones... La manipulación clientelista que los partidos hacen de las prestaciones de la seguridad social es casi un fenómeno único de nuestro país". La fragmentación del sistema de pensiones, la variedad de prestaciones para personas que sufren de cualquier tipo de discapacidad, el mismo uso de estas prestaciones como una forma enmascarada de apoyo de ingresos ante la ausencia de un subsidio general y adecuado por desempleo, son sólo los ejemplos más evidentes de esto. Realmente, la principal medida de bienestar social en Italia, donde no existe una prestación nacional de ingreso mínimo, ha sido, y todavía es, el pago de una pensión. Otro ejemplo pueden ser los muy diferenciados sistemas de protección a los trabajadores en situación de desempleo. Mientras los trabajadores de pequeños talleres y empresas, incluso de supermercados y almacenes, no tienen casi protección frente al despido y reciben sólo la indemnización por desempleo, que a mediados de los años ochenta se había "incrementado" para cubrir el 15% del último salario, los trabajadores excedentes de grandes industrias pueden entrar en 'periodos de integración extraordinaria de ganancias' (CIGS), donde reciben más del 70% del salario perdido y no son despedidos. Si tras un periodo todavía son excedentes, se insertan en listas de movilidad, recibiendo la misma cantidad aunque hayan perdido definitivamente su trabajo. Los empleadores que contratan de las listas de movilidad reciben algunas ventajas en las contribuciones que tienen que pagar a la seguridad social. Por último, los trabajadores excedentes de más edad, que tendrían más dificultades para buscar un trabajo nuevo, pueden beneficiarse de un retiro anticipado. Por supuesto, no defiende que todos los colchones sociales al desempleo deban eliminarse. Más bien, mi argumento es que los trabajadores reciben diferentes tipos de protección y de apoyo de ingresos dependiendo de su posición en el mercado de trabajo -y de forma independiente a su

recorrido contributivo. Sobre todo, no hay un conjunto claro de criterios para la titularidad. Más bien, son materia de negociación entre diferentes actores, -partidos, sindicatos, gobiernos locales y centrales-, que pueden emplear en la negociación la fuerza de la presión de sus bases electorales -ciudadanos locales, trabajadores de una determinada categoría, pensionistas. Las diferentes medidas pueden incluso desarrollarse creando diferentes categorías en el interior de un grupo que tenga necesidades y condiciones comunes. Estas categorías en cambio se convierten en apoyos electorales diferentes.

El resultado de esta fragmentación de prestaciones y titularidades es, al menos, triple. Primero, hay tantos apoyos electorales y clientelas como medidas y prestaciones, lo que a veces ocasiona una fragmentación de intereses en el mismo hogar, cuando no en el mismo individuo. Segundo, no hay unos derechos sociales claros. Tercero, los privilegios y las prestaciones se convierten en intereses creados, enraizados tan profundamente que se perciben como auténticos derechos sociales. Lo contrario también puede ser cierto. Lo que una vez se definió y reconoció socialmente como un derecho social (sea una atención sanitaria o una indexación de las pensiones para protegerlas de la inflación) puede redefinirse como un simple interés creado, para eliminarse, puesto que la diferencia entre ambos no está clara.

El debate actual sobre la reforma del sistema de pensiones hace explícitas las dificultades objetivas, así como las subjetivas, en desenrañar los diferentes fundamentos y motivaciones que dieron forma no sólo al sistema que ahora está siendo atacado, sino también a las estrategias individuales de millones de individuos que ahora se enfrentan con la amenaza, y a veces realidad, de un cambio en las normas. Una de las dificultades que los sindicatos encuentran en la actualidad al enfrentarse al asunto de una necesaria reforma del sistema de pensiones no es sólo que los pensionistas constituyan ya una parte sustancial de sus miembros. Los sindicatos también representan a trabajadores con diferentes intereses creados en el actual sistema y, además, deben distinguir entre necesidades y privilegios o, entre derechos sociales básicos y privilegios.

Debe observarse también que la distinción entre asistencia social y seguridad social -es decir, entre prestaciones residuales, *ad hoc*, para categorías particulares de necesitados y prestaciones contributivas- así como la distinción entre asistencia social y medidas universales no está siempre clara en Italia, dado el desarrollo poco sistemático del estado del bie-

nestar. Algunas veces las medidas se han definido -en términos presupuestarios- como pertenecientes a la asistencia social sólo porque al principio se desarrollaron dentro de un departamento de asistencia social. Este es el caso, por ejemplo, de la atención diurna a niños menores de tres años (dirigido principalmente a hijos de madres trabajadoras), pero no el de las guarderías, que pertenecen al departamento de educación, incluso si no son obligatorias. Las prestaciones suplementarias pagadas a pensionistas de la tercera edad se definen como gastos de seguridad social, mientras que las pensiones asistenciales pagadas a personas ancianas sin medios económicos y sin contribuciones laborales registradas se definen como asistencia social. Y suma y sigue. No se trata de una cuestión de terminología, por supuesto, ya que las medidas de asistencia social normalmente son más susceptibles de modificación, más discrecionales y, probablemente, clientelísticamente más manipulables que las que se definen en relación al nexo laboral o a los derechos sociales.

La atención a la naturaleza clientelista y fragmentaria de gran parte del estado del bienestar italiano no debe hacernos olvidar la existencia y desarrollo de dispositivos universales. La educación obligatoria y, en gran medida, también la educación secundaria (que en Italia no es obligatoria) son gratuitas. Las guarderías públicas (organizadas por el gobierno central o local) para niños entre 3 y 5 años cubren alrededor del 90% de los niños en este intervalo de edad. Incluso la educación universitaria es barata, aunque esto ha sido interpretado por algunos analistas como redistribución perversa, en la medida en que los costes de la educación universitaria recaen sobre todas las personas que pagan impuestos - particularmente sobre aquellos, que son una gran mayoría, cuyos hijos no acuden a la universidad.

Dejando de lado la educación, la simple reforma universalista que se llevó a cabo en el clima político de los años setenta fue la que, cancelando los muchos sistemas diversificados que se habían desarrollado en más de un siglo, introdujo el Servicio Nacional de Salud en 1978, por el que se ofreció atención sanitaria y hospitalaria gratuita a todos los ciudadanos y residentes legales. Este sistema en principio debiera haber sido financiado a través de impuestos generales. Esta parte de la reforma, sin embargo, no se llevó a cabo y el sistema mantuvo un sistema de financiación dual, a través de las contribuciones de empleadores y trabajadores, como en los sistemas antiguos, y a través de los impuestos de los trabajadores autónomos. Dada la ineficiencia del sistema fiscal respecto a

estos últimos, el peso de la financiación del Servicio Nacional de Salud ha continuado siendo más duro para los trabajadores asalariados y para los ciudadanos que viven no sólo en las regiones más ricas del país, sino en las regiones donde la cuota de trabajo asalariado (no sumergido) es superior. Este fenómeno tuvo de alguna manera efectos redistributivos perversos y aumentados por el hecho de que los gobiernos locales y regionales, mientras que son responsables de la organización de los servicios sanitarios y sociales, no lo son de la recaudación de los impuestos ni pueden realmente negociar la cuota de financiación que se les retorna desde el centro. Este fenómeno, junto con la ineficiencia burocrática y el clientelismo político, conducirá finalmente a la crisis financiera del Servicio Nacional de Salud.

A comienzos del decenio de los setenta se desarrolló también una variedad de servicios sociales públicos o públicamente financiados, con el objetivo tanto de apoyar a las familias (o mejor, a las mujeres) a responder a las necesidades de atención de las personas dependientes, como de garantizar a los individuos cierta cantidad de cuidados y de recursos independientes de la pertenencia a su familia. La dimensión de derechos sociales de estos servicios fue controvertida. Mientras muchos conservadores denunciaron "la intrusión del estado en la vida privada", muchos izquierdistas (y feministas) sobrevaloraron las dimensiones de derechos sociales de unos servicios que, en realidad, fueron a menudo subdesarrollados y escasos, o que emplearon criterios implícitos o incluso explícitos para cribar a presuntos usuarios.

Los servicios sociales personales y la asistencia social en Italia son responsabilidad de los gobiernos municipales, que los financian mediante los fondos recibidos del gobierno central. Los municipios pueden o no ofrecer unos servicios determinados. Las decisiones se basan en sus análisis no solo de las "necesidades", sino de los grupos de presión locales y de las prioridades políticas. Además, desde la legislación de financiación de mediados de los ochenta, el gasto social de los municipios se ha constreñido fuertemente dentro de límites (en contratación de personal, por ejemplo) impuestos por el gobierno central para controlar el déficit público.

La responsabilidad local para ofrecer servicios tiene, por lo tanto, consecuencias importantes para los ciudadanos y para el ejercicio de la ciudadanía. Hay diferencias locales substanciales tanto en la calidad como en la cantidad de servicios disponibles. Esto es particularmente cierto en el caso de servicios sociales personales tales como atención diurna para

niños menores de tres años, ayuda domiciliaria para ancianos y discapacitados, comedores escolares, clínicas familiares, etc., que son en su mayoría los servicios que interfieren en el trabajo familiar (de las mujeres). Por ejemplo, aunque la tasa de fertilidad y la proporción de niños en edad preescolar es superior en el Sur que en el Centro-Norte, hasta principios de los años ochenta no había centros de atención diurna en Sicilia, y las guarderías, aunque en número han crecido substancialmente desde comienzos de los años setenta, son todavía pocas y ofrecen, por lo regular, un horario reducido (Saraceno, 1990). En suma, los comedores escolares, la ayuda domiciliaria para ancianos, los servicios para discapacitados, y los servicios para adictos a las drogas están considerablemente menos disponibles en el Sur que en Centro-Norte. Esto, en consecuencia, hace a los individuos más dependientes de sus familias y parientes para resolver sus necesidades.

Por todo ello, aunque Italia es todavía un estado centralizado, no federal, la localidad de residencia produce grandes desigualdades no sólo en términos de oportunidades en el mercado de trabajo, sino también en términos de reconocimiento y accesibilidad a derechos sociales. La diferenciación territorial en Italia hace difícil delinear cualquier descripción "media" de los procesos y situaciones. Muchos analistas mantienen que la interrelación entre las tradiciones sociales y políticas locales, el desarrollo económico y los sistemas formales e informales de protección da lugar a formaciones sociales distintas, que no pueden analizarse a lo largo de un continuo, sino que deben entenderse tanto en su especificidad como en su interrelación. Esto no significa que estas diferencias y desigualdades sean las mismas a lo largo del tiempo ni que las divisiones regionales generales que se usan en la presentación rutinaria de datos (Norte, Centro y Sur, o Noroeste, Nordeste, Centro, Sur e Islas) sean internamente homogéneas (véase, por ejemplo, Trigiglia, 1992, en el sur contemporáneo).

Como consecuencia de sus características clientelistas-particularistas, pueden detectarse cinco rasgos específicos del sistema italiano de protección social:

- 1) Desde los años de posguerra hasta hoy, se han priorizado siempre las medidas de apoyo a los ingresos frente a la prestación de servicios, e incluso frente a la política de pleno empleo. Prioridad que ha permanecido incluso a pesar de la notable excepción del decenio de los setenta, en el cual se desarrolló la

mayor parte del sistema público de servicios sociales, (Paci, 1986; Ascoli, 1986; Artori y Ranci Ortigosa, 1989).

- 2) Una confianza permanente en la familia, en su solidaridad intergeneracional y en su estructura de género, como proveedora de trabajo y servicios asistenciales y como integradoras de medidas inadecuadas de apoyo a los ingresos. La familia es la coprotagonista explícita de las políticas sociales en Italia, aunque su protagonismo ha sido acentuado de forma diferente a lo largo de los años.
- 3) Una gran disparidad de prestaciones no sólo entre trabajadores y no trabajadores, sino entre las diferentes categorías de trabajadores y entre las diferentes categorías de "personas en situación de necesidad". Entre los trabajadores, hay diferencias en los derechos y la cobertura de los empleados estatales y los empleados en el sector privado, y, entre estos últimos, entre los empleados en grandes industrias y los empleados en pequeñas empresas. Las diferencias afectan no sólo a la cobertura en el caso del desempleo o de los excedentes laborales, sino también a las regulaciones de las pensiones (Castellino, 1976; Commissione per l'Analisi dell'Impatto Sociale, 1990).
- 4) Una gran disparidad de medidas para la asistencia social. Hay tantas líneas de pobreza y mínimos vitales diferentes como formas de comprobación de medios y agencias proveedoras de servicios.
- 5) Una gran diversidad de medidas legislativas de bienestar a lo largo del país, en particular en la división Norte-Centro/Sur, pero también entre las diferentes provincias. Con una prioridad constante y general de apoyo a los ingresos frente a las provisiones de servicios sociales. De hecho, no sólo hay una gran diferencia en el tipo de medidas de apoyo a los ingresos distribuidos en las diferentes áreas regionales, sino también en la accesibilidad, calidad e incluso en el coste de los servicios sociales públicos de educación, de salud y cuidados a los niños y de atención a discapacitados y ancianos (véase también Saraceno y Negri, 1994b). Puesto que los gobiernos locales no tienen auto-

nomía financiera, ya que no pueden recaudar impuestos, estas diferencias se deben, por una parte, a la heterogénea distribución territorial de los recursos directamente provistos por el estado (escuelas, hospitales, etc.) y a la distintas presiones de los gobiernos y cuerpos locales para controlarlos e incluso emplearlos; y por otra, al empleo también heterogéneo que los gobiernos locales hacen del dinero que les redistribuye el estado central.

3. AMBIVALENCIAS Y CONTRADICCIONES EN EL FAMILISMO DEL ESTADO DEL BIENESTAR ITALIANO

La legislación social italiana, desde el fascismo en adelante, primero explícita y después implícitamente, privilegió un modelo familiar compuesto por el cabeza de familia y la esposa ama de casa. Los descuentos fiscales por "miembros familiares dependientes" se garantizaban a los maridos/padres, no a las esposas/madres, salvo en el caso de que no hubiese marido o que estuviese incapacitado. Hasta la creación del Servicio Nacional de Salud en 1978, los seguros sanitarios basados en el empleo se extendieron gradualmente para cubrir no sólo a los trabajadores, sino también a sus familiares "dependientes" -aunque solo en el caso de que el trabajador fuese un varón cabeza de familia. Las mujeres trabajadoras pudieron ampliar su seguro también a sus hijos sólo si carecían de marido o éste estaba desempleado o incapacitado (por lo tanto, no si el marido simplemente carecía de seguro por ser un trabajador autónomo). Lo mismo sucedía para las prestaciones familiares, antes de la reforma de 1985. Esta reforma no igualó a hombres y mujeres, madres y padres, sino que sujetó la prestación a una comprobación de los ingresos familiares, con lo que pasó de ser un dispositivo destinado al apoyo del coste de los hijos para transformarse en una medida destinada a apoyar a los hogares con bajos ingresos (trabajadores asalariados y pensionistas). Como consecuencia de esta reforma, y de los umbrales de bajos ingresos que estipula, aunque la cantidad de prestación se haya incrementado substancialmente, el número de hogares que la reciben ha disminuido constantemente (Cazzola, 1994). Además, dado que es una prestación vinculada a la contribución previa de trabajadores asalariados, los hogares de trabajadores autónomos y de agricultores con bajos ingresos o pobres quedan excluidos.

Para proteger a las familias de las consecuencias acarreadas por la muerte del sustentador, se introdujo la pensión de supervivientes, pero, de nuevo, solo una pensión del marido/padre podría transformarse en favor de sus hijos y esposa en su defunción. Una pensión del trabajo femenino no podría transformarse, en caso de defunción, en una pensión de superviviente para sus hijos (o su marido), salvo en el caso de ausencia del padre.

La mayor parte de las medidas discriminatorias para las mujeres se eliminaron entre la segunda mitad de los años sesenta y la primera de los setenta. Aunque, al mismo tiempo, la ayuda para cubrir el coste de los hijos disminuyó. No sólo en el caso de las ayudas familiares, sino también en el caso de las desgravaciones fiscales. La indiferencia social y política sobre el coste de los hijos, que será, y en gran medida todavía es, percibida como una responsabilidad exclusivamente familiar, junto con el tabú sobre las políticas demográficas tras la experiencia del fascismo, derivó no sólo en una reducción progresiva de la cantidad del descuento, sino también en un desequilibrio creciente entre el descuento de ayuda por la esposa ama de casa y el de ayuda por hijo. Actualmente el descuento por ayuda por cuatro hijos es menor que por una esposa ama de casa a tiempo completo. Aparentemente una esposa ama de casa se percibe como una necesidad para su marido, mientras que los hijos son un lujo para ambos. Entre los regímenes de bienestar "familistas", Italia es el único que no tiene ni ayudas ni desgravaciones fiscales substanciosas por hijos. Incluso en el actual debate político sobre el desarrollo de una nueva política familiar, el objetivo es más la provisión de recursos para ayudar (o persuadir) a las mujeres/madres a quedarse en casa a cuidar de sus hijos y a los ancianos delicados, que la provisión de recursos para mitigar el coste de los hijos, independientemente del estatus laboral de sus madres. Es decir, la división del trabajo según género dentro de la familia sigue percibiéndose como la solución a las necesidades familiares, aunque ahora diferentes grupos políticos soliciten que algún tipo de "pago por el cuidado prestado" sea proporcionado a las amas de casa (y no a los varones cabezas de familia, como propuso el Papa en la primavera de 1994). Con toda seguridad, dicha propuesta política implica no sólo una clara división del trabajo basada en el género, sino también un matrimonio intacto a lo largo del curso vital de la mujer, lo que es improbable para una creciente proporción de matrimonios incluso en Italia.

Además de las prerrogativas de un modelo de familia basado en el

binomio sustentador/ama de casa, otros dos temas que marcan las políticas sociales desde los años de posguerra contradicen parcialmente el modelo. El primero concierne a las familias con una madre trabajadora; el segundo a las familias en las que los maridos/padres no pudieran obtener completamente el estatus de sustentador, debido a los límites del mercado de trabajo local. Mientras el primer fenómeno estaba particularmente extendido en el Centro-Norte, el segundo prevalecía en el Sur.

La preocupación por las privaciones de las madres trabajadoras de la clase obrera, así como por el bienestar de los niños, motivó una atención constante hacia las condiciones de las madres trabajadoras no sólo entre los partidos Socialista y Comunista sino también en la Iglesia Católica. Los católicos, en particular, han desaprobado el trabajo de las madres y se han posicionado a favor del salario familiar. Aunque, debido a su preocupación por el bienestar familiar, fueron particularmente sensibles a las dificultades de las mujeres que "tenían que trabajar" debido a las necesidades económicas de sus familias, así como a los riesgos de negligencia incurridos con sus hijos. Como consecuencia de ello, favorecieron el desarrollo de permisos maternales ampliamente pagados antes que el de centros de día y guarderías públicas (aunque muchos de estos servicios estaban organizados por instituciones religiosas). Su oposición a las últimas fue tan fuerte que, en 1963, una coalición de gobierno encabezada por el Primer Ministro Moro fue obligada, bajo presión del propio partido de Moro, la Democracia Cristiana, a abandonar una ley que institucionalizaba las guarderías estatales y que había sido aprobada anteriormente con el apoyo crucial de la oposición. El desarrollo de servicios públicos para la atención a la infancia fue de hecho una prioridad importante en la agenda de los partidos de izquierda y de los sindicatos, así como de los grupos de mujeres de izquierda. Aunque los partidos de izquierda y los sindicatos comparten una cultura del género que considera la división sexual del trabajo como algo dado, creen que las mujeres tienen el derecho a trabajar y, por lo tanto, que han de ser ayudadas a llevar la doble carga.

Esta mezcla de motivaciones y presiones inspiró a lo largo del tiempo una cantidad de, a veces contradictorios, dispositivos legislativos y de política social destinados a ayudar a las madres trabajadoras a hacerse cargo de sus dobles responsabilidades. Una de las mejores leyes europeas sobre permisos por maternidad, un sistema de guarderías públicas que ahora cubre a casi el 80% de los niños entre 3 y 5 años, un sistema

de centros de día para niños menores de los 3 años que, aunque bastante subdesarrollado, en alguna zona cubre al 30% de todos los niños en este intervalo de edad. De hecho, la ley que garantiza amplios permisos maternales pagados, en parte obligatorios, en parte opcionales, de las madres trabajadoras, fue apoyado por el partido Católico en 1971 también oponiéndose también a la solicitud (de la izquierda y de las asociaciones de mujeres) de que los servicios de cuidados infantiles fueran públicamente proporcionados y financiados. Pero ambas medidas fueron finalmente aprobadas y actualmente todas las madres que trabajan tienen oficialmente derecho a dos meses de permiso pagado antes del parto, tres meses después, seguidos por un periodo adicional de salario reducido (ahora este periodo puede tomarse por el padre). Al mismo tiempo, sus hijos tienen prioridad en los centros de cuidado infantil y en las guarderías.

La gran mayoría de los niños entre 3 y 5 años acuden a las guarderías en Italia, independientemente del estatus laboral de sus madres. En las áreas urbanas del Centro-Norte la provisión de cuidados diurnos para niños menores de tres años es parte de las responsabilidades reconocidas del gobierno local, aunque en menor grado que las guarderías, con una menor cobertura y un coste mayor para las familias/mujeres. La diferencia en la cobertura y en el coste para las familias depende de la diferente definición de la necesidad que tienen: las guarderías han pasado progresivamente a definirse como un servicio escolar, destinado a la educación de los niños; por lo tanto, el estatus laboral de las madres es solamente una titularidad adicional del servicio. Los servicios de atención diurna a niños menores de tres años, por el contrario, a pesar de las modificaciones legislativas, permanecen destinados a los hijos de las madres trabajadoras o de las familias que se considera que sufren algún tipo de problema (padres divorciados, madres solteras, padres pobres, etc.): el cuidado a tiempo completo de la familia/madre sigue siendo implícita o explícitamente el ideal para este intervalo de edad. Una consecuencia paradójica de esto, es que las madres que no trabajan no reciben ningún apoyo social para el crecimiento de sus hijos cuando son pequeños, ya que se consideran totalmente adecuadas y autosuficientes.

La centralidad de las responsabilidades familiares de las mujeres, junto con una orientación categórico/clientelista de la seguridad social, motivó también la concesión de privilegios controvertidos para categorías especiales de madres trabajadoras. Entre los empleados estatales, las

mujeres contabilizan antigüedad por cada hijo que tengan y se benefician de permisos más largos. También son el principal grupo que se beneficia de la oportunidad que los empleados estatales tienen de retirarse tras un mínimo de 20 años trabajados/contribuidos (en lugar de los 35 requeridos en el sector privado)². En realidad, puesto que el nacimiento de los hijos contabiliza como antigüedad, las empleadas públicas pueden, *de facto*, retirarse en cuanto tengan poco menos de 16 años contribuidos. Son las llamadas "pensionistas de los bebés". Con seguridad estas pensiones son relativamente bajas, ya que pueden referirse a un periodo reducido de tiempo. Estas mujeres, por lo tanto, están destinadas a convertirse en pobres en la tercera edad si por alguna razón pierden su acceso a un ingreso adicional (derivado del marido). Aunque su reducida pensión es superior a la pensión mínima del sector privado y garantiza un ingreso con anterioridad a la tercera edad. Al mismo tiempo, su disponibilidad para el trabajo familiar es *de facto* financieramente apoyada por el estado (la colectividad en definitiva).

Si esta legislación mencionada beneficia en gran medida a las mujeres de clase media, otra norma que proviene de una combinación similar entre la definición imperante de las mujeres como miembros de la familia y proveedoras de ingresos secundarios y una orientación categórico/cliente-

² En Italia los trabajadores pueden retirarse bien cuando alcanzan la edad de jubilación (antes los 55 para mujeres y los 60 para hombres, ahora está creciendo lentamente a los 60 para mujeres y los 65 para hombres), o cuando alcanzan la antigüedad, que es de 35 años en el sector privado y 20 en el público. Hay que mencionar que mientras las mujeres se retiran antes de la edad de la jubilación en mayor grado que los hombres en el sector público, sucede lo contrario en el sector privado, donde los hombres tienen mayor proporción de jubilaciones por antigüedad. Las mujeres, de hecho, dado su historial laboral más interrumpido, tienen más dificultades para alcanzar el número de años contributivos requeridos para una pensión mínima y necesitan estar asalariadas tanto tiempo como puedan para obtener una pensión adecuada (también por su menor media salarial). Además, como consecuencia de las diferentes historias salariales y contributivas, las pensiones, son de media sensiblemente inferiores a las de los hombres (INPS, 1993). La reforma de 1992 puso en marcha un -lento- proceso por el que el periodo ha de unificarse y se sitúa en los 35 años para todos. Recientemente, verano y otoño de 1994, los debates indican la posibilidad de eliminar tanto las pensiones de antigüedad, o de penalizar a aquellos que elijan retirarse antes de la edad de jubilación. Estas propuestas, sin embargo, se contradicen con el recurso a una jubilación anticipada como una política del mercado de trabajo. Incluso la diferencia de edad de jubilación para hombres y mujeres -que contrasta con la mayor esperanza de vida de las mujeres así como su historial laboral discontinuo- es una manera indirecta de reconocer, sólo para las mujeres trabajadoras, la existencia de una doble carga, de la permanencia de demandas de su tiempo y trabajo de cuidado más allá de los años de crecimiento de los niños.

telista, está dirigida a los trabajadores rurales. Destinada a apoyar el ingreso familiar de los trabajadores rurales en las áreas económicamente menos desarrolladas, aunque no exclusivamente en el Sur, garantiza prestaciones por desempleo, acceso a permisos por enfermedad y permisos pagados por maternidad, así como derechos de pensión a trabajadores rurales con al menos 51 días trabajados al año y que figuren inscritos en las listas de trabajadores rurales (SCAU). Tanto hombres como mujeres pueden beneficiarse de esta medida, y de hecho, se sabe que los hombres que viven en las áreas rurales y trabajan en el mercado irregular/negro, o tienen algún tipo de empleo autónomo utilizan esta oportunidad para hacerse con un derecho a una pensión de tercera edad. Pero es una medida particularmente empleada por las amas de casa rurales, no sólo, como en el caso de los hombres, para adquirir el derecho a una pensión de tercera edad, sino para recibir las indemnizaciones por maternidad (alrededor de 10 millones de liras por cada maternidad, lo que es una sustancial, aunque temporal, contribución al ingreso familiar en el periodo de formación familiar). Es una oportunidad especialmente valiosa para mujeres que viven en las áreas rurales del Sur donde los hombres tienen dificultades para completar su papel de sustentador económico, por lo tanto donde un ingreso adicional cuando ha nacido un hijo es particularmente crucial. Mientras hay empleadores que ofrecen trabajos como un "favor" para obtener esta prestación, manteniendo salarios muy bajos, hay también mujeres (y hombres) que pagan por el favor de ser registrados como trabajadores y pagan ellos mismos las contribuciones sin trabajar ni un sólo día. En 1992, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS), que está obligado a pagar permisos de enfermedad y maternidad así como pensiones basándose en las listas de SCAU, comprobando una muestra de 21.569 trabajadores rurales halló que el 77% eran trabajadores falsos. En 1993 el porcentaje creció al 81%. Después de un acuerdo firmado entre INPS y SCAU para comprobaciones cruzadas, el número de beneficiarios de indemnización por maternidad era ya menos de la mitad, pasando de 56.000 en 1988 a 20.000 en 1992. La constante importancia de la población rural como una clientela política se confirma por el hecho de que en el actual debate sobre las desigualdades existentes en el(los) sistema(s) de pensiones, mientras las denuncias se dirigen contra "falsos discapacitados" o "falsos pobres" que reciben una pensión no se hace mención alguna a los "falsos trabajadores rurales".

Se debe puntualizar que hay, por el contrario, un tipo de mujer trabajadora cuya titularidad para las prestaciones de la seguridad social (pen-

sión, permiso pagado por maternidad y por enfermedad) es incierta y muy restringida. Las criadas y las mujeres de la limpieza son la única categoría de trabajadores que no tienen derecho a permiso pagado por maternidad (únicamente a un permiso no pagado) si no han trabajado/ contribuido al menos lo equivalente a dos años. Además, cualquiera que sea la cantidad de sus contribuciones (que se incrementa con el salario, como para cualquier otra categoría de trabajadores), no pueden recibir una pensión superior a la mínima. Estas regulaciones no sólo representan un claro desincentivo tanto para empleadores como para empleados para pagar contribuciones (o para pagarlas por encima del mínimo). También hacen explícita un tipo de paradoja: las mujeres cuyo trabajo es "trabajo de mujeres" (limpieza, cuidado de niños y de ancianos débiles) tienen menos acceso que otras a los derechos laborales de las mujeres.

Otra medida de seguridad social, aparentemente menos explícita de género, también fue ampliamente usada dentro de la estrategia de familia/género, hasta la reforma de las pensiones de 1992. Los trabajadores que habían pagado contribuciones por un número mínimo prefijado de años tenían derecho a recibir la pensión laboral mínima una vez que alcanzaban la edad de jubilación, independientemente del valor de sus contribuciones. *De facto* esto significaba que la diferencia entre la cantidad ganada a través de las contribuciones y la pensión mínima se complementaba con fondos públicos. La única condición era que los ingresos personales del individuo no fueran superiores al doble de la pensión mínima. Por término medio este tipo de pensiones mínimas eran complementadas en un 70 por ciento de su valor, lo que significa que sólo en torno al 30 por ciento de la pensión era "ganada" mediante contribuciones. Muchos empleados autónomos artesanos y vendedores están en esta situación, ya que las contribuciones que han pagado son muy bajas con respecto a los trabajadores asalariados. Pero también muchas mujeres que fueron anteriormente trabajadoras asalariadas reciben una pensión mínima suplementada, debido a que empezaron a trabajar tarde, o porque tuvieron una historia laboral interrumpida y no alcanzaron la pensión mínima cuando llegaron a la edad de jubilación, o porque dejaron de trabajar justo después de alcanzar el mínimo de años contributivos o, a veces, dejaron el trabajo y fueron pagando contribuciones mínimas voluntarias hasta que alcanzaron los requisitos mínimos. En definitiva, un abandono del trabajo asalariado para dedicarse al trabajo familiar, pero contando con una pequeña pensión de tercera edad que suplemente la de su marido. La reforma de otoño de 1992, que otorga el suplemento únicamente previa verificación de insu-

ficiencia de medios aplicada a los ingresos de la pareja (de forma análoga a lo que ya sucedía con las pensiones asistenciales)³ no sólo ha hecho imposible esta estrategia para las jóvenes generaciones, sino que ha roto las expectativas de aquellos que llegan ahora a la pensión de jubilación y ven su pensión "recortada", a menudo, en más de la mitad, puesto que reciben sólo aquello para lo que habían contribuido. Están ahora pagando por una estrategia que fueron animados a seguir por las políticas sociales de hace algunos años. Mientras se les acusa de querer más de lo que ganaban, se sienten engañados en sus derechos legítimos. Es un caso muy interesante, aunque doloroso sobre cómo las políticas sociales primero moldean y luego interrumpen las trayectorias vitales.

Si las mujeres parecen ser las principales beneficiarias de estas medidas clientelistas, en otros casos, como las pensiones de invalidez distribuidas fácilmente en regiones donde el desempleo es alto, las diferencias de género son menos específicas, aunque responden al mismo objetivo de garantizar algún tipo de apoyo al ingreso en la ausencia tanto de oportunidades de empleo como de una indemnización generalizada y adecuada. Todos juntos constituyen lo que una vez Pugliese, refiriéndose en particular a la variedad de subsidios disponibles en el Sur frente a la falta de una política de empleo seria, denominó "el salario de la ciudadanía enferma". Con esta expresión puntualizaba por una parte el hecho de que el sistema reconoce la necesidad de proporcionar un apoyo a los ingresos si no hay acceso a los salarios, y por otra que este apoyo está reconocido a través de formas ocultas y particularistas, que garantizan maniobras clientelistas para todos los intermediarios, y no forman jamás una base para una negociación distinta a la basada en la necesidad y el interés particularista.

El análisis de estas políticas, por lo tanto, sugiere que el régimen de bienestar familista italiano no se basa exclusivamente o incluso prioritariamente en una fuerte figura del varón sustentador, sino en una familia percibida como una unidad de ingresos y recursos, donde cada uno contribuye de acuerdo con sus oportunidades, aunque estas oportunidades difieran según el género. Lo que se da por supuesto no es tanto la figura

³ El mecanismo es análogo al de la obtención de la pensión asistencial, pero tanto el umbral de ingresos de la pareja como la cantidad de la pensión es superior. En el caso de la pensión mínima integrada el umbral es cinco veces la cantidad de la misma pensión (dos veces, en el caso de la pensión asistencial). Y la cantidad de la pensión mínima es de 600.000 liras, mientras que la pensión asistencial es de 370.000 liras. Esta pensión se paga a individuos en edad de jubilación que no tengan titularidad para ninguna pensión.

del varón sustentador como la solidaridad familiar -y de los parientes- y la responsabilidad prioritaria de las mujeres (casadas y madres) en el suministro de asistencia. En consecuencia las mujeres pueden definirse como trabajadoras incluso si su recorrido laboral es corto o "fingido"; o, por el contrario, ellas pueden esconder su estatus laboral (perdiendo por lo tanto sus derechos a la seguridad social) por razones fiscales, o para no sobrepasar los umbrales de ingresos familiares que cada vez se emplean más para racionar los servicios y prestaciones (acceso a vivienda pública, exención de costes sanitarios, etc.). En cualquier caso, la referencia a la familia en las políticas sociales contribuye a definir las conveniencias de la familia, incluso si tiene consecuencias divergentes según las circunstancias familiares e individuales y la pertenencia de clase.

Las políticas sociales italianas parecen animar, o forzar, no tanto la dependencia económica de las mujeres (casadas y madres) como la interdependencia entre los miembros de la familia y parientes; aunque en algunos casos la dependencia económica de la mujer pueda ser el resultado de la combinación de la división del trabajo en la familia y la persistente segregación sexual del mercado de trabajo.

Se espera que las mujeres, en tanto que esposas y madres, se comporten como un recurso del mismo estado del bienestar (y por supuesto también del mercado de trabajo, a través de su trabajo reproductivo). Los calendarios escolares, la (escasa) disponibilidad de comedores escolares, la (escasa) disponibilidad de ayuda doméstica para ancianos y discapacitados, el mismo funcionamiento de la atención en hospitales y residencias de ancianos, etc. requieren la presencia de un ama de casa que supla las deficiencias e interconexione los servicios, aunque con importantes diferencias regionales. Hay que hacer notar, de hecho, que en las regiones, como las del Centro-Norte, donde hay una alta tasa de participación laboral femenina, que incluye crecientemente a madres trabajadoras, y donde el movimiento de las mujeres en los setenta y los ochenta tuvo éxito en presionar a favor de los intereses de las mujeres a nivel de gobierno local, la incidencia de los servicios sociales tanto para niños como para ancianos es alta. Es baja por el contrario (y principalmente en la forma de institucionalización más que en la de ayuda para quedarse en casa y/o en la comunidad), donde la tasa de empleo femenino es baja, aunque la de actividad (por lo tanto la de desempleo) esté subiendo (Saraceno, 1992b; Saraceno y Negri, 1994b).

En otras palabras, dentro de un marco permanente de políticas culturales y sociales que asigna a la familia y a las mujeres la provisión de cui-

dados, los cambios en las conductas y opciones de las mujeres inclinaron de alguna manera la balanza hacia el estado y los servicios sociales en las áreas más desarrolladas del país (dejando substancialmente intactas las responsabilidades y conductas de los varones). Además, el crecimiento de los servicios sociales en esas áreas ayudó a desarrollar, y fue acompañado por, una cultura de los derechos individuales, en particular una en la que los derechos sociales se plantean como derechos individuales más que familiares (véase también Bimbi, 1992). Los servicios de atención a la infancia parcialmente se redefinen al servicio de las necesidades y derechos de los niños, la "medicina de familia" atiende ante todo a las demandas individuales (principalmente de mujeres) de control de sus derechos a la salud, al cuerpo y a la reproducción. Se trata también de áreas donde la tasa de nacimientos es una de las más bajas del mundo y donde, en algunas regiones (Emilia Romagna, Piamonte, Liguria), la tasa de inestabilidad matrimonial se aproxima a la de los países nórdicos, lo que apunta hacia negociaciones y redefiniciones del contrato matrimonial, incluida la división sexual del trabajo y del poder (Barbagli, 1990).

4. TENDENCIAS ACTUALES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR ITALIANO

Una deuda pública aparentemente fuera de control, las reformas presupuestarias requeridas por los plazos de Maastricht, junto con una dura y creciente crítica cada vez mayor al funcionamiento de los servicios públicos, incluyendo los sociales, ha causado en los últimos años una reforma "oculta" del estado del bienestar italiano. Esta reforma se hizo más explícita con las medidas aprobadas en el otoño de 1992: un traslado de las responsabilidades del gobierno estatal a los locales en las áreas de asistencia social y servicios sociales, una reprivatización/refamiliarización de las responsabilidades de mantenimiento del coste de algunos servicios o bienes (comenzando por las necesidades, servicios y bienes del área de atención sanitaria), una institucionalización creciente de la "corresponsabilidad social" entre el estado o gobiernos locales, y las asociaciones no lucrativas o voluntarias. Al mismo tiempo, las prestaciones de la seguridad social basadas en el trabajo han sido, o se planea que sean, "depuradas" de significados y objetivos "impropios" (eliminando las pensiones laborales definidas incorrectamente) -sin ser sustituidas por medidas generales de apoyo a los ingresos no basadas en el trabajo. Como con-

secuencia, un número creciente de prestaciones del estado del bienestar se ha trasladado desde las áreas de seguridad social, o desde las de derechos ciudadanos, a las de comprobación de ingresos, de dependencia pública - denominada asistencia social.

Las tendencias que he delineado no son unívocas en significado y consecuencias, sin embargo todas ellas indican una retirada de las responsabilidades directas del estado en la provisión de derechos. En resumen:

- 1) La devolución a las familias de la responsabilidad de mantener el costo de bienes y servicios, como la atención sanitaria y los servicios sociales personales en general, mientras se amplían las desigualdades sociales, puede tener efectos contradictorios en la división sexual (de género) del trabajo. Puede animar a las mujeres que sólo puedan obtener un salario bajo a abandonar su empleo (o pasar al mercado "negro" de trabajo) para mantener los ingresos familiares lo suficientemente bajos para que estén exentos de los distintos tipos de cargas y tarifas y/o para cambiar los demasiado caros servicios sociales por trabajo familiar "gratuito". Pero también puede animar a otras familias y mujeres a quedarse o a volver hacia una familia de doble ingreso para poder hacer frente a los costes de estos mismos bienes y servicios.
- 2) Hay, y posiblemente cada vez mayor, una disparidad de derechos y prestaciones a nivel local que depende, por una parte, de las prioridades definidas políticamente (¿cuidado infantil o servicios para los mayores?, ¿ayuda domiciliaria o institucionalización?) y de las clientelas, y por otra de la disponibilidad de "socios" (voluntarios y agencias no lucrativas). Por ejemplo, está ya claro que mientras hay áreas geográficas donde existe una sinergia entre los servicios públicos y los no lucrativos y voluntarios, en otras muchas las necesidades se han abandonado bien a los recursos familiares o a los de pequeñas asociaciones voluntarias que carecen de apoyo (Saraceno, 1992b). Esta situación afecta a todos independientemente del género, por supuesto; pero tiene una especificidad de género hasta el punto en que la falta de un sistema de servicios públicos y/o no lucrativos tiene consecuencias no sólo en el ingreso familiar, sino en el trabajo de la familia (de las mujeres). Además, las limitaciones

de los gastos sociales debidas a las restricciones presupuestarias afectarán probablemente más a las "clientelas" más débiles: los ancianos pobres (en su mayoría mujeres), madres solas, etc.

- 3) La institucionalización de la "corresponsabilidad social", de la cooperación entre el gobierno local y las asociaciones no lucrativas y voluntarias, *per se* no garantiza realmente una reducción de los gastos públicos ni un control del clientelismo. Aunque, es de dominio público que la familia ya no es la única alternativa adecuada para la provisión colectiva de servicios. El trabajo familiar de las mujeres ya no es el único recurso a emplear cuando las provisiones públicas son escasas. La creciente tasa de participación en la fuerza de trabajo entre las mujeres jóvenes (Gesano, 1990) junto con el envejecimiento de la población (crecientemente acompañado de demandas de atención y cuidado), son probablemente tan relevantes para este cambio como los cambios ideológico-culturales de los valores de la sociedad civil y de la iniciativa privada (no lucrativa, pero también lucrativa) contra el modelo "estatista" del estado del bienestar.

Las distintas leyes regionales que se están aprobando y que contribuyen al mantenimiento de las personas discapacitadas en sus hogares, a través de la oferta de rentas de apoyo para los costes de la asistencia (quienquiera que sea quien provea el cuidado) también tienen significados ambivalentes y señalan en diferentes direcciones. Por una parte, reconocen no sólo el derecho individual a ser cuidado sin ser institucionalizado, sino también el valor económico del cuidado que se procura. Por otra, mientras los estándares de asistencia no siempre se garantizan, el impacto a corto y largo plazo en los cuidadores (en su mayoría mujeres), así como en sus familias no se toma en cuenta. Particularmente cuando serán los más pobres quienes empleen directamente este tipo de apoyo a los ingresos, ofreciendo a cambio el tiempo de atención de las mujeres, en lugar de emplear el ingreso provisto en pagar parcialmente un cuidado externo a la familia.

De estas observaciones esquemáticas emerge una imagen de alta diferenciación en las opciones y condiciones tanto de las familias como de los individuos varones y mujeres, dependiendo tanto de dónde vivan, en términos de ámbito local y de cultura de política social y de derechos ciudadanos, como de los recursos de los que disponen en función del mercado

de trabajo -es decir, dependiendo de su posición en dos dimensiones que ahora más que nunca enmarcan la ciudadanía en Italia: participación en el mercado de trabajo y una determinada localización residencial.

Surge una última observación, algo pesimista. Una reforma del estado del bienestar requiere algún tipo de consenso general en valores y prioridades. Incluso las constricciones impuestas por el déficit presupuestario y por los requisitos de la Unión Europea podían haber sido usadas como medios para desarrollar dicho consenso. De hecho, esto ocurrió en cierto grado en otoño de 1992, cuando el gobierno presidido por el primer ministro Amato obtuvo la aprobación del Parlamento de una reforma de las pensiones que había entrado y salido de la agenda política a lo largo de veinte años. Aunque, en mi opinión, hay dos fenómenos que hacen difícil el desarrollo de este necesario consenso. Primero, desde mediados de los ochenta aunque crecientemente en los últimos años, la política social se lleva a cabo mediante leyes anuales de financiación, que dictaminan cómo y dónde se deben llevar a cabo "recortes" en la provisión de servicios sociales, o que tarifas se han de elevar para utilizarlos, en lugar de una reorganización y reflexión sistemática. En consecuencia, los resultados de estos intentos tienen el riesgo de ser tan fragmentarios y casuales -y tan sujetos al poder de negociación de los diferentes grupos de presión en un momento dado- como las normas que se han modificado. Segundo, hay una criminalización creciente de las normas y de los usuarios de la política social. La acusación de clientelismo y consociativismo están siendo empleadas como *passe-par-tout*, términos genéricos para dismantelar el estado del bienestar, olvidando los costosos equilibrios y estrategias que se han construido alrededor de las existentes políticas sociales, incluso en el caso de las que son más cuestionables. Sobre todo, las necesidades a las que responden estas políticas, aunque a menudo de forma discrecional y desigual, tienden a ser ignoradas. Léase la necesidad de proporcionar apoyo a los ingresos de los individuos o familias sin acceso a los salarios, o la necesidad de reconocer la doble carga de las mujeres trabajadoras, o el coste para las mujeres del trabajo doméstico y de los cuidados de familiares y de parientes. Además, todas las diferencias en la capacidad de negociación, en las prestaciones recibidas, así como en los costes asumidos, tienden a no ser tenidas en cuenta. Todo el mundo, desde los partidos políticos y los sindicatos hasta los individuos, es descrito en el mejor de los casos como un gorrón. Dos ejemplos de estos dos fenómenos han tenido lugar en el Servicio Nacional de Salud desde el otoño de 1992 y en el sistema de pensiones.

El Servicio Nacional de Salud está en la actualidad siendo reformado en su organización general basándose en la ley aprobada en 1992. Así, en espera de la puesta en práctica de esta reforma, dos leyes de financiación sucesivas han modificado substancialmente las reglas de acceso y de coste para los usuarios (Saraceno y Negri, 1994a, 1994c). La ley de financiación aprobada en otoño de 1992 (por lo tanto vigente en 1993) introdujo la comprobación de recursos basándose en los ingresos familiares para la exención total o parcial de los costes. Como consecuencia, la población italiana se dividió en tres categorías (pobres, modestos y ricos), el acceso al servicio de salud perdió su carácter de derecho universal e individual para convertirse en su lugar en un derecho familiar. La ley de financiación aprobada en otoño de 1993 (por lo tanto vigente en 1994) cambió de nuevo todo esto. Esta vez la exención de los costes se garantiza sobre la bases de la edad y del tipo de enfermedad: los niños de menos de diez años y los mayores de sesenta están exentos del pago, así como los individuos que padecen enfermedad crónica, discapacidad o enfermedad mortal. Nadie sabe cuáles serán las reglas de la ley de financiación de 1994. Más en general, nadie sabe cuáles son sus titularidades y derechos en un servicio de salud del que una cuota sustancial es pagada por los trabajadores a un alto precio a través de las contribuciones y los impuestos.

En el ámbito de las pensiones, tras la reforma de 1992 se ha producido una reflexión continua, en un intento de frenar la ampliación del déficit presupuestario. Pero lo que es más importante, el debate político posterior a las elecciones de la primavera de 1994 ha dado lugar, por un lado, a un florecimiento de propuestas más o menos realizables y opuestas desde de diferentes miembros del nuevo gobierno (también con una criminalización más o menos explícita de las diferentes categorías de pensionistas), y por otro, a intentos de orientar la cuestión de la reforma de pensiones dentro de los límites de la legislación de financiación. La consecuencia inmediata de todos estos rumores ha sido que en el sector privado, pero particularmente en el público, muchos trabajadores que podían solicitar la pensión por antigüedad bajo las reglas actuales están solicitando la jubilación por miedo a que sea posiblemente eliminada o restringida. El coste para el presupuesto de la Seguridad social no se ha calculado aún.

La casualidad, incertidumbre, fragmentación, incluso las contradicciones con las que las políticas sociales se están modificando y los planes de vida se están interrumpiendo, están evitando el desarrollo de un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el estado del bienestar, para redefinir sus prioridades. Por el contrario, un amplio sentimiento de estar sien-

do engañados tanto por el estado como por sus conciudadanos se está haciendo predominante y parece aceptarse cualquier cosa para defender los planes de vida propios y los intereses creados al enfrentarse a confusas amenazas.

BIBLIOGRAFÍA

- Artoni, R. y E. Ranci Ortigosa, (1989), *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*. Milán: F. Angeli.
- Ascoli, U. (1986), "The Growth in the Social Welfare System in the Post -War Period", en L.Balbo y H. Nowotny (eds.) *Time to Care in Tomorrow's Welfare Systems*. Viena: Eurosocal, pp. 108-141.
- Barbagli, M. (1990), *Provando e riprovando*. Bolonia: Il Mulino.
- Bimbi, F. (1992), "Tre generazioni di donne. Le trasformazioni dei modelli di identità femminile in Italia", en S. Ulivieri (ed.), *Educazione e ruolo femminile*. Florencia: La nuova Italia, pp. 65-98.
- Borchorst, A., *The Scandinavian Welfare States. States Patriarchal, Gender neutral or Woman-friendly*. Artículo presentado en 'First European Feminist Conference', Aalborg, Agosto 1991.
- Borchorst, A. y N. Smith (1988), *Børn og kønsarbejdsdeling*. Arhus: Institute of Political Science.
- Castellino, O. (1976), *Il labirinto delle pensioni*. Bolonia: Il Mulino.
- Cazzola, G. (1994), "Le politiche di tutela previdenziale e sociale della famiglia e la loro evoluzione", in Comitato per l'anno internazionale della famiglia, *Per una Politica Familiare in Italia*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per gli Affari Sociali.
- Commissione per l'analisi dell'impatto sociale (1990), *Pensioni, Lavoro, Equità, Effetti della formula di clacolo della pensione*. Roma: Poligrafico dello Stato.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Farneti, P. (1978), *La democrazia italiana tra crisi e innovazione*. Turín: Edizioni Fondazione Agnelli, 1978.
- Ferrera, M. (1985), *Il Welfare State in Italia*. Bolonia: Il Mulino.
- Ferrera, M. (1993), *Modelli de solidarietà*. Bolonia: Il Mulino.
- Flora, P. y J. Alber (1981), "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", en P. Flora y A.J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick y Londres: Transaction Books.
- Gesano, G. (1990), *Dieci anni di evoluzione del mercato del lavoro italiano: 1978-1987. Un'analisi per generazioni nel Nord-Centro e nel Mezzogiorno*. Working paper 01/90, CNR/IRP.
- INPS (1993), *Rapporto sulle pensioni*. Bolonia: Il Mulino.
- Langan, M. e I. Ostner (1991), "Gender and Welfare. Towards a comparative framework", en G. Room (ed.), *Towards a European Welfare State*. Bristol: SAUS Publications, pp. 127-150.
- Ostner, I. (1994), "Back to the fifties: Gender and Welfare in Unified Germany" en *social Politics*, 1, Primavera 1994, pp. 32-59.
- Paci, M. (1984), "Il sistema di Welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettiva di riforma", en U. Ascolil (ed.), *Welfare state all'italiana*. Bari: Laterza, pp. 297 y ss.

- Paci, M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*. Nápoles: Liguori.
- Rusconi, G.E. y S. Scamuzzi (1991), *Italy: An Eccentric Society*, número especial de *Current Sociology*, Primavera.
- Saraceno, C. (1992a), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Consolidated National Report*. Lille.
- Saraceno, C. (1992b), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Part II: Social Services. National Report: Italy*. Turin.
- Saraceno, C. (1994a), "The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State", en *Social Politics*, Primavera, pp. 60-75.
- Saraceno, C. (1994b), *Un familismo ambivalente. le politiche della famiglia in Italia dal dopoguerra ad oggi*. Artículo presentado en 'International Conference on Changes in Family Patterns in Western Countries'. Bolonia, 6-8 Octubre.
- Saraceno, C. y N. Negri (1994a), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion, Consolidated National report*, Turin.
- Saraceno, C. y N. Negri (1994b), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion, Locating Poverty (National Report, Italy)*. Turin.
- Saraceno, C. y N. Negri (1994c), "Trends in the Italian Welfare State", en *Journal of European Social Policy*, 4 (1), pp. 19-34.
- Tarrow, S. (1979), *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*. Bolonia: Il Mulino.
- Trigilia, C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*. Bolonia: Il Mulino.

EL MODELO DE FAMILIA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO EUROPEO

Lluís Flaquer

1. INTRODUCCIÓN

La celebración del Año Internacional de la Familia en 1994 dio pie a numerosas reflexiones sobre el papel de la familia en nuestra sociedad, su grado de institucionalización, sus funciones difusas, la emancipación de los hijos y sus relaciones con los padres, amén del impacto de la política legislativa y social sobre la emergencia de nuevos modelos familiares y la evolución reciente de la familia en general. En España, en particular, uno de los temas que más controversia ha suscitado y que más polvareda ha levantado es el relacionado con las llamadas funciones sociales de la familia. Dicho de otro modo, se trata de la labor de suplencia que la familia puede ejercer y ejerce en muchas ocasiones en casos de necesidad, riesgo y precariedad como alternativa a la acción de la política social de las administraciones públicas. No resulta extraño que este debate se produzca en un país como en España donde la institución familiar ha tenido tradicionalmente una solidez y un arraigo que ha desaparecido tiempo ha en otros países del centro y del norte de Europa y donde las redes familiares de ayuda, cooperación e intercambio muestran un vigor inusitado en otros lares.

En este trabajo se pretende hacer un sucinto repaso de esta cuestión tratándola desde el punto de vista de la comparación de algunos rasgos relevantes de la estructura de la familia española con las pautas vigentes en el entorno europeo. Aunque la brevedad de mi reflexión no permitirá examinar con detalle todos los aspectos que quisiera ni pronunciarme a fondo sobre la totalidad de los problemas planteados, intentaré ofrecer ciertos elementos de juicio para dilucidar hasta qué punto y en qué aspectos existe efectivamente el llamado modelo mediterráneo del cual España formaría parte.

Dicho esto, habrá que ser cautelosos a la hora de enjuiciar este asunto. Hablar de modelo sin duda resulta muy ambicioso en un terreno tan

movedizo como en el de las ciencias sociales en que, en muchos campos, la teorización está en mantillas. Así, la prudencia nos aconseja tan sólo tratar de identificar los rasgos diferenciales de la familia española en el marco de la Unión europea, dejando para más adelante un estudio del tema más extenso y en profundidad. Lo que esbozaré en este trabajo será, pues, algunas hipótesis y reflexiones en curso, referibles sobre todo a España, pero cuya generalización a otros países de la cuenca mediterránea como Portugal o Italia requeriría mucho tiento y aplicación (Linz, 1990).

En lo que respecta a la evolución reciente de la familia en Europa caben *grosso modo* dos interpretaciones: la primera basada en la convergencia hacia un modelo único a escala europea y la segunda que sostiene la continuidad persistente de diversos modelos, en especial el nórdico, el central, el mediterráneo, el oriental, etc. Uno de los especialistas en el tema lo ha expresado de manera concisa:

“Nos parece sin embargo difícil, partiendo de los datos demográficos presentados, no rendirse a la idea de una diversidad todavía muy acusada en los momentos actuales, desde Suecia a Portugal, en el campo de los comportamientos familiares. Pero, al mismo tiempo, resulta imposible limitarnos a la mera constatación de la diversidad actual, ya que es muy intensa la sensación de que, desde hace unos veinte años, unos movimientos de fondo similares han venido transformando la familia en toda Europa, con desfases evidentes en el calendario, en la misma dirección.

En efecto, si consideramos las cosas, ya no desde el punto de vista de la situación presente, sino de la evolución reciente, tenemos que reconocer que los cambios resultan convergentes para el conjunto de los comportamientos y en todos los países”¹.

Examinar esta problemática requiere grandes dosis de discreción teniendo en cuenta en sinnúmero de variables involucradas y de interpretaciones posibles. He aquí algunas de las cuestiones cuya consideración sería necesaria para llegar a establecer conclusiones válidas. Como insinúa

¹ Roussel (1992 : 110-111).

el mismo Roussel, ¿estamos hablando de disparidades a corto plazo o de la convergencia de grandes tendencias a largo plazo? ¿Nos referimos tan sólo a la convergencia familiar o bien al proceso de convergencia de estructuras económicas? Al hablar de la evolución reciente de las estructuras familiares, ¿podemos hablar solamente de segunda transición demográfica o también podemos ampliar el campo y referirnos a una transición familiar? Por último, habría que considerar la posibilidad de que, en las condiciones actuales de tránsito, hablar de un solo sistema familiar sea temerario y que haya que partir de la hipótesis de que existen distintos modelos en pugna o de que tal vez la característica del sistema actual sea precisamente de que no haya tal y de que la estructuración de la familia sea un asunto de preferencia individual. Sin embargo, a pesar del movimiento hacia la desinstitucionalización señalado por algunos autores, la dimensión pública de la familia en la actualidad está fuera de toda duda y, por ello, es preciso analizar su estructura a la luz de procesos políticos e ideológicos.

Los factores políticos y económicos constituyen importantes condicionantes de los cambios familiares, pero ello no es óbice para que la estructura de la familia tenga que ver esencialmente con actitudes, valores y pautas culturales. Así, el estudio de un modelo requiere derivar la lógica del sistema a partir de una serie de indicadores, resultado de comportamientos agregados, que en última instancia obedecen a valores y actitudes.

Todo ello configura un complejo entramado en el que juegan múltiples dimensiones y variables el análisis de cuyas relaciones crea muchas dificultades. En este trabajo partiremos en un primer apartado de las características sociodemográficas de la familia española en el contexto de la Unión europea, para pasar luego a examinar su articulación con el sistema educativo, el mercado de trabajo y el sistema de valores.

2. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA FAMILIA ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado se examinan algunas de las características sociodemográficas del caso español con el fin de poder captar mejor sus singularidades en relación con otros países del entorno europeo. Podríamos empezar con un comentario sobre la nupcialidad y la fecundidad en España, que constituyen determinantes esenciales de la formación de las familias.

En España la nupcialidad ha experimentado un importante descenso desde el inicio de los años ochenta. Así, el índice sintético de nupcialidad entre 1980 y 1990 pasa de 787 a 685 por mil para los hombres y de 767 a 694 para las mujeres. Los casi 1.300.000 matrimonios del quinquenio 1976-1980, el más casamentero de la era de postguerra, quedan reducidos a menos de un millón en la segunda mitad de los años ochenta. Asimismo, la edad media al primer matrimonio, que había venido descendiendo desde los años sesenta, aumenta notablemente. La edad de los varones solteros en el momento de contraer matrimonio que en el quinquenio 1981-85 era de 26.4 años pasa a 28.4 en 1991 y la de las mujeres sube en el mismo período de 23.7 a 25.9. Aunque la nupcialidad española no es de las más bajas de Europa, si se tiene en cuenta que la cohabitación juvenil es muy minoritaria en nuestro país a diferencia de lo que sucede en otras naciones europeas, el proceso de formación de nuevas parejas resulta lento y tardío.

Este dato es importante porque en España la fecundidad está ligada en un 90% al matrimonio². Ello no debe hacernos olvidar que la fecundidad extramatrimonial ha crecido enormemente en los últimos años pasando del 3.9% en 1981 al 9.6% en 1990. Sin embargo, en comparación con el entorno europeo esta tasa es baja si consideramos que en Francia los hijos nacidos fuera del vínculo matrimonial alcanzan una proporción de hasta el 28%, en Dinamarca de hasta el 45% y en Suecia de hasta el 50%. Al decir de una especialista en el tema:

"En el caso concreto de España, las transformaciones en los procesos de formación de la familia han experimentado algunos cambios, pero todavía el matrimonio sigue siendo el paso previo a la procreación para la gran mayoría de la población, pues la proporción de hijos habidos de madre de casa -aunque en aumento- es baja en comparación con los países europeos del norte y del centro"³.

² Declaraciones de Margarita Delgado a *El País* del 18-09-95, pp. 28-29.

³ Delgado (1993a : 126).

Con la fecundidad general se da una evolución parecida a la nupcialidad, pero con tintes más drásticos. En las últimas décadas España, que era uno de los países con niveles más altos de fecundidad, ha alcanzado los más bajos de Europa. Así, el índice sintético de fecundidad ha pasado de 2.9 en 1960 a 1.3 en 1990, tendiendo a alcanzar en la actualidad 1.2. Junto con Italia, España comparte el privilegio de tener una de las fecundidades no tan sólo de las más bajas de Europa, sino probablemente del mundo. En contrapartida, Suecia, el país en que la caída de la fecundidad se produjo antes que en otros estados europeos, en los últimos años tiene una de las más altas del continente, con excepción de Irlanda, situándose el resto de las naciones europeas en un término medio.

Asociados a una nupcialidad y fecundidad escasas, que denotan la gran dificultad que existe en España para formar familias, existen otros fenómenos dignos de mención. En primer lugar, el retraso en la emancipación de los jóvenes de sus hogares paternos, una de las características del sistema mediterráneo. Junto a este rasgo cabe señalar un pequeño porcentaje de jóvenes que viven solos y una incidencia limitada de la cohabitación, especialmente de la juvenil. Por otra parte, la reciente implantación del divorcio seguramente explica sus bajas cotas, compartidas por otros países latinos. Ello explica la escasez y las singularidades de las familias monoparentales en España, así como la infrecuencia de la reconstitución de familias a través de las segundas nupcias, todo ello, por supuesto, en comparación con otros países del centro y del norte de Europa⁴.

En lo que respecta a los hogares unipersonales hay que reconocer que el crecimiento de este tipo de unidad doméstica ha sido muy considerable en las dos últimas décadas, pasando de representar el 7.5% del total de los hogares en 1970 al 13.4% en 1991. Sin embargo, estas cifras son bajas si las comparamos con países cercanos como Francia en que en el último censo de 1990 los hogares de una sola persona suponían el 27.1% del total, o sea el doble. Además, en España el colectivo de personas que viven solas está mucho más envejecido que en otros países de nuestro entorno y su peso en las zonas rurales es mucho mayor.

Por otra parte, la cohabitación en España, en especial la de los jóvenes, constituye un fenómeno minoritario y restringido a categorías socioeconómicas y niveles educativos altos. Lo que resulta característico de la cohabi-

⁴ Sobre la cuestión de las peculiaridades de las familias monoparentales en España, véase especialmente Almeda y Flaquer (1995).

tación hispánica es que su incidencia, respecto del matrimonio, según datos de la Encuesta Sociodemográfica 1991, es mucho más baja en las uniones únicas (1.1%) o en las primeras uniones de entre varias (3.3%) que en las posteriores (27.2%), a pesar de que éstas, si consideramos su peso absoluto, representan tan sólo un tercio del total. Ello puede interpretarse en el sentido de que tendencialmente la práctica de la cohabitación en España se configura más como una segunda oportunidad tras un fracaso matrimonial que como un aprendizaje para el matrimonio. En consonancia con dicha circunstancia la edad media de inicio de las uniones es mucho más baja para los matrimonios (27.4 años para los hombres y 24.3 para las mujeres) que para las uniones maritales estables (31.0 para los hombres y 27.5 para las mujeres). Además, si bien en las uniones conyugales predominan los casos en que el marido es mayor que la mujer (76.6%) frente a aquellos en que ambos tienen la misma edad (10.4%) o en que la segunda es mayor que el primero (13.0%), en las uniones consensuales son más los casos en que la mujer es mayor que su compañero (23.9%) y disminuyen aquellos en que ambos tienen la misma edad (7.6%). En el caso de las uniones posteriores, tanto si son matrimoniales como consensuales, pero más en estas últimas, aumenta también la proporción de los casos en que la mujer tiene una edad superior a la de su cónyuge. Todas estas peculiaridades hacen pensar que bajo el manto de la cohabitación podrían ocultarse uniones poco convencionales desde el punto de vista social.

La cohabitación en España constituye un fenómeno relativamente reciente. Si tenemos en cuenta que la incidencia media de las uniones consensuales estables en el conjunto de las uniones de la población española es del 1.7%, este porcentaje se eleva hasta el 4.0% para las iniciadas en el período 1980-85 y hasta el 7.8% para las iniciadas después de 1985. Por último, cabe recordar que la cohabitación no tan sólo presenta en España una tasa muy baja con respecto a otros países de Europa, sino que en general suele ser infecunda.

A pesar de que la divorcialidad en España es baja en comparación con los países de la Europa central y septentrional, en los últimos años se está incrementando. Entre 1986 y 1993 las separaciones han aumentado en un 57.8% mientras que los divorcios en las mismas fechas lo han hecho en un 50%. Otro signo de que se están normalizando la ruptura y la disolución del matrimonio es que en el mismo período siguen aumentando las separaciones por mutuo acuerdo que pasan del 40.7% al 49.5% del total, así como también, aunque más ligeramente, los divorcios por mutuo acuerdo que pasan del 40.9% al 44.3% del total en los siete últimos años.

Sin embargo, es poco lo que sabemos sobre la inestabilidad matrimonial en España a causa de una presentación de los datos insatisfactoria:

"Las estadísticas sobre divorcio no permiten análisis que indiquen la edad de los divorciados, la longitud de los matrimonios disueltos, así como otras informaciones que serían relevantes; sólo se sabe el número de divorcios y separaciones que se producen cada año y si han sido por mutuo acuerdo o ha mediado causa judicial. Pero lo que sí se sabe es que las separaciones y los divorcios siguen una evolución ascendente"⁵.

La baja tasa de divorcialidad española, que compartida por otros países del área mediterránea, está relacionada con la escasa incidencia y las singulares características de las familias monoparentales en nuestro país, resalta también con respecto a las pautas del norte y del centro de Europa. En España los hogares monoparentales están encabezados mayoritariamente por mujeres viudas y no por mujeres separadas o solteras como en los países del entorno europeo. En segundo lugar, y en parte relacionado con esta circunstancia, una proporción considerable de los hogares monoparentales que aparecen en el censo contienen en su seno mujeres viudas ancianas acogidas por algún hijo o hija solteros. En este caso, pues, no se trata de familias con hijos menores en proceso de formación sino de una fórmula tradicional de acogimiento de las personas mayores, asociada por otra parte con una cierta tendencia al celibato en las zonas rurales. En este caso, sería más conveniente hablar de monofilialidad en vez de monoparentalidad, término que debería ser reservado tan sólo para designar a las familias de un progenitor con hijos menores (Flaquer, 1991; Flaquer y Solsona, 1995).

En lo que respecta a las segundas nupcias también las pautas españolas difieren de la media de los países de Europa central y septentrional. En España no sólo existen menos rupturas matrimoniales sino que se acude menos al divorcio porque no hay intención de casarse por segunda vez, cosa que permite e incluso propicia el sistema de disolución matrimonial en dos fases establecido por la legislación española sobre divorcio. En España, pocos separados y separadas, pero en espe-

⁵ Delgado (1993 : 126).

cial estas últimas, disfrutan de una segunda oportunidad. Aquí la ideología en torno a las segundas nupcias es distinta a la vigente en otros países con una mayor tradición divorcista, en donde lo habitual es concertar una nueva unión tras una ruptura matrimonial. El género resulta un elemento determinante a la hora de acceder a las segundas nupcias. En ello observamos una línea de continuidad con el pasado en que los viudos solían casarse con mujeres solteras pero no al revés. En nuestro país hombres y mujeres separados se benefician diferencialmente de una nueva oportunidad, y ello vale tanto para las segundas nupcias como para las segundas experiencias basadas en uniones consensuales. Sin embargo, en este último caso cabe recordar lo ya comentado anteriormente en el sentido de que hay una mayor propensión a la cohabitación tras una ruptura matrimonial que antes de celebrar las primeras nupcias.

Aunque en España el divorcio afecta principalmente a las capas medias y altas y por tanto las mujeres separadas no ostentan una situación de pobreza absoluta, sí que padecen un desclasamiento considerable. Dicho esto, las que están en una posición más acomodada no les interesa volverse a casar y las que lo están menos al tener hijos menores a cargo tanto no reciben tal oferta, ya que los varones españoles separados prefieren mujeres más jóvenes y sobre todo sin cargas.

3. EMANCIPACIÓN FEMENINA, EDUCACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

Sin duda, las características sociodemográficas de una población y la estructura de la familia de un país determinado son reflejo de la interacción de numerosos factores entre los que descuellan la situación del mercado de trabajo, el sistema educativo, los valores culturales y la política social, además de muchos otros. En este apartado, trataré de aplicar mi análisis a algunos de estos elementos.

En sustancia, quisiera sostener la tesis de que la situación de la familia en España es fruto de impacto que ha tenido el proceso de liberación de la mujer en curso sobre unas peculiares estructuras familiares de corte tradicional que han mantenido plenamente su vigor. Como sucede en muchos procesos de cambio social, el grado de tradicionalidad y modernidad son siempre relativos y la combinación entre ambas facetas puede presentar distintas fórmulas de hibridez. En España se están dando avances significativos en el proceso de emancipación femenina, sobre todo entre las

mujeres jóvenes, al tiempo que se mantiene un sistema familista que trasciende el ámbito estricto de la institución familiar y que impregna muchos aspectos de nuestra sociedad.

Veamos a continuación algunas de esas cuestiones. Podríamos empezar planteando el tema del descenso alarmante de la fecundidad en nuestro país que nos sitúa en una de las cotas más bajas del mundo, muy por debajo del nivel de relevo de las generaciones. ¿Cómo es posible que una sociedad tradicionalmente tan prolífica como la nuestra, que mandaba emigrantes primero a América y luego a los países de allende los Pirineos, haya invertido literalmente esta pauta en un breve lapso de tiempo? Despejar esta incógnita requiere a mi entender examinar la relación existente entre las condiciones en que se está produciendo en España el acceso de la mujer al mundo público y las inercias de nuestro sistema familiar.

La emancipación femenina en España fue tardía en relación con el ritmo de otros países del entorno europeo. Las mujeres españolas tuvieron más dificultades que sus compañeras del norte de Europa en acceder a la independencia (uso de anticonceptivos, educación superior, incorporación al mercado de trabajo, ingreso en el mundo público). Sin embargo, tras el fin de la dictadura franquista y sobre todo tras la incorporación de España a la Comunidad europea, la cadencia del cambio se hizo más rápida y en la actualidad las mujeres, en especial las más jóvenes, ya se hallan bien encaminadas por esa senda.

La cuestión del retraso y/o descenso de la fecundidad de las mujeres españolas es importante porque, aparte de tener consecuencias demográficas decisivas, alude a rasgos recientes de nuestro sistema familiar como son la dilación en la emancipación de los jóvenes de sus hogares de origen y la baja tasa de formación de nuevas familias. Esta ve enormemente dificultada por una serie de causas encadenadas que se refuerzan mutuamente. Algunos analistas resaltan en particular las de índole económica como son el encarecimiento de la vivienda, la precarización del empleo y el incremento del paro, especialmente entre los jóvenes, que se han dado en los últimos años. Sin tratar de menoscabar la importancia de dichos condicionantes económicos, quisiera explorar en este trabajo otros de tipo cultural, relacionados con las pautas de organización familiar, que son igualmente operativos. En un sistema que no sea de familia extensa, uno de los requisitos para la formación de nuevas unidades familiares es el abandono del hogar parental. Obsérvese que la relación inversa (la fundación de nuevas familias como resultado de la salida de los jóvenes de sus hogares de origen) no

tiene porque darse necesariamente. En España los jóvenes viven con sus padres hasta edades que resultarían insólitas en otros países del norte de Europa, pero ello no significa que en dichas sociedades el proceso de emancipación no sea largo y que no requiera de una transición anterior a la constitución de una familia. La diferencia entre esas sociedades y las basadas en el modelo mediterráneo como la española estriba en que en las primeras la formación de una familia tiene lugar a través del expediente de la cohabitación, al tiempo que en nuestro país el proceso de transición se produce mientras los futuros cónyuges viven en sus familias de origen.

Lo curioso del caso español es que se están superponiendo estrategias consagradas por el uso a situaciones radicalmente distintas a las del pasado con lo cual asistimos a una sorprendente mezcla de tradicionalismo e innovación. Así, si comparamos las nuevas parejas LAT (*living apart together*) de moda en Estados Unidos, caracterizadas por el hecho de que cada uno de sus miembros tiene un domicilio distinto, con las relaciones que mantienen los jóvenes españoles residentes en la casa de sus padres, el parecido es sorprendente. Pero al propio tiempo sus "noviazgos" presentan enormes similitudes con los de los años cuarenta y cincuenta, épocas de precariedad en que la necesidad de unas relaciones dilatadas en el tiempo eran de rigor para labrarse una posición y agenciarse unos mínimos ahorros para casarse. Lo mismo sucede con la nueva tendencia al celibato, que enlaza con una pauta de soltería muy enraizada en la sociedad española tradicional. La diferencia entre las relaciones del pasado y las actuales radica sobre todo en la amplia autonomía de que disfrutaban hoy de los miembros de la pareja, con escasas cortapisas en lo que atañe al control de su propia intimidad, a su movilidad y a su poder de decisión sobre el propio destino. No es pues de extrañar que, al menos a nivel de las representaciones, un aura de libertad parezca acompañar a los nuevos solteros, "amigos" o "compañeros" del tiempo presente en contraste con la maldición que pesaba sobre los solterones y los eternos prometidos de antaño. Esa imagen positiva oficial, sin embargo, contrasta con el pesimismo y ausencia de horizontes de las generaciones jóvenes.

En mi opinión, en España el retraso en la emancipación de los hijos se halla en gran parte relacionado con la propensión de los individuos, congruente con nuestro sistema de valores, de hacer especialmente frente a situaciones de adversidad, precariedad e infortunio mediante el recurso a parientes de primer grado. En nuestro país las redes de apoyo están ante todo formadas por familiares.

La paradoja es que el éxito del sistema está provocando su crisis. Ello se debe especialmente a las nuevas condiciones de liberación femenina en que opera. El problema es que el retraso de la nupcialidad femenina tiene consecuencias mucho más graves que el de la masculina porque incide decisivamente en la fecundidad. En el contexto anterior el problema de la colocación laboral afectaba solamente a los hijos; el destino de las hijas pasaba a través del matrimonio y, si la familia tenía medios, a lo sumo con la dote bastaba. En la actualidad, muchas mujeres, en especial aquéllas que han cursado estudios, rehúsan emanciparse de los padres si antes no han podido conseguir un empleo que les permita mantener su independencia. Lo contrario supondría aceptar un papel, tal vez irreversible, de amas de casa. Entre tener que depender de un hombre o seguir dependiendo de los padres la segunda opción parece un mal menor. El hecho de que las estrategias femeninas de colocación apuesten más fuertemente por la educación que las masculinas dilata aún más el proceso de emancipación de las hijas del hogar parental. De la misma forma, las ansias de independencia de las mujeres educadas implican que el acceso a un empleo a tiempo parcial, a diferencia de lo que sucede en otros países, sea estimado un requisito de emancipación insuficiente.

Vamos a ver con mayor detalle esos argumentos. Según datos de la Encuesta de Población Activa (Tabla 1) la tasa de escolaridad de las mujeres es más elevada que la de los hombres en todas las categorías de edad comprendidas entre los 18 y los 29 años, aunque desde 1980 se han ido incrementando las disparidades entre los sexos. En esa fecha, la proporción de varones escolarizados de entre 25 y 29 años era superior a la de las mujeres en la misma situación. En la actualidad (1992) sucede lo contrario. Pero la diferencia más espectacular se da en las franjas de edad de 16-19 años en que la tasa de las mujeres supera a la de los varones en 10.5 puntos y de 20-24 años en que se registra una diferencia de 8.4 puntos.

Esta característica de las mujeres españolas contrasta con las de otros países, aunque debemos reconocer que en la Unión Europea las oposiciones son muy fuertes. Por ejemplo, en el Reino Unido el 72% de las inglesas de entre 16 y 19 años ya están trabajando, mientras que en Francia sólo un 12% se hallan de la misma situación (Hantrais: 1992b).

Otro dato relevante a tener en cuenta a la hora de comprender el retraso de la emancipación de las hijas de sus hogares de origen y por tanto de la edad en que contraen sus primeras nupcias en España es la escasa participación de las mujeres casadas en el mercado de trabajo a tiempo parcial.

TABLA 1
Tasa de escolaridad por sexo y determinados grupos de edad
(España, 1980-1992)

1980			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-19	43.7	42.9	44.8
20-24	16.0	15.3	16.9
25-29	2.7	3.5	1.9
1992			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-19	57.9	52.8	63.3
20-24	30.6	26.5	34.9
25-29	10.8	10.4	11.3
Fuente: Encuesta de Población Activa.			

Debido a la escasa flexibilidad del mercado de trabajo español, pocas mujeres están empleadas en esas condiciones con lo cual el dilema entre trabajar o no es más tajante y más difícil de resolver. Por ejemplo, en Dinamarca, según datos de 1991, el 62.7% de las mujeres casadas estaban ocupadas, pero el porcentaje de las mujeres asalariadas que trabajaban a tiempo parcial ascendía al 38.3%. En España, en cambio, los porcentajes son bien distintos: en la misma fecha estaban ocupadas el 23.8% de las mujeres casadas, pero la proporción de las mujeres que trabajaban a tiempo parcial era del 10.6%, porcentaje que en los últimos años ha tendido a descender.

Otro de los factores a considerar es la superior tasa de paro de las mujeres españolas con respecto a los varones. Como se puede observar en la Tabla 2, en los últimos diez años el diferencial no sólo se ha reducido sino que se ha incrementado, doblandose incluso a partir de 1987. En la actualidad parece haberse estabilizado en torno a los 10-12 puntos de porcentaje.

Por edades desde 1985 las tasas de paro masculino son siempre superiores a las de paro femenino en todos los tramos de edad salvo a partir de los 55 años. En 1994, por ejemplo, el diferencial entre la tasa de paro masculina y femenina era de 9.1 puntos entre los 16 y los 24 años y de 12 puntos entre los 25 y los 54 años. Resulta difícil decir hasta qué punto

TABLA 2

Diferencial entre las tasas de paro masculino y femenino
(España, 1985-1994)

1985	4.8
1986	5.9
1987	10.4
1988	12.5
1989	12.4
1990	12.2
1991	11.5
1992	11.2
1993	10.2
1994	11.6

Fuente : Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa.

esta situación se debe a una cierta discriminación de las mujeres por parte de los empresarios, a una escasa oferta de empleos con los perfiles más demandados por las mujeres o, por último, a una insuficiente motivación laboral de las mujeres cuyo resultado supone una postergación de su ingreso en el mercado de trabajo, demora que se invierte en educación.

Esta mayor proporción de mujeres desempleadas aparece de forma llamativa entre las tituladas superiores. Como se puede apreciar en la tabla 3, la tasa de paro de las mujeres con estudios universitarios es siempre superior a la de los varones, pero la diferencia se incrementa a medida que se alargan los estudios y sobre todo en las carreras técnicas. En efecto, en las carreras de ciclo corto el ratio es parecido al que se da en los estudios primarios y secundarios (de 1.5 a 2). Obsérvese que en el caso de los analfabetos y de los sin estudios terminados los varones tienen tasas de paro superiores a las femeninas.

Para interpretar correctamente esos datos hay que tener en cuenta que, como se puede apreciar claramente en la tabla 4, a medida que aumenta el nivel de estudios no solamente se incrementan substancialmente las tasas de actividad generales, sino que las disparidades existentes entre hombres y mujeres se van reduciendo hasta quedar las tasas prácticamente equiparadas entre los titulados universitarios. Eso significa que los estudios universitarios generan entre las mujeres unas expectativas que luego se frustran. Mientras que las mujeres con pocos estudios renuncian de antemano

a la actividad, las que tienen mayores recursos educativos están dispuestas a competir con los varones de igual a igual, pero una serie de condiciones adversas desincentivan su empleo.

TABLA 3.

Ratio entre las tasas de paro masculino y femenino según el nivel de estudios (España, 1993)

Analfabetos	0.78
Sin estudios	0.89
Primarios	1.52
E.G.B., segunda etapa	1.56
B.U.P.	1.93
F.P., primer grado	1.69
F.P., segundo grado	1.94
Ingeniería ciclo corto	2.36
Ingeniería ciclo largo	3.53
Médicas ciclo corto	1.93
Médicas ciclo largo	2.68
Humanidades ciclo corto	1.55
Humanidades ciclo largo	1.42
Sociales ciclo corto	2.03
Sociales ciclo largo	2.15
Exactas ciclo corto	1.28
Exactas ciclo largo	1.41
Doctorado	5.21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa. El ratio se ha obtenido dividiendo la tasa de paro femenina por la masculina.

TABLA 4

Tasas de actividad generales y ratio entre las tasas de actividad masculina y femenina según el nivel de estudios (España, 1992)

	Tasas de actividad(%)	Ratio
Analfabetos y sin estudios	23.2	2.93
Primarios	46.9	2.48
Medios sin F.P.	58.4	1.49
Formación Profesional	71.9	1.16
Nivel anterior al superior	67.5	1.09
Superiores	82.0	1.03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa. El ratio se ha obtenido dividiendo la tasa de actividad masculina por la femenina.

Por supuesto, la estrategia de la movilidad social a través de la educación no es únicamente una característica del colectivo femenino ni se ha desarrollado en tiempos recientes. En un país tradicionalmente subindustrializado y con un mercado de trabajo débil el acceso al funcionariado a través de las oposiciones siempre ha constituido una vía atractiva de promoción social, especialmente en aquellas partes de España con escasas alternativas de empleo. En el momento actual parece que la situación se está haciendo insostenible. Los universitarios españoles son los de mayor fracaso escolar e índice de paro de la Unión Europea, mientras que España es el país que menos gasta por alumno⁶. La masificación de la universidad española resuelve un problema político, pero en cambio resta competitividad al sistema económico.

El examen de todos esos datos y aspectos del problema nos induce a plantear la hipótesis de que las mujeres no dejan de tener hijos justamente porque trabajen, sino todo lo contrario. Hasta que no tienen un trabajo estable no pueden permitirse el lujo de casarse y de tener hijos si no quieren convertirse en amas de casa tras haber apostado por una larga y costosa escolarización. Sería como tirar por la borda todos esos años de inversión y de estudio. Incluso podríamos postular que a mayor duración del proceso educativo es tanto menos probable su renuncia a ejercer la profesión para la cual se han estado preparando.

En España, las mujeres jóvenes se hallan atrapadas en un dilema. Si se casan sin haber encontrado antes un empleo su independencia se verá mermada considerablemente y tendrán que luchar contra un conjunto de presiones sociales que tienden a encasillarlas como amas de casa, presiones tanto más fuertes si acceden a la maternidad en esas condiciones. Si siguen estudiando, en cambio, seguramente incrementarían sus posibilidades de encontrar trabajo, aunque ello suponga tener que postergar la formación de una familia. A las mujeres españolas les resulta mucho más difícil conciliar su vida laboral y familiar que a los varones, quienes en general no se ven obligados a escoger tajantemente entre los términos de esa alternativa.

⁶ Según informaciones aparecidas en *El País* del 19-12-1994, p. 30.

4. SISTEMA DE VALORES Y ORGANIZACIÓN FAMILIAR

Pero dejemos la situación del mercado de trabajo en relación con la educación y volvamos a la organización de las pautas de convivencia en nuestro país. La institución familiar constituye una variable mediadora fundamental entre la escuela, el mercado de trabajo y los valores. Uno de los rasgos característicos del sistema axiológico español es que los padres se consideran responsables de la colocación de sus hijos hasta el final. No solamente se afanan, como sucede en todas partes, por procurarles una buena base de partida hasta su mayoría de edad, sino que sus desvelos van mucho más allá. En España la funcionalidad de la familia halla su justificación en el hecho de que los padres no finalizan su labor hasta que los hijos están plenamente situados, lo cual supone en muchos casos hacerse cargo de su sostenimiento hasta que encuentren empleo y ayudarles en la compra de su piso, requisitos indispensables para que puedan casarse. En España, comúnmente, es el matrimonio y no la mayoría de edad el signo de adultez de los hijos que determina su proceso de independencia de la familia de origen.

Dadas esas mayores responsabilidades que se arrojan los padres españoles, no es de extrañar que la intensidad de los lazos familiares sea más fuerte aquí que en los países del centro y del norte de Europa y de que por tanto persistan a lo largo de la vida de los individuos. Las obligaciones derivadas del parentesco, especialmente de quienes hacia quienes son o han sido familiares, se forjan a lo largo de un dilatado período de convivencia entre personas ya adultas. La co-residencia entre padres e hijos se da en España a lo largo de un importante lapso de sus vidas, ya sea porque los hijos tardan más en abandonar el hogar de sus padres, ya sea porque los progenitores viudos suelen ser acogidos por alguno de sus hijos casados. La mayor permanencia de los hijos en sus hogares de origen explica el hecho de que aquí el número de personas por hogar sea superior al de otros países europeos septentrionales.

La solidaridad intrafamiliar que se da en el interior del hogar está en consonancia con la comunidad de intereses y obligaciones entre los hogares de hijos ya emancipados y entre las personas de distintas generaciones. Así, esa tendencia al mayor apego familiar se halla en sintonía con una estrecha colaboración entre los hogares de padres e hijos casados, tanto en el ámbito financiero como en el del bienestar. Las redes familiares, que hacen una labor de suplencia con respecto al sistema sanitario y de asistencia social, son concebidas como un colchón contra la adversidad, pres-

tando ayuda en situaciones de crisis y aminorando el impacto de los estados de emergencia.

Sin embargo, no debemos olvidar que el funcionamiento correcto de ese sistema presupone una serie de requisitos. En primer lugar, no podemos ignorar el lugar determinante que la mujer ocupa en su estructura y operatividad. Como esposas, madres y amas de casa las mujeres del hogar suelen ejercer papeles de tipo expresivo y asistencial, en general de forma exclusiva y con tendencia al encasillamiento. Ello es congruente con su bajo grado de individualización, entendida como la capacidad de las personas para controlar su propio destino y por ende la autonomía de que gozan en sus relaciones sociales. En particular, la escasa participación de las mujeres en el mercado de trabajo y su confinamiento a la esfera doméstica, configura una situación de desigualdad adscrita por razón de género, propia de un sistema social premoderno⁷.

Las bajas tasas de actividad existentes en España, así como en otros países mediterráneos, avalarían la tesis de que es este un requisito fundamental para que pueda perpetuarse la constelación de valores aún subyacente al sistema familiar. En efecto, en 1991 la participación de la mujer española en el mercado de trabajo (31.9%) era el más bajo de la Unión europea, encontrándose 10.7 puntos por debajo de la media. Pero, por otra parte, como hemos estado comentando en el apartado anterior, la ruptura de esta tendencia por las jóvenes generaciones femeninas plantea serios interrogantes sobre su persistencia.

5. CONCLUSIONES

Volvamos, pues, a las cuestiones planteadas al principio de este trabajo. ¿Existe el llamado modelo mediterráneo de familia? Y, en caso afirmativo, ¿cuál sería el pronóstico de su evolución en los próximos años? Para ello, podríamos empezar citando las conclusiones a que llega Roussel, cuyo trabajo nos ha servido precisamente para iniciar nuestras indagaciones sobre el asunto.

“Así pues, al menos de aquí a 20 años, las condiciones materiales, legislativas y culturales evolucionarán pro-

⁷ Estos argumentos aparecen desarrollados con mayor detalle en Flaquer, L. (en prensa).

blemente de una forma convergente, permitiendo, dentro de cierto plazo, un acercamiento de los modelos. Es probable, por otra parte, que el proceso de unificación socioeconómica de la Europa occidental constituya un marco favorable para la convergencia de las opiniones y de los comportamientos, particularmente si se instaura progresivamente una legislación común en el campo familiar.

Pero, ¿no nos estamos anticipando sobre los hechos? ¿No se acentuará la ruptura mantenida entre el Sur y el resto de Europa, siguiendo los países meridionales con su impulso, mientras que los demás emprenderían, en cambio, una inversión de las tendencias actuales?"⁸.

Roussel pone justamente el acento en un aspecto que he dejado de lado a posta en el cuerpo del artículo, ya que desbordaba sus objetivos propuestos, pero que sin duda tiene una importancia capital a la hora de enjuiciar el diagnóstico de la situación. El tema de la convergencia de legislación familiar a escala europea constituye por supuesto una variable fundamental, pero de difícil pronóstico ya que depende de los avatares del proceso de futura construcción de la Unión.

A lo largo de las páginas precedentes se han aportado datos suficientes para mostrar las peculiaridades del sistema de familia español en contraste con las pautas dominantes en otros países europeos, en especial los septentrionales y los centrales. Probablemente estas singulares estructuras se asientan en un entramado de valores que se apartan de los vigentes en otras partes de Europa. Dicho esto, también se puede afirmar que en España la construcción del Estado de bienestar ha sido tardía en relación con las experiencias de la mayoría de países de allende los Pirineos. Este desfase es tanto más grave cuanto que los intentos serios de poner en pie en España un Estado benefactor se iniciaron cuando se empezaban a resquebrajar los modelos que presuntamente habían de servir de patrón para su edificación.

En todo caso, una de las características del modelo español de Estado de bienestar es la práctica ausencia de política familiar en nuestro país, probablemente debida en parte a las particulares incidencias de nuestra

⁸ Roussel (1992 : 118).

historia reciente⁹, pero sobre todo a la proverbial fuerza del familismo aquí vigente. El hecho de que tradicionalmente las tasas de actividad económica femenina fueran muy bajas y las de fecundidad muy altas hacía innecesario tomar disposiciones para conciliar la vida laboral y familiar o para fomentar la natalidad¹⁰.

En la actualidad, tal como he tratado de señalar a lo largo de este trabajo, las cosas han cambiando de raíz en España. Eso significa que la orientación futura de la legislación sobre la familia dependerá, al menos en parte, de las presiones que puedan ejercer las mujeres de las nuevas generaciones, cuya situación es ya radicalmente distinta a la de sus madres y abuelas, pero también de las respuestas que los gobiernos estén en disposición de dar en función de la incierta evolución de una serie de parámetros como son la crisis de la fiscalidad o el nivel de protección social posible en el mundo occidental.

Las mujeres españolas jóvenes se están tomando muy en serio la liberación femenina, incluso diría que más que sus congéneres de otras partes de Europa. Pero la respuesta de la sociedad no ha sido precisamente entusiasta. Los patronos se resisten a contratar mujeres jóvenes que no hayan tenido hijos y ellas necesitan justamente un empleo para poder tenerlos. Las cifras de las tasas diferenciales de paro para hombres y mujeres que aparecen más arriba son ilustrativas al respecto.

Dadas todas esas circunstancias de ruptura, es posible que el llamado sistema mediterráneo de familia tan sólo sea un expediente de transición. Constituye una incógnita el saber si podrá seguir funcionando como hasta ahora cuando las tasas de actividad de las mujeres, sobre todo de las más educadas, tienden a aproximarse a las de los varones. En el pasado la escasa participación de la mujer en el mercado de trabajo era congruente con el centro de gravedad que las amas de casa ocupaban en la funcionalidad del modelo mediterráneo. Pero las cosas están cambiando radicalmente.

Además, con el descenso la fecundidad y con el mayor espaciamiento entre las generaciones, el peso que tenderá a recaer sobre el menor núme-

⁹ Algunos analistas explican la reticencia e incluso la hostilidad de los gobiernos socialistas respecto a la política familiar a causa de su identificación con la insistencia del franquismo, muchas veces retórica, en la necesidad de proteger a la familia.

¹⁰ En pases como Francia o Suecia, donde se iniciaron las primeras experiencias de política familiar en los años treinta, el catalizador que provocó la adopción de estas nuevas medidas fue una drástica baja de la natalidad.

ro de hijas que ahora están naciendo será mucho más oneroso al tener que cuidar a sus madres ancianas al tiempo que están activas y crían a sus propios hijos.

En esta coyuntura futura no parece muy factible que pueda subsistir el sistema español de familia, al menos tal como lo conocemos en la actualidad. Una posibilidad es que el Estado asumiera un mayor nivel de protección de la familia. A tenor de lo que nos dicen las encuestas de opinión, no parece probable la respuesta individualista propia de los países anglosajones. Lo que demandan los ciudadanos españoles es la transferencia al padre-Estado de muchas de las pesadas responsabilidades que ahora están a cargo de la unidad familiar. Otra posibilidad, que he eludido conscientemente en el curso del análisis, es que los varones se impliquen más en las tareas de reproducción, que hasta hace poco recaían en exclusiva sobre las mujeres. El tiempo dirá qué dosis de estas posibles soluciones incorporará la nueva familia española.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, I., Flaquer, Ll. e Iglesias de Ussel, J. *Parejas y matrimonios: Actitudes, comportamientos y experiencias*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1994.
- Almeda, E. y Flaquer, Ll. "Las familias monoparentales en España: Un enfoque crítico", *Revista Internacional de Sociología* 11, mayo-agosto 1995, pp. 21-45.
- Baker, J. "Family Policy as an Anti-Poverty Measure" a Hardey & Crow (eds.) (1991): 110-125.
- Barbier, J.C. "Pour bien comparer les politiques familiales en Europe: Quelques problèmes de méthode", *Revue Française des Affaires Sociales* 44, julio-septiembre 1990, pp. 153-171.
- Chauvière, Michel "Les mouvements familiaux", François de Singly (ed.), 1991, pp. 288-293.
- Commaille, Jacques "La régulation politique de la famille", François de Singly (ed.), 1991, pp. 265-277.
- Coulomb, Alain *La protection sociale*, París: MA Éditions, 1987.
- Delgado, M. "Cambios recientes en el proceso de formación de la familia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 64 (1993a): 123-153.
- Delgado, M. "Cambios en las pautas de reproducción", en Garrido Medina y Gil Calvo (eds.) (1993b), pp. 201-229.
- Dumon, Wilfried "La politique familiale en Europe occidentale: Une réflexion sociologique", *L'Année sociologique* 37 (1987): 291-308.
- Dumon, Wilfried (ed.) *Family Policy in EEC Countries*, Luxembourg: ECSC-EEC-EAEC, 1990.
- Dumon, Wilfried (ed.) *Les politiques familiales des États membres de la Communauté en 1990*, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1991.
- Dumon, W. "La politique familiale en Europe: Controverses", Haut Conseil de la Population et de la Famille, *Actes du Séminaire du Politique et du Social dans l'Avenir de la Famille*, París: La Documentation Française, 1992, pp. 21-25.
- Ekert-Jaffe, O. "Les politiques familiales en Europe: Objectifs et entités culturelles", *Solidarité Santé: Études Statistiques*, nº 4, juillet-août 1988: 47-58.
- "Familles et politiques familiales", Dossier (articles de Legendre i Ekert-Jaffe), *Solidarité Santé: Études Statistiques*, nº 4, juillet-août 1988: 11-58.
- Flaquer, Ll. "La familia española: Cambio y perspectivas", en S. Giner (ed.). *España: Sociedad y política*, Madrid: Espasa Calpe, 1990, pp. 509-549.
- Flaquer, Ll. "¿Hogares sin familia o familias sin hogar?: Un análisis sociológico de las familias de hecho en España", *Papers. Revista de Sociologia*, nº 36, 1991, pp. 57-78.
- Flaquer, Ll. "Las funciones sociales de la familia", *Documentación social: Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 98, enero-marzo, 1995, pp. 39-48.
- Flaquer, Ll. "Familia, desigualdad e identidad", en prensa (próxima publicación en *Claves de razón práctica*).

- Flaquer, LL i Solsona, M. "La situació de la família a Barcelona", *Barcelona societat*, Revista d'informació i estudis socials, Ajuntament de Barcelona, n° 3, 1995, pp. 12-37.
- Fursternberg, Frank F. Jr. & Cherlin, Andrew J. *Divided Families: What Happens to Children When Parents Part*, Cambridge, Mass. & Londres: Harvard University Press, 1991.
- Garrido Medina, L. y Gil Calvo, E. (eds.) *Estrategias familiares*, Madrid: Alianza editorial, 1993.
- Hantrais, L. "Les macro-régulations de la famille: Une approche comparative", *Haut Conseil de la Population et de la Famille, Actes du Séminaire du Politique et du Social dans l'Avenir de la Famille*, Paris: La Documentation Française, 1992a, pp. 27-36.
- Hantrais, L. "La fécondité en France et au Royaume-Uni", *Population* 47 (4) (1992b): 987-1016.
- Hardey, M. & Crow, G. (eds.) *Lone Parenthood: Coping with Constraints and Making Opportunities*, Nueva York/Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Iglesias de Ussel, J. (ed.) "Familia", en *V Informe sociológico sobre la situación social en España: Sociedad para todos el año 2000*, Madrid: Fundación Foessa, 1994, pp. 415-547.
- Jurado, T. and Naldini, M. "Is South so Different? The Italian and Spanish Families in Comparative Perspective", *working paper* inédito, Mannheim 14-07-1995.
- Kamerman, S.K. and Kahn, A.J. (eds.) *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, Nueva York: Columbia University Press, 1978.
- Laroque, Pierre (ed.) *La politique familiale en France depuis 1945*, Paris: La Documentation française, 1985.
- Legendre, N. "Présentation du système des prestations familiales", en *Solidarité Santé: Études Statistiques*, n° 4, juillet-août 1988: 31-36.
- Lenoir, R. "L'effondrement des bases du familialisme", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 57-58, juny de 1985, pp. 69-88.
- Lenoir, R. "Transformations du familialisme, reconversions morales", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 59, setembre de 1985, pp. 3-47.
- Liljeström, Rita "Sweden" en Kamerman & Kahn (eds.) (1978): 19-48.
- Linz, Juan J. "Epílogo: Reflexiones sobre la sociedad española", en Salvador Giner (ed.), *España: Sociedad y política*, Madrid: Espasa, 1990, pp. 657-686.
- Meil Landwerlin, Gerardo "Política familiar: Contenido y significado", *Revista Internacional de Sociología* I (1992): 173-191.
- Meil Landwerlin, Gerardo "La política familiar española durante el franquismo", *Revista Internacional de Sociología* II (1995): 47-87.
- Messu, Michel "Les politiques familiales", François de Singly (ed.), 1991, pp. 278-287.
- Myrdal, Alva *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, Cambridge (Mass.) y Londres: The M.I.T. Press, 1968 (1941).
- Ohlander, A. S. *Women, Children and Work in Sweden 1850-1993*, Swedish Government Official Reports, Report for the International Conference on Population and Development in Cairo 1994, 1994.

Instituto Nacional de Estadística, *Panorámica Social de España*, Madrid: INE, 1994.

Pauti, A. "La politique familiale en Suède", *Population* 47 (4) (1992): 959-985.

Pitrou, Agnès "Conclusion", *Les politiques familiales: Approches sociologiques*, Paris: Syros, 1994, pp.245-258.

Ribes, R. (ed.) *Familles et politiques: Tendances et Évolutions*, Bruxelles: OEPF, 1990.

Roca, E. "La familia: El marc legal, els darrers canvis legislatius i les seves repercussions socials", *Barcelona societat*, Revista d'informació i estudis socials, Ajuntament de Barcelona, núm 3, 1995, pp. 38-43.

Roussel, L. et Théry I. "France. Demographic Change and Family Policy since World War II", *Journal of Family Issues* 9 (1988): 336-351.

Roussel, L. "La familia en Europa occidental: Divergencias y convergencias", *Infancia y sociedad*, n° 16 julio-agosto 1992: 103-120.

Singly, François de (ed.) *La famille: L'état des savoirs*, Paris: La Découverte, 1991

Tabah, L. et Maugue, C. *Démographie et politique familiale en Europe*, Paris: La Documentation Française, 1989.

Valero, A. "La prevalencia de la familia nuclear en el sistema familiar español", *Revista Internacional de Sociología* 3 (1992): 183-210.

Vilà, Antoni "Familia y política familiar en España", *Revista de servicios sociales y política social* n° 18 (1990): 14-32.

Zimmerman, Shirley L. *Understanding Family Policy: Theoretical Approaches*, Newbury Park: Sage, 1988.

LA DOBLE MARGINACIÓN

Antonio Ariño Villarroya

1. FEMINIZACIÓN DE LA EDAD AVANZADA E INVISIBILIDAD DE LAS MUJERES

Comenzaré con una anécdota ilustrativa de la tesis que voy a exponer posteriormente. El año pasado formé parte del jurado que tenía que premiar la falla más innovadora y creativa. En principio, para alguien que conozca un poco las fallas la tarea no es muy difícil, pues en los monumentos falleros suele haber poca innovación y abundante reiteración. Una gran mayoría de ellos son fruto de lo que popularmente se llama *refritos* (es decir, una amalgama de figuras ya expuestas en años precedentes). Por tanto, tras una adecuada selección, no es necesario visitar más de 6 o 7 fallas, de entre las 360 que suelen plantarse, para encontrar entre éstas a la más creativa.

Cuando el jurado se encontraba hacia el final de su recorrido, nos tocó inspeccionar un monumento que destacaba por su factura, por sus tonos, por la estilización de las figuras, lo que unido a la simpatía del tema tratado cautivó de inmediato a la mayoría de los presentes, creando una opinión favorable hacia el mismo. Sin embargo, a contracorriente, me permití sugerir que no debían dejarse impresionar por las apariencias: las formas podían ser innovadoras (lo que desde mi punto de vista era discutible), pero el contenido era tremendamente conservador e incluso reaccionario. La falla trataba de la vejez y, por tanto, el asunto parecía muy oportuno puesto que nos encontrábamos en el *Año Internacional de las Personas Mayores y de las Relaciones Intergeneracionales*. En las escenas podían contemplarse alusiones a la soledad y desamparo, a la incomunicación en el seno de la familia, al egoísmo de los hijos que abandonan a sus padres en un asilo, a la decrepitud que provoca el deterioro físico, en fin, ideas corrientes, estereotipos que presentan una visión parcial y sesgada de la realidad de las personas mayores. Por lo tanto, escasa creatividad y recurrencia de los tópicos más anodinos.

Pero, el carácter *edadista* (es decir, discriminatorio por la edad) no culminaba ahí. Su conservadurismo aparecía más patentemente aún en su imponente figura central: un viejo canoso, encorvado, de arriba a abajo vestido y pintado de gris. ¿Por qué me parecía reaccionaria esta imagen de las personas mayores? Por dos razones fundamentales: a) desde una perspectiva sociológica persona mayor no es sinónimo de decrepitud física; b) si hemos de ser fieles a la estadística, la categoría social "personas mayores" es predominantemente femenina, mientras que la falla seguía representándola con rostro masculino.

La falla no innovaba sino que reproducía la invisibilidad social de las mujeres mayores, siendo un reflejo de la doble discriminación que éstas padecen: como mujeres y como mayores. Pero no quisiera darle a este hecho más importancia de la que merece. No considero que haya gravedad en que una falla reproduzca un tópico social, pues en definitiva eso son las fallas: tópicos, lugares comunes. Hubiera sido grave, eso sí, que resultará premiada como creativa e innovadora.

En cambio, se supone que la ciencia es cazadora de mitos, destructora de los ídolos de la tribu. Y sin embargo, también en las ciencias sociales las mujeres mayores son invisibles. Incluso en la sociología del género se presta escasa o nula atención a este fenómeno tan singular. Como acertadamente han señalado Arber y Ginn en un libro magistral, "la sociología feminista ha prestado poca atención a la etapa de la vida en que las mujeres superan masivamente a los hombres en número y en que cerca de dos tercios viven separadas de los hombres" (Arber y Ginn, 1991: 18). La sociología, impregnada de los valores dominantes, se ha centrado en la producción (trabajo pagado) y reproducción (familia en etapas iniciales), en una sociedad que considera que los mayores ya no son productivos ni reproductivos (de ahí lo mal vistas que están las relaciones amorosas y sexuales en la vejez). Por otro lado, hemos vivido unas décadas en que ha imperado la arrogancia de los hijos del *baby boom* imponiendo el culto a la belleza de la juventud e instaurando la obsolescencia de los *carrozas*.

La invisibilidad social de las mujeres es un resultado de su confinamiento a la vida doméstica (de puertas adentro). Por tanto, no es un fenómeno exclusivo de la vejez. Lo que sucede es que tal invisibilidad resulta científicamente más llamativa cuando nos encontramos con una feminización tan significativa durante la edad avanzada.

A la luz de los datos demográficos recientes podemos afirmar que el envejecimiento es un proceso marcado por el género, en un doble sentido.

- 1) Durante el siglo actual ha crecido más la esperanza de vida de las mujeres que la de los hombres, gracias a una reducción más rápida de la mortalidad femenina. Así Bourdelais, al elaborar su interesante índice equivalente de la vejez, sostiene que en el caso francés "la edad de entrada en la vejez femenina se ha elevado mucho más que la masculina: ha pasado de 57 años al principio del siglo XIX a 72,6 años en 1982-1985 (es decir que se han ganado 15,6 años), mientras que la de los hombres ha pasado de 56 a 65 años (tan sólo ha ganado 9 años)". Es decir, que desde finales del siglo XIX se produce una divergencia en la evolución de la esperanza de vida de hombres y de mujeres (Bourdelais, 1993: 228).
- 2) Pero, además, la feminización crece con la edad, de manera que incrementa su proporción en las cohortes más viejas. Según el censo de población de 1991, los hombres mayores en la Comunidad Valenciana son 216.672 y representan el 41,69% de la población anciana, mientras que las mujeres son 302.986 y representan el 58,30%. Pero en la cohorte de mayores de 75 años, los porcentajes son 37,31% para los hombres y 62,68% para las mujeres. Es decir, que casi dos tercios de las personas mayores de esa cohorte son mujeres, que por cada hombre hay casi dos mujeres. No sólo tienen una esperanza de vida mayor, sino que además la suya ha crecido más que la de los hombres.

Este contraste entre la feminización de la tercera edad y la invisibilidad social de las mujeres mayores nos lleva a la formulación de la tesis de la **doble marginación**: *Las mujeres mayores sufren una doble marginación, como mujeres y como mayores, como consecuencia de la división del trabajo en función del sexo que practican las sociedades organizadas alrededor de la producción de bienes en la economía formal*. Y dado que a lo largo del trayecto vital las desigualdades se acumulan (nada más falso que aquello de que la muerte a todos iguala), la doble marginación (fruto del cruce de dos criterios de estratificación como son el género y la edad) se debe entender no en un sentido sumatorio, sino como un tipo cualitativamente distinto de marginación.

2. EL PERFIL DE LAS MUJERES MAYORES

El perfil de estas mujeres mayores diverge tanto en relación con los varones de su misma cohorte como en relación con las mujeres de las cohortes más jóvenes.

1) En relación con sus coetáneos:

- * viven solas en una proporción mayor. La viudedad es un fenómeno predominantemente femenino como consecuencia de la mayor esperanza de vida y de las estrategias hipergámicas propias de nuestra cultura, es decir, de la tendencia a contraer matrimonio con hombres de mayor edad.

- * sobreviven con recursos menguados, por no haberse podido costear una pensión, ya que tuvieron que dedicarse a la reproducción

- * y no se jubilan porque no se contempla una jubilación para las tareas domésticas. Por otro lado, están muy lejos de ser inactivas y siguen desempeñando un papel importantísimo en el seno de las redes familiares. Sólo hay que ir a las 9 de la mañana o a las cinco de la tarde a las puertas de los colegios para ver cómo sobre ellas recae un gran peso en la crianza de los nietos. Criaron a sus hijos con los consiguientes costes de oportunidad para la realización personal, y ahora que sus hijas están, mejor o peor, insertas en la economía formal, se encargan de la crianza de sus nietos. Han cuidado de sus padres y, si siguen casadas, cuidan o cuidarán de sus maridos. Su destino, resultado de su socialización en la subordinación y del incremento de la esperanza de vida, es ser cuidadoras, y preguntarse quién cuidará de ellas cuando contraigan enfermedades invalidantes.

2) Si las comparamos con sus hijas o con las mujeres más jóvenes, entonces observamos la fractura que hay entre las condiciones de vida y los valores de unas y otras. Luis Garrido se ha referido a este contraste hablando de la coexistencia de "dos biografías de la mujer en España". Al analizar la inserción laboral de las mujeres concluye que puede hablarse de dos biografías, situándose la cesura en la generación que cumplió cuarenta años en 1991.

Lo cierto es que la aceleración del ritmo histórico (no sólo en términos económicos, sino también políticos y culturales) obliga a la convivencia social e incluso familiar de mujeres cuya experiencia vital es radicalmente diversa. La inserción laboral, educativa, familiar de las actuales mujeres mayores no se parece en casi nada a la inserción y experiencia vital de las jóvenes. Tres aspectos marcan sobremedida esta diferencia: el confinamiento a la reproducción, la socialización en una ética del sufrimiento y la sumisión, y la exclusión de la vida pública.

- 2.1). La existencia de una división del trabajo en función del sexo, *confinó a las mujeres a la reproducción y la invisibilidad de la vida doméstica*. Hasta tal punto las ha marcado este confinamiento que las mujeres mayores siguen realizando predominantemente las faenas domésticas y son más autónomas, de manera que cuando enviudan pueden seguir viviendo solas, lo que resultaría difícil, a la inversa, para sus maridos.

Este confinamiento a la reproducción no sólo tuvo consecuencias en el período de la vida dedicado a la crianza, sino que, dada la configuración de las relaciones de producción, marcó también su etapa de vida en la vejez: es decir, no pudieron costearse una pensión propia, quedándoles reservadas las pensiones de viudedad. Estas se pierden en caso de contraer nuevas nupcias. Dicha política ha dado lugar a curiosos efectos perversos, obligando a convivir sin legalizar su situación a parejas que por sus convicciones morales preferirían una unión legal.

Bien es cierto que en la década de los ochenta, en muchos casos alertadas por trabajadores sociales, algunas amas de casa, que a veces habían trabajado en el servicio doméstico sumergido, "compraron" sus propias pensiones inscribiéndose en el régimen de empleadas de hogar y sufragando de su bolsillo las cuotas correspondientes. Pero, pese al optimismo que puede desprenderse de la picaresca que supone burlar al estado, la realidad es que fueron estafadas por sus empleadores y que tan sólo han logrado acceder a pensiones mínimas.

- 2.2). No sólo fueron confinadas a la reproducción, sino que fueron *socializadas en la sumisión, el sacrificio, la entrega y la renuncia*.

Este *ethos* de la sumisión juega un papel determinante en la capacidad que tienen en la actualidad para:

- (a) vivir satisfechamente pese a las estrecheces y pensiones exiguas, tener incluso la capacidad de ahorrar y enjuagar deudas o problemas financieros de sus hijos;
- (b) asumir de forma bastante intensa la crianza de los nietos (Al respecto creo que cuando se afirma que está desapareciendo el cuidado voluntario se presta poca atención a lo que hacen las mujeres mayores de estas cohortes insertas en redes familiares en donde conviven cuatro generaciones);
- (c) y seguir viviendo para los otros más que para la realización personal (No tuvieron acceso a una educación formal, por lo que no se entrenaron en la lucha por el mérito, o aquella resultó truncada por la guerra y estuvo orientada a profesiones y actividades escasamente significativas desde una perspectiva igualitaria).

- 2.3). Al confinamiento en la esfera doméstica y la ética de sumisión, se une una tercera característica: *el silencio en la vida pública*. Confinarse a la reproducción no debe entenderse meramente como parir y criar, hacer la comida y lavar la ropa. Las mujeres han desempeñado un papel fundamental en lo que Marina Subirats denomina la construcción de los individuos jóvenes y el mantenimiento de la personalidad de los adultos (1993: 300-301). Por nuestra parte añadiríamos que ellas desempeñan un papel crucial en el mantenimiento de las redes familiares.

3. LAS MUJERES MAYORES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES ACTUALES

Dado que en los últimos años se han aprobado planes gerontológicos que han conllevado una larga y concienzuda preparación, hemos tratado de explorar en qué medida ha sido tenida en cuenta esta realidad de las mujeres mayores en la enunciación de sus objetivos, programas y medidas concretas. Un análisis del *Plan Integral de Atención Socio-sanitaria a la Tercera Edad*, de la Comunidad Valenciana (1991), y del *Plan Gerontológico* del Ministerio de Asuntos Sociales (1993) nos muestra que dicha realidad de

las mujeres mayores no pasa totalmente desapercibida en el análisis pero no pesa de forma específica en los programas concretos que se desarrollan.

Así en el *Plan de la Comunidad Valenciana*, al estudiar en el capítulo II la estructura y evolución de la tercera edad, dentro del apartado dedicado al análisis de los mayores de 80 años, se dice que "las mujeres constituyen la mayoría de esta población, con un 65,4%, lo cual tiene efectos sobre las condiciones de vida, la seguridad social, la atención médica y los sistemas de apoyo. La mujer tiene una vejez agravada por necesidades económicas, aislamiento debido entre otras causas a las escasas perspectivas de empleo remunerado o ausencia total de ellas que ha tenido a lo largo de su vida" (p. 29). Pero, si uno rastrea con posterioridad qué programas se diseñan y planifican para abordar esta especificidad y corregir tales desigualdades, se encontrará con el más absoluto silencio.

Por otra parte en el *Plan Gerontológico* nacional, dado el largo período de tiempo que ha llevado su elaboración, todavía resulta más significativa la ausencia de un capítulo o apartado específico para exponer programas o medidas destinadas a afrontar las consecuencias derivadas de la especifica feminización de la vejez.

Las alusiones a las mujeres mayores son bastante escasas. En la página 46 se expone un gráfico de la población mayor de 60 años clasificada por sexo y edad, según datos de 1990. Por dicho gráfico nos enteramos de que el porcentaje de mujeres mayores alcanza el 57,3% mientras el de hombres es de 42,7%. ¿Qué consecuencias se extraen de este hecho bruto? Las referencias a las mujeres mayores sólo aparecen en dos lugares:

- a) Al exponer las líneas de actuación en el área de *Servicios Sociales*, se propone la siguiente medida (objetivo 1.2.): "Investigación de la situación y necesidades de las mujeres mayores, para determinar el desarrollo de programas de actuación específicos" (p. 83). Por tanto, hay conciencia de la especificidad, pero la planificación que de ello debería derivarse queda postergada a los resultados de una investigación posterior.
- b) Una segunda referencia la encontramos en el área V sobre *Participación*. Dentro del objetivo 2 se propone: "Fomentar la participación de las mujeres mayores en la vida de los centros gerontológicos, programando actividades que sean de su interés y animando su protagonismo en las Asambleas y Juntas de

Gobierno" (p. 147). Como después tendremos ocasión de ver, tal y como está redactada esta medida no capta la complejidad del fenómeno (al menos, en la Comunidad Valenciana), porque mezcla participación en la vida y actividades de los centros (que existe y es muy elevada) y participación en la organización de los mismos (que apenas se da).

No quisiéramos dejar pasar por alto un dato anecdótico, pero revelador, sobre todo, en un documento como éste que ha sido sometido a tantas revisiones. Al exponer las medidas que desarrollan el objetivo 2 del área de *Servicios Sociales* se propone "programar actuaciones específicas para atender las necesidades de los mayores en estado o situación de necesidad más acusada o más alto nivel de riesgo". Entre tales situaciones se presenta a "los viudos recientes". Resulta curioso, porque se pasa de hablar de *situaciones* (soledad, viudedad) a hablar de *categorías* (solos, viudos), y entonces se utiliza el masculino, cuando la viudedad es un fenómeno predominantemente femenino.

No parece, a la luz de lo expuesto, que nuestros planes gerontológicos hayan mostrado gran sensibilidad y madurez ante una problemática tan relevante como ésta. ¿Es que la igualdad de la mujer hay que plantearla sólo en el trabajo, en la vida política y en los hogares jóvenes? ¿es que se considera residuales a las mujeres mayores y su situación irreversible? ¿O se trata simplemente de una impregnación de los valores sociales dominantes y una pérdida de la necesaria vigilancia contra la discriminación?

4. LAS ACTITUDES DE LA SOCIEDAD CIVIL

¿Cómo están definiendo su identidad las personas mayores? ¿Qué actitudes y reacciones observamos en el caso de las mujeres? En nuestra investigación estamos estudiando el asociacionismo y los centros de sociabilidad (entendemos por tales los centros de día, hogares y clubes, habiendo estudiado unos setenta en toda la Comunidad Valenciana). De entre los resultados de la investigación, vamos a destacar algunos puntos que conciernen al tema que nos ocupa.

- 1) El asociacionismo valenciano es muy importante tanto por su afiliación como por su diversidad. Dentro del mismo, desde luego es la UDP (Unión Democrática de Jubilados y

Pensionistas) la organización mayoritaria, hecho éste que a nuestro juicio traduce la *relativa* homogeneidad de las actuales cohortes de personas mayores y el predominio de valores sesgados desde la perspectiva del género. Pero, además existen otras organizaciones y asociaciones de carácter muy diverso. De entre ellas, nos interesa destacar aquí la creación de una asociación específica de mujeres, *La Dona Major*, de la que hablaremos inmediatamente.

- 2) Cuando se compara el asociacionismo español, y más concretamente el valenciano, con el de EEUU o Gran Bretaña, se observa, que salvando las distancias, existen similitudes significativas tanto en el tipo de asociaciones como en sus estrategias. Por un lado, el asociacionismo de las personas mayores suele combinar la realización de objetivos instrumentales y expresivos (como es visible en los centros de sociabilidad), y desarrolla tanto estrategias reivindicativas como practica la prestación de servicios para los afiliados. Por otro lado, la predominancia de algunas organizaciones concretas no disminuye la importancia de la diversidad asociativa. Veamos cómo aparece el género en relación con estos rasgos.

- 2.1). Al estudiar los *centros de sociabilidad* observamos que las diferencias de género son perceptibles en distintos aspectos y direcciones: en ocasiones reflejan mera continuidad con los roles y valores asumidos en la socialización y, por tanto, reproducen los valores dominantes en su ciclo vital; en otras, puede percibirse la innovación y el carácter moderno de ciertas conductas. Los aspectos a tener en cuenta son: afiliación, asiduidad, ocupación de los espacios, participación en actividades y en la organización.

2.1.1). Afiliación y asistencia

La afiliación tiene, en general, un carácter más masculino que femenino. De la muestra de 30 hogares que hemos analizado en una primera fase, hemos encontrado trece en que la proporción de hombres es superior a la de mujeres o se considera que está equiparada. Sólo en seis la proporción

de mujeres inscritas supera a la de varones. Ahora bien, en éstos al igual que en los restantes, quienes asisten con mayor asiduidad son los varones. Los datos que han recogido los encuestadores, tanto a partir de informaciones orales como mediante la inspección ocular, son concluyentes:

Hogar Municipal de Xirivella: "Hay más mujeres que hombres afiliadas, pero van más los hombres que las mujeres". En Hogar Municipal de Mislata "hay más mujeres afiliadas que hombres, pero participan más los hombres que las mujeres" (en el sentido de frecuentar con asiduidad). "Las mujeres (en Albalat) sólo hacen acto de presencia para el uso de la peluquería y para las excursiones". En San Jerónimo (Manises) van asiduamente los hombres, pero los jueves hay peluquería "en este caso la asistencia es exclusivamente femenina (...). Cuando van las mujeres los hombres se van".

En consecuencia, si tenemos en cuenta que la población mayor de 64 años es predominantemente femenina, habremos de concluir que la forma de participación social que consiste en inscribirse y asistir asiduamente al club es preferentemente masculina. Por contra, también apuntan los informes que la edad de acceso al club es más elevada en los hombres que en las mujeres. Estas tienden a inscribirse incluso antes de cumplir los sesenta años. Tal vez haya que ponderar mejor este dato de la mayor juventud de la afiliación femenina al considerar la participación en actividades en función del sexo y la mayor flexibilidad y modernidad de las mujeres.

Además existen diferencias en relación con los horarios y usos del local. Normalmente las mujeres no suelen acudir por las mañanas a los centros, a no ser que tengan que hacer uso del servicio de peluquería o toma de tensión. Utilizan las mañanas para hacer la compra y las tareas propias del hogar.

También se observa una diferencia en el uso de los espacios, llegándose a veces, como veremos, a diferenciar salas en función de actividades que están marcadas por el género: los hombres juegan al *truc* (cartas) mientras las mujeres prefieren el bingo.

2.1.2. Las actividades

Existe un llamativo contraste entre la asiduidad a la vida rutinaria de los clubes y la participación en actividades programadas, porque quienes

más participan en estas actividades son las mujeres. Viajes y excursiones suscitan la atención unánime, pero el resto de actividades provocan una curiosa polarización en función del sexo. En la visita a un centro, el encuestador observó, por ejemplo, que mientras había 35 mujeres jugando al bingo, sólo se encontraban en la sala 5 hombres. Las mujeres se integran con facilidad en distintas actividades culturales y talleres, y muy especialmente en la gimnasia. Por ejemplo, en el grupo gimnástico de Alfafar participan 47 personas, de las cuales sólo 6 son hombres. Lo mismo sucede en el Barrio Orba: en el grupo de gimnasia hay 25 mujeres y 16 hombres y en el de natación, 15 mujeres y 10 hombres. Sólo se invierte esta proporción en la lectura de prensa y de libros.

El mismo fenómeno se da en las Aulas de la Tercera Edad donde la participación femenina es claramente superior a la masculina. No parece fácil explicar esta diferenciación de actividades que redundan en su feminización, cuando por otra parte la afiliación tiene proporcionalmente un carácter masculino. La única hipótesis que parece convincente consiste en sostener que los hombres, como consecuencia de esta específica división del trabajo, han tenido una vida pública más estructurada que las mujeres y, por eso, son ahora menos capaces de asumir comportamientos innovadores. Por el contrario, las mujeres tradicionalmente confinadas a la vida doméstica, cuando salen a la vida pública no tienen asignado todavía ningún rol ni está definida la conducta conveniente. En consecuencia, sus posibilidades de acción y sus expectativas (tienen más que ganar) son mayores. Por otra parte, diversas investigaciones han subrayado la mayor capacidad de la mujer para establecer relaciones sociales durante la edad avanzada (Arber y Ginn, 1991).

2.1.3. La organización

En la mayoría de los órganos de gobierno de los centros ni siquiera hay mujeres; tienen un perfil masculino absoluto. En aquellos en que aparecen algunas mujeres, nunca lo hacen en proporción significativa y, desde luego, no ocupan los puestos más relevantes (presidente o vicepresidente). Comentando esta circunstancia con directivos de la UDP se nos indicó que existían un par de secciones de su organización donde la mayoría de la junta estaba compuesta por mujeres, dándose la circunstancia de que se trataba de juntas extraordinariamente activas. Esta excepcionalidad no hace sino contribuir a rubricar el carácter masculino de los clubes, a pesar

de la paradoja de una emergente presencia femenina de talante modernizador.

En conclusión, observamos por un lado reproducción de roles tradicionales, pero por otro unas conductas más innovadoras por parte de la mujer que del hombre. Es más participativa en las actividades, aunque su presencia en órganos de dirección todavía sea reducida.

3) La Dona Major

El dato que nos parece más relevante desde la perspectiva de la diversidad asociativa es la existencia de asociaciones específicas de mujeres mayores. En EEUU y en Gran Bretaña dichas asociaciones están vinculadas al movimiento feminista. En EEUU funciona la *Older Women's League* que cuenta con más de diez mil afiliadas y está integrada en la *National Organization for Women*. Fue fundada en California (año 1980), y su acción política va dirigida a cambiar la legislación discriminatoria y las desigualdades que sufren las mujeres en el trabajo al tiempo que tratan de mejorar las prestaciones sociales. En Gran Bretaña se fundó en 1982 *The Older Feminists' Network*, un colectivo que organiza *workshops* y campañas contra la discriminación de las mujeres mayores. En la Comunidad Valenciana también ha aparecido ya una asociación de este tipo: *La Dona Major*.

Esta asociación específica de mujeres surge en 1992 por iniciativa de Amparo Vila, asistente social jubilada. En 1993 su afiliación rondaba el centenar. Apenas llevan un par de años de funcionamiento, pero ya han creado una estructura organizativa básica: la Junta Directiva está compuesta por nueve personas, una de las cuales realiza funciones de asesoría.

En un contexto en que predomina el carácter lúdico-recreativo de los hogares, ellas se proponen reivindicar y formar. Comprenden la dificultad que entraña lograr sus objetivos y captar nuevas afiliaciones, dado el perfil o la biografía de las actuales cohortes de mujeres mayores: "Nos han robado la juventud -dice una directiva- y por eso hay ese afán por bailar (se refiere a la vida de club)". A lo que otra replica: "Esto (su asociación) es más de futuro que de presente. De mi edad para abajo, quizá vayamos cogiendo gente, pero las mujeres mayores están muy atadas con los nietos".

Según las directivas, su asociación se propone unos objetivos claramente distanciados tanto del refugio en las tareas tradicionales (cuidar de los nietos), que no permitían a la mujer una vida autónoma e inde-

pendiente, como de la vorágine lúdica de la vida de club. Son conscientes de que la base social que puede apoyar dichos objetivos entre la actual generación de personas mayores es más bien exigua. Por ello, adoptando una estrategia que, por ejemplo, siguen otros movimientos en EEUU y Gran Bretaña, no circunscriben la pertenencia según un criterio rígido de edad. No obstante *La Dona Major* pretende "agrupar y representar a todas las mujeres mayores de la Comunidad Valenciana". Según un folleto propagandístico editado por la asociación, sus fines y metas son:

- 1) Reivindicar los derechos de la mujer mayor, principalmente en cuanto concierne a los sectores salud, economía y educación.
- 2) Procurar el máximo desarrollo personal de sus miembros, facilitando formas que ayuden a su autorrealización y a encontrar el valor positivo del envejecimiento.
- 3) Apoyo y colaboración a otros colectivos, fomentando, entre las asociadas, la solidaridad. "Transmitir valores humanos a otras generaciones". Esta idea aparece representada, no sin ciertas connotaciones sugestivas, en su logotipo: una mujer mayor entrega la sabiduría a una joven arrodillada. La sabiduría se presenta, en consecuencia, como el valor que pueden esgrimir en la competencia por el estatus social.

Entre las actividades que realizan merece destacarse una reunión semanal de convivencia, pero participan también en las Aulas de la Tercera Edad y en actividades deportivas, especialmente en natación.

El día de la Mujer Trabajadora organizan un acto público, con conferencia, homenaje a centenarias y asistencia de autoridades, que suele congregar la asistencia masiva de afiliadas y amigas. Que el acto anual más importante tenga lugar en una fecha tan señalada es un indicador de su orientación y valores, pero al mismo tiempo muestra los límites sociales de su afiliación.

Recapitemos las ideas desarrolladas en nuestra exposición: Las mujeres mayores están doblemente discriminadas: como mujeres y como mayores. Los planes gerontológicos recientemente aprobados han intuido esta realidad, pero no le han prestado una atención específica.

La emergencia de conductas innovadoras en el seno del asociacionismo mixto y de un asociacionismo específico apuntan hacia un cambio de mentalidad y de acción. Pero el carácter minoritario indica que una apuesta por la igualdad de las mujeres mayores ha de contar también con políticas sociales adecuadas.

Necesidad más perentoria si cabe, cuando sabemos que las organizaciones sociales, dinamizadoras de la sociedad civil, productoras del cambio social, generadoras de nuevas identidades y estatus sociales, también expresan y generan desigualdades, puesto que facilitan el acceso a los servicios y prestaciones para las personas mejor informadas y menos aisladas. Justamente, quienes más han sufrido los efectos de la doble marginación son quienes encuentran más dificultades para percibirla como tal y escapar de ella.

BIBLIOGRAFÍA

- Arber, A. y Ginn, J. (1991), *Gender and later life*, Londres, Sage.
- Bazo, M.T. (1990), *La sociedad anciana*, Madrid, CIS.
- Bourdelaís, P. (1993), *L'Age de la Vieillesse*, París, Odile Jacob.
- Conselleria de Treball i Seguretat Social (1991), *Plan integral de atención socio-sanitaria a la tercera edad*, València.
- Garrido, L. (1993), *Las dos biografías de la mujer en España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Garrido, L. y Gil Calvo, E. (eds.) (1993), *Estrategias familiares*, Madrid, Alianza.
- Institut Valencià de la Dona (1988), *Las Mujeres en la Comunidad Valenciana. Informe Sociológico 1986*, 3 t., Valencia.
- Markson, E. (1993), "Las ancianas en Estados Unidos: mitos y realidades", pp. 137-152, en *Papers. Revista de Sociologia*, n. 40.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1993), *Plan Gerontológico*, Madrid.
- Pérez, M. (1993), "La imagen de la vejez a través de los planes gerontológicos", pp. 89-98, en *Papers. Revista de Sociologia*, n. 40.
- Subirats, M. (1993), "El trabajo doméstico nueva frontera para la igualdad", pp. 299-315, en Garrido, L. y Gil Calvo, E. (eds.), *Estrategias familiares*, Madrid, Alianza.
- Vallés, M. y Cea, M.A. (1993), "Los mayores", pp. 821-908, en De Miguel, A. (1993), *La sociedad española 1993-1994*, Madrid, Alianza.

IV PARTE.
EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL
EN LA EUROPA DEL SUR

INICIATIVAS LOCALES Y COMUNITARIAS EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar

En la segunda mitad de los años setenta fue apareciendo en algunos municipios españoles un nuevo tipo de dispositivo orientado a la intervención social, con vocación generalista, que fue extendiéndose después por todo el Estado¹. En diversos trabajos puede apreciarse la situación y los planteamientos de aquella época inicial². En los últimos años han aparecido determinadas voces críticas que cuestionan aspectos claves de esta experiencia³. Trataremos de profundizar aquí qué es lo que ha sucedido en todos estos años.

Hay que reconocer que la idea de una intervención de tipo comunitario en servicios sociales no era nueva. Por un lado, los municipios y las diputaciones mantenían tradicionalmente algunos servicios (muy limitados) para la atención ambulatoria de aquellos ciudadanos que recibían el reconocimiento oficial de su situación de necesidad. Más recientemente, y superponiéndose con el proceso que tratamos de mostrar aquí, la Seguridad Social también había desarrollado, a través del Inerso una mayor intervención de tipo comunitario, en centros de día, unidades de información, etc. En el ámbito de la iniciativa privada, por último, también iban cobrando relevancia las actuaciones de diversas agencias, preferentemente Caritas, para la atención de las situaciones más problemáticas sin necesidad de recurrir a la institucionalización (D. Casado *et al.* 1994).

El proceso de consolidación de un sistema de servicios sociales más estructurado, que venía de la mano del proceso autonómico, trajo consigo

¹ Ver Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (1989).

² Ver PSOE (1984), CEBS (1986), Consejo General de Colegios Oficiales de Asistentes Sociales (1988) y Dpto. de Trabajo y Seg. Social del Gobierno Vasco (1989).

³ Ver Aguilar *et al.* (1990), Casado *et al.* (1994), Corera, C. (1994), Gaviria *et al.* (1992) y Pascual, J.M.^a (1990).

como principal novedad la aparición de un subsistema de atención primaria a nivel municipal y la consolidación de un modelo que distinguía entre los servicios sociales generales (de base, comunitarios o de atención primaria) y los servicios sociales especializados, dirigidos al colectivos determinados de ciudadanos. Las leyes autonómicas de servicios sociales fueron reafirmando la necesidad de esta estructura de atención primaria y el compromiso de consolidarla (J.L. Beltrán, 1992).

EL PLAN CONCERTADO DE PRESTACIONES BÁSICAS

El "Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Administraciones Locales", desarrollado a iniciativa estatal, supuso, a partir de 1988, un importante espaldarazo político y un refuerzo financiero relativamente considerable. Se trataba con esta iniciativa de impulsar a los ayuntamientos a desarrollar una estructura de atención primaria que ellos mismos, bien por escasez de recursos o bien por falta de voluntad política no se decidían a implementar. Hasta ese momento, la acción conjunta de ayuntamientos y CCAA había logrado desarrollar una incipiente estructura, todavía débil e inconclusa. "Salvo excepciones, el diseño seguido presentaba estos rasgos: 1) acotación de sectores geográficos con población comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes; 2) retención en el nivel primario de un elenco pequeño en funciones, excluyendo las atenciones de carácter continuado, incluso las elementales (guarderías, centros de día para ancianos o discapacitados, etc.); 3) dotación de personal basada en un trabajador social, con alguna ayuda administrativa; 4) responsabilidad institucional y financiación compartida entre la comunidad autónoma y los entes de la Administración Local" (D. Casado *et al.*, 1994).

En algunos casos, se logró incorporar al nuevo subsistema los recursos existentes en la beneficencia municipal, sin embargo, se ignoró siempre el resto de iniciativas públicas y privadas, con funciones de atención primaria.

El Plan Concertado no es pues el inicio de la atención primaria en servicios sociales en los ayuntamientos, ni es la única estructura existente. Todavía en 1991, el Inersso, en los sitios en los que no estaba transferido suponía aproximadamente la mitad del Plan Concertado en cuanto a atenciones de información y orientación y un nivel equivalente en cuanto a asistencia a domicilio (D. Casado *et al.*, 1994).

La evolución del Plan Concertado se conoce año a año a través de los convenios firmados entre el Ministerio de Asuntos Sociales y cada una de

las CCAA. Veamos primero su planteamiento inicial para analizar después qué es lo que puede aportar en la lucha contra la exclusión.

Aunque el Plan perseguía el establecimiento y consolidación de un sistema público de servicios sociales, en su concreción lo efectivamente realizado se refiere sobre todo a los "centros de servicios sociales", mientras que en cuanto a los albergues y las casas de acogida, también previstas, apenas hay unas pocas actuaciones (21 centros de acogida y 12 albergues en todo el Estado, en 1991).

El Plan tiene una concepción muy sencilla. Se justifica en torno a tres grandes necesidades básicas. Para responder a cada una de ellas se prevén distintos programas:⁴

• Necesidad de acceso a los seguros sociales:	Programa de información y orientación
• Necesidad de convivencia personal:	Programa de ayuda a domicilio Programa de alojamiento alternativo
• Necesidad de integración social:	Programa de prevención e inserción

Algunos autores en sus trabajos y algunas CCAA en sus programas establecen también una cuarta necesidad, canalizar la solidaridad social, para la que se diseñan los "programas de participación social" (G. García, 1988). De unos y otros, entresacamos los contenidos que se pretendía dar a cada programa.

El Programa de información y orientación (el más desarrollado como ya veremos) se presenta como la puerta de entrada al sistema de servicios sociales en su conjunto. Su función no se limita a informar sobre los servicios sociales existentes y los derechos que pudieran asistir al usuario, sino que debe también orientar respecto de cuales son los más adecuados en cada caso. Así mismo se supone que el ámbito de la información no se limita a los servicios sociales personales, sino que se amplía al conjunto de los sistemas de protección social. Se supone que el objetivo es superar el reincidente "efecto mateo" que tantas veces se ha detectado en los mecanismos protectores del Estado del Bienestar.

⁴ Ver al respecto: Ordinas y Thiebaut (1987), G. García (1988), DGAS (1989), Castellanos y Solís (1990) y J. Charroalde (1990).

El Programa de ayuda a domicilio aparece concebido con una función doble: por un lado va orientado a la superación de las dificultades personales a la hora de desarrollar las tareas de la vida cotidiana, por otro lado se dirige también a superar los conflictos que puedan surgir en el seno de la familia. En uno y otro caso se trata de intervenciones que es necesario realizar en el propio domicilio del usuario, ambos van orientados a evitar el internamiento y a dotar de una mayor autonomía e independencia a las personas atendidas. Sin embargo, parece que los contenidos del trabajo de intervención (atención sanitaria y cuidados domésticos en un caso, intervención socio-educativa y de mediación en el otro) dan lugar a contenidos bien distintos.

El Programa de alojamiento y convivencia trata de dar una salida rápida a mujeres maltratadas, menores con problemas, madres solteras, transeúntes y otros ciudadanos, que por distintos motivos se ven carentes de un lugar donde vivir, y a partir de ahí, trabajar con la familia de origen y apoyar los procesos de vuelta a la comunidad y de reinserción.

El Programa de prevención e inserción es el que presenta en la literatura oficial y oficiosa unos contenidos menos precisos, con definiciones que van poco más allá de lo que su nombre sugiere. Parece ser que deberían dar lugar a una atención específica a los sectores marginados, aunque a veces se discute cual es el papel que deben tomar aquí los servicios sociales y qué corresponde hacer al resto de los sistemas de protección social.

El Programa de promoción y cooperación social trata de canalizar las relaciones con el sector de iniciativa social y de promover la cooperación de los ciudadanos en la cobertura de las necesidades sociales, vía el voluntariado. Se trata de promover los mecanismos de autoapoyo y de ayuda mutua que consoliden las redes de solidaridad.

A mediados de los años noventa, los servicios sociales generales o comunitarios se han convertido, en la mayor parte de los municipios, en la iniciativa local con mayor peso dentro del ámbito de los servicios sociales. Tanto es así que a menudo se confunden los términos en el debate a nivel local entre la atención primaria y el conjunto de los servicios sociales. Según datos de 1992, contaríamos en todas las CCAA con una red bastante dotada de personal, al menos comparándola con períodos anteriores, habitualmente con un trabajador social por cada 10.000-20.000 habitantes o con un empleado para cada 4.000-9.000 habitantes, según las CCAA. Contando exclusivamente los municipios en los que tiene presen-

cia el Plan Concertado, y el conjunto de los empleos financiados en 1991, tendríamos 2.749 habitantes por empleado en los servicios sociales generales (DGAS, 1994). En algunos casos los ratios son mejores, incluso a nivel regional, provincial o de grandes comarcas.

Cualquier programa de intervención social, cualquier actuación a nivel comunitario que quiera plantearse con unas perspectivas mínimas de coherencia y viabilidad tiene que contar hoy con la implicación de esta estructura de atención primaria, más todavía si se trata de luchar contra la exclusión social.

La puesta en marcha de los *salarios sociales* a iniciativa de las comunidades autónomas ha constatado esta realidad. La posibilidad de que esos programas se traduzcan en intervenciones concretas y en procesos de inserción social ha dependido de, y ha variado radicalmente, según la propia capacidad de intervención de la red de atención primaria. La mayor garantía para una eficaz aplicación de las políticas de inserción es contar con una red de servicios sociales comunitarios con auténtica capacidad de intervención, y con ello no nos estamos refiriendo sólo, ni siquiera principalmente, a la dotación de profesionales.

El salario social es la mayor iniciativa específicamente desarrollada a nivel regional y local para la lucha contra la exclusión. Su aplicación ha supuesto para los servicios sociales comunitarios toda una oportunidad y todo un reto, a veces no muy bien comprendido. Justamente al enfrentarse a este reto hemos podido ver con más claridad algunas de las limitaciones y de los problemas que los servicios sociales comunitarios presentan para asumir los objetivos de integración social. Nos fijamos aquí en seis puntos:

- a) Un universalismo mal entendido.
- b) Falta de articulación con otras redes de atención primaria.
- c) Desequilibrio territorial.
- d) Burocratización y falta de contenido.
- e) Falta de formación y de sensibilidad para el trabajo con personas y con familias.
- f) Relación insuficiente con las iniciativas comunitarias.

Esta revisión nos servirá para plantear finalmente que los servicios sociales comunitarios deben tomar una opción decidida por la inserción social, por el trabajo con los excluidos como máxima prioridad.

1. UN UNIVERSALISMO MAL ENTENDIDO

El principio de la universalidad es el más universal de todos los que orientan la acción de los servicios sociales en España: está en todas las leyes autonómicas de servicios sociales. Si en algún sitio se ha aplicado efectivamente es en los servicios sociales generales o comunitarios, aunque no está tan claro que su aplicación sea la más correcta.

Los servicios sociales comunitarios se han visto influidos por un falso discurso de universalismo que ocultaba las características reales de sus clientes e introducía un cierto elemento de desviación de la atención hacia sectores más acomodados. Se hablaba en concreto de "promover y posibilitar el desarrollo del bienestar social de todos los ciudadanos" (Perdomo, 1989).

Pese a dicho discurso, la realidad de los servicios sociales se ha mantenido en una posición marginal para la globalidad de la política social. En general, son poco conocidos y poco utilizados por los ciudadanos. Tan sólo los sectores excluidos efectúan un uso repetitivo y habitualmente poco eficaz de los mismos.

CUADRO 1

Conocimiento y acceso a los servicios sociales en Aragón

	Proporción de personas que conocen los SSB	Proporción de familias que han utilizado alguna vez los SSB
Conjunto de la Población (1986)	24,8%	75,2%
Población en situación de exclusión social (1993)	70,9%	29,1%
Fuente: Encuesta EDIS/DGA, 1986 para el conjunto de la población. Encuesta a la Población Excluida de Aragón. DGA, 1993.		

La inconcreción de las prestaciones que otorgan directamente explica en buena parte el alejamiento de la población, la falta de identidad de los mismos. En el fondo, los servicios sociales son para todos porque no son para nadie. Estos aspectos los profundizaremos un poco más adelante.

Un infructuoso intento de "normalización" en los servicios sociales ha hecho desestimar las actuaciones específicas con grupos definidos de usuarios, con lo que finalmente se han quedado carentes de contenido real.

Esta perspectiva aparecía desarrollada en un texto de intencionalidad provocadora hace unos años. Se exponía un primer sentido del término "universalidad" como superación del carácter contributivo del derecho a su disfrute. Nótese que una parte importante de los servicios sociales en España tenían su origen en la Seguridad Social y habían estado restringidos históricamente a la población que había contribuido a la misma. En segundo lugar, la "universalidad" podría hacer referencia a la cobertura efectiva de todas las situaciones de necesidad. En ambos casos el sentido es eminentemente positivo y diáfano, aunque en esta segunda acepción tendríamos que reconocer que los déficits de cobertura todavía son importantes en muchos tipos de servicios sociales. Existiría sin embargo una tercera acepción del término que es más ambivalente en su significado y que podría haber tenido los efectos perversos que enunciábamos antes:

"Pero existe un tercer significado, asociado al término universalidad que ha sido moneda corriente en los servicios sociales. Es la idea de que los servicios sociales serán universales en la medida que no atiendan a los pobres o marginales, sino a todos los ciudadanos. Ello ha llevado a una serie de actitudes y prácticas que han generado confusión, y que en parte han desviado la acción de los servicios sociales fuera de su función propia.

Buena parte de la confusión procede de la falta de claridad a la hora de establecer las funciones de los servicios sociales. Cuando estos se definen como dirigidos a satisfacer las necesidades sociales o a promover el bienestar social, los servicios sociales pueden hacer de todo con todo el mundo. Este tipo de definiciones genéricas pueden ser útiles para evitar enfoques demasiado restrictivos (recuérdese la definición de salud como bienestar físico y psíquico). Pero si se trata de concretar la acción de unos servicios, hay que ser más precisos. Si se recurre a definiciones como "servicios que están dirigidos a prevenir y corregir las situaciones de privación y marginación" o de la forma que lo hemos hecho en la introducción, las cosas aparecen más claras. El punto focal de la acción de los servicios sociales deben ser los excluidos, los pobres, los marginados, (o los necesitados de apoyo personal y social cuando se trata de su función sustitutiva de la familia), aunque su acción preventiva, o de creación de espacios para la integración, deba dirigirse a sectores más amplios. Por muy amplia que sea la concepción de la salud, los servicios de salud no dejarán de trabajar con enfermos.

El origen de la aplicación de esta concepción del principio de universalidad de los servicios sociales se debe sobre todo a la ruptura que los modernos profesionales de lo social quieren hacer con el antiguo sistema de la beneficencia. Podría formularse la hipótesis de que subyace un rechazo a trabajar con pobres, feos, raros y marginales. El aumento de prestigio del trabajador de lo social, hasta muy recientemente procedente de las pequeñas clases medias, parece que pasa por trabajar con ciudadanos medios normales.

(...) Ello ha llevado a una situación bastante paradójica: la red privada, Caritas, trabaja con los más excluidos y la red pública con los situados inmediatamente por encima. Pero lo más grave es que aunque los más marginales sean expulsados hacia la red asistencial privada, las personas con las que de hecho trabajan los servicios sociales son pobres, excluidos, tal vez en menor grado, mientras que el discurso universalizador no lo hace público. La pobreza y la exclusión salen poco a la luz en nuestro país, por muchas razones; que los servicios sociales no expliquen públicamente que trabajan con ellas es su particular grano de arena a dicha ocultación." (M. Gaviria *et al.*, 1992).

Esta crítica a una inadecuada concepción de la universalidad para los servicios sociales aparece también en autores como Pascual i Esteve que puede presumirse cercano a las posiciones de los que dirigieron el proceso. En aquella época (preferentemente en el período 1979-1983) se funcionó con el concepto de universalismo, que el autor denominó "universalismo invertido" en la política social a nivel local:

"... (una posición) que quería huir de los servicios personales destinados a los pobres y procuró que su oferta se dirigiera a las capas sociales medias y altas, lo que ocasionó un importante desarrollo del efecto Mateo. El universalismo invertido entiende que los servicios públicos deben ser para todo el mundo, no para los pobres, lo que impidió en un momento de aumento del paro y las bolsas de pobreza el desarrollo de una acción social reequilibradora e igualitaria." (J.M^a Pascual, 1989).

Después de la experiencia de estos años, tendríamos que revisar minuciosamente cual es la acepción que vamos a darle al término "universalidad", más allá de lo que pueda ser simplemente hacer explícito su carácter no contributivo, o la intención de extender a los extranjeros el derecho

de acceso, por ejemplo. Cualquier otro uso del término se nos presenta como bastante inútil e incluso peligroso por las desviaciones a que pudiera dar lugar en cuanto a la población destinataria.

De cara a los próximos años, más que la "universalidad", los conceptos que habrán de ser utilizados en los servicios sociales serán "prioridad", "discriminación positiva", "garantía universal de mínimos" y otras similares. En cualquier caso, lo que queda pendiente por hacer en el sistema español de servicios sociales es una tarea de clarificación de los usuarios a los que se dirigen, de las prestaciones que ofrecen y de los derechos concretos que reconocen.

1.1. Clarificar la clientela, las prestaciones y los derechos

A algunos les podrá parecer que esto supone la condena de los Servicios Sociales a dedicarse únicamente a los más marginados y excluidos, en lugar de conservar su aspiración universalista. El problema que se plantea es un problema político, de apoyo del conjunto de la ciudadanía a unos servicios que se dirigen solamente a unos pocos, que justamente son considerados los que menos contribuyen al bienestar general. Taylor-Gooby (1991) lo expresa así, a partir de la experiencia británica: "el problema acaba siendo la posibilidad de movilizar un apoyo político masivo en favor de unos servicios selectivos que, por su naturaleza, no revierten en la generalidad."

Ante esta dificultad, se opta por la extensión y el fortalecimiento de los sistemas y las prestaciones universalistas, de buena aceptación entre amplios sectores de las clases medias, entre otras cosas porque les permiten reproducir y consolidar su posición mediante un acceso cualificado (más informado, con más contactos,...) a unos servicios para todos: "La cobertura universal de la previsión pública es lo bastante flexible como para permitir la expresión del poder de las clases sin socavar el consenso social sobre la prestación de servicios, de tal modo que los grupos más débiles también tengan acceso a ellos." (P. Taylor-Gooby, 1991). La reproducción de las desigualdades sociales es la factura que hay que pagar por el apoyo de las clases medias a los programas de gasto social.

Lo que estamos planteando aquí por tanto no es la conversión de los servicios sociales en "servicios para pobres"... Ya es vieja la advertencia: "¡Pobres servicios!". Lo que planteamos es la necesidad de un reconocimiento explícito de que la función de trabajar con los excluidos y buscar

su inserción social es una función clave para el sistema de servicios sociales. A partir de ahí, un sistema de servicios sociales consolidado, y en concreto su nivel de atención primaria, tendrá que ofrecer prestaciones de tres tipos distintos:

- a) Prestaciones totalmente universales o generales, dirigidas a todos los ciudadanos, con carácter de derecho. En unos casos podrán ser completamente gratuitas para todos, en otros casos podrán establecerse tasas, bien moduladas según la capacidad adquisitiva de los demandantes, o bien fijas.
- b) Prestaciones de asistencia social, establecidas como derecho, de carácter selectivo para los ciudadanos que cumplan una serie de requisitos.
- c) Prestaciones discrecionales, de carácter promocional, que la administración y en concreto los trabajadores sociales distribuyen según las necesidades de los procesos de intervención que desarrollan, en casos concretos o en colectivos.

Si observamos el conjunto de prestaciones que ofrece el sistema de servicios sociales, veremos que la mayor parte de ellas no se encasillarían claramente en una de las anteriores opciones, y que en todo caso tienden a parecerse más al tercer tipo.

1.2. Una conciencia superadora de la subsidiariedad

La siguiente pregunta que tendríamos que hacernos sobre los planteamientos de Taylor-Gooby es si la universalidad de las prestaciones es igualmente aplicable en los servicios sociales personales en el conjunto de los sistemas de protección social, es decir si hay que huir siempre de las prestaciones asistenciales, entendidas éstas como derechos que requieren una prueba de necesidad y no tienen un carácter contributivo (J.A. Ortiz, 1990).

Se ha puesto de manifiesto una tendencia a la asistencialización de las políticas sociales en general, en todos los sistemas de protección y en diversos países. Las pensiones, la asistencia sanitaria, las prestaciones por desempleo, etc. se han visto afectadas por este proceso (G. Rodríguez

Cabrero, 1993). En nuestro país quizás sea en torno a estas últimas donde más claro se muestra: se pasa de la prestación por desempleo, como seguro, al subsidio por desempleo, de carácter semiasistencial. Es éste un proceso realmente peligroso que conllevará sin duda efectos sociales perversos y nos puede acarrear la fractura de la que nos habla Taylor-Gooby. Ahora bien, en el sector de la exclusión social, al menos en nuestro país, la alternativa de protección no se plantea entre el nivel contributivo y el asistencial, ya que los excluidos apenas han accedido al primero, y tampoco la opción parece ser un sistema plenamente universal, salvo quizás en la educación o la sanidad. En los excluidos, hoy por hoy, la alternativa se encuentra entre la asistencia social, a la que sí tienen acceso, y la desprotección social. Despreciar los mecanismos asistenciales para atender las necesidades de los sectores excluidos significa, en España, condenarlos a la desprotección. Los programas de *salario social* se han planteado en cierta forma con esta filosofía, dentro de los estrechos límites en los que se mueven. Allí donde acaba la capacidad protectora no ya del nivel contributivo del seguro por desempleo, sino incluso del nivel semicontributivo del subsidio, es justamente donde empiezan a tener incidencia los ingresos mínimos. Su no existencia hubiera condenado a 50.000 familias españolas a la desprotección social (M. Aguilar *et al.*, 1995).

Pero además, la necesidad de recordar a cada sistema de protección social sus obligaciones para el conjunto de los ciudadanos, no puede nunca ser una excusa para que los servicios sociales no intervengan cubriendo las lagunas existentes. Los servicios sociales personales tienen una gran capacidad para detectar los huecos de la protección social, cubrirlos provisionalmente y asegurar después que los organismos correspondientes se encarguen de ellos. El ejemplo nuevamente lo tenemos en torno a los *salarios sociales*. En muchos sitios se había detectado la dificultad para los sectores excluidos de acceder a los recursos normalizados de formación ocupacional (del INEM y de las agencias de formación de las comunidades autónomas). La aparición del Ingreso Madrileño de Inserción (IMI) y la emersión de un conjunto de personas a las que había que garantizar una formación ha obligado a las instituciones públicas a revisar los requisitos y los contenidos de algunos cursos y a diseñar otros más adaptados a las necesidades y capacidades de los excluidos. El efecto ha sido netamente positivo y en estos cinco años, el acceso a la formación normalizada, general, universalista, ha sido considerablemente mayor (en torno a un tercio de los perceptores de rentas mínimas en algunas CCAA) (M. Aguilar *et al.*, 1995).

Los servicios sociales comunitarios, más que obsesionarse por su universalidad, sin negarla para determinadas prestaciones y bien entendida como eliminación de requisitos contributivos o de nacionalidad, tendrían que buscar los mecanismos y negociar las fórmulas que garanticen la universalidad plena del resto de los sistemas de protección social.

2. FALTA DE ARTICULACIÓN CON OTRAS REDES DE ATENCIÓN PRIMARIA

El discurso y el esfuerzo por montar una red pública de atención primaria a nivel local ha sido tan intenso que ha hecho olvidar la existencia de otras redes, de otras iniciativas públicas que venían desarrollándose, que venían interviniendo en el campo de la inserción social y que llegaban a trabajar incluso, en muchas ocasiones, con las mismas familias, con los mismos casos que los servicios sociales comunitarios. Paralelamente se mantenía la queja de la falta de recursos y la dotación insuficiente de esta red. La contradicción en este diagnóstico es evidente: a la vez que se ignoraban recursos existentes, se reclamaban otros nuevos. Haciendo un repaso por la situación de las distintas CCAA tendríamos, fijándonos exclusivamente en el sector público:

- La red de servicios sociales comunitarios con una dotación intermedia a nivel estatal, se vería seguramente desbordada por el trabajo de atención a volúmenes muy importantes de población en el ámbito urbano, o por el esfuerzo suplementario de los desplazamientos en las áreas rurales con población dispersa. Los equipos regionales de apoyo técnico y supervisión a estos profesionales serían también reducidos. La sensación de soledad y de falta de apoyo de estos profesionales es manifiesta y se reclama una dotación más multiprofesional en los servicios y un apoyo de estructuras superiores (a nivel comarcal en el ámbito rural, a nivel municipal en el urbano).
- El Inserso mantiene sus centros de información, sobre sus propias prestaciones, en las CCAA que todavía no han asumido las transferencias. Ya hemos dicho que su nivel de intervención es aproximadamente la mitad del Plan Concertado en cuanto al programa de información, y que en asistencia domiciliaria alcanza niveles simila-

res. En muchas ocasiones las atenciones van dirigidas a personas con las que los servicios municipales están también trabajando.

- En algunas CCAA, los servicios provinciales de la comunidad autónoma (o los centrales si es uniprovincial) suelen tramitar ayudas de pequeñas cuantías, recibiendo directamente a los usuarios y elaborando los informes sociales correspondientes (tareas todas ellas perfectamente clasificables como de atención primaria).
- También a nivel regional encontramos equipos del menor: los educadores, trabajando directamente con las familias para evitar el internamiento, los psicólogos y trabajadores sociales, elaborando los oportunos diagnósticos.
- Todavía algunas diputaciones provinciales mantienen programas de menores o de intervención familiar. En otros casos, encontramos programas de animación comunitaria, de apoyo al desarrollo comunitario, etc.
- Paralelamente al centro de servicios sociales, y en algunos casos compartiendo local, se han ido configurando equipos multiprofesionales, financiados desde el Plan de Drogas, pero en general con otra dependencia orgánica y con los que no habría previsto un mecanismo estable de coordinación. Muchas de las personas con las que trabajan (preferentemente heroinómanos) pertenecerían a las familias más excluidas del municipio.
- En otras ocasiones encontraremos también servicios de atención domiciliaria, preferentemente dirigidos a ancianos, que se gestionan a nivel provincial o regional, o bien programas de prestaciones económicas finalistas para la cobertura de estas necesidades.
- Los centros de salud y los de salud mental cuentan además, en muchos casos, con trabajadores sociales, que aunque tienen tareas específicas, muchas veces coinciden en sus actuaciones y en los casos con los servicios sociales comunitarios. Podrían también contarse en esta relación los equipos de orientación escolar, que en ocasiones intervienen con las familias, así como otras mini-redes de ámbito local.

En resumen, simplemente contando con los recursos ya existentes en el sector público de los servicios sociales, tendríamos en la mano la posibilidad de reforzar la red de servicios sociales comunitarios, llegando incluso a duplicarla en algunos casos. Esa era exactamente la conclusión a la que llegábamos después de analizar el conjunto de las redes con funciones de atención social primaria en Aragón. Nótese lo parecido de esta situación con lo que se describía en Gran Bretaña, en el *Informe Seebohm*, en 1968. El *Informe Seebohm* centraba su atención en la descoordinación y duplicación de servicios, y recomendaba la integración de los Departamentos municipales de infancia y de asistencia social, junto con algunas funciones de los Departamentos de Sanidad, Vivienda y Educación, y todo ello, en el marco de la gestión municipal.

"La integración de los servicios sociales era necesaria por muchos motivos, entre los cuales, los más importantes eran:

1. Resolver el problema de coordinación de servicios. Una familia con un problema social particular no debe ser tratada por servicios distintos, sino por uno solo, el cual, según los casos, se coordinará con los demás. Antes de la reorganización era frecuente que una familia, en relación al mismo problema, fuese atendida por el Departamento de Infancia, por el de Bienestar, por el Servicio Social de Escuela, etc.
2. Un Departamento único crea menos confusión entre el público respecto a la oficina donde debe dirigirse.
3. Un Departamento integrado tendrá más posibilidades de contratar personal cualificado, así como de preparar al que ya trabaja en los servicios y también de mejorar dichos servicios." (G. Rubiol, 1986).

Una primera advertencia, por tanto, es que esta reorganización no afecta exclusivamente a los servicios sociales de atención primaria, o generales, sino a todo el conjunto de los servicios sociales, que se unifican en la esfera municipal, dentro de los departamentos locales de servicios sociales. En estos departamentos no sólo se agrupa el trabajo de base (trabajo social familiar, apoyo a familias sustitutas...) y los servicios a domicilio, sino también los tratamientos intermedios de menores con problemas de adaptación, los centros de día, la formación de adultos, los talleres protegidos para discapacitados y las residencias para diversos colectivos. Esta

integración en el mismo departamento de los distintos tipos de servicios sociales tuvo en general una buena acogida y fue valorada como un gran logro en el desarrollo de los mismos, incluso bastantes años después: "Buena continuidad del tratamiento residencial a las atenciones comunitarias, buenas atenciones post-tratamiento, integración de servicios cuando hay varios problemas o necesidades en una familia" (G. Rubiol, 1986).

En España, por contra ha habido una doble unificación del conjunto de los servicios sociales, a nivel municipal y a nivel regional, y en muchos sitios, el Estado todavía mantiene la gestión directa de determinados servicios sociales (Insero). La unificación de servicios a nivel municipal apenas se ha realizado como un proceso de descentralización de servicios existentes, sino vía la aparición de nuevos servicios de carácter municipal. En cualquier caso se ha limitado habitualmente a los servicios más típicamente clasificados como de atención primaria, es decir, lo que cabe en el "Centro de Servicios Sociales". Al contrario, en el mismo período han ido apareciendo otras redes superpuestas de atención primaria, muchas veces con contenidos de trabajo y con clientelas muy parecidas.

En el estado de desarrollo actual del Plan Concertado sería muy conveniente plantearse este objetivo de integración de recursos y de intervenciones, que por otra parte, ayudarían a llenar de contenido a la red actual. Es lo que desde hace tiempo defiende también G. Rodríguez Cabrero (1990): "Se ha de avanzar en la coherencia institucional. La coherencia significa facilitar mejor el acceso de los ciudadanos a los servicios, mayor eficiencia en su funcionamiento, evitar duplicidades administrativas y presupuestarias y, por último, posibilitar la descentralización de los servicios sociales." Piénsese en el ejemplo británico, cuyo discurso tanta influencia ha tenido en los servicios sociales españoles. En ese país, el proceso de desarrollo de la red de atención primaria, de tipo generalista y basada en la comunidad se realizó, sobre todo, gracias a la agrupación de recursos dispersos, más o menos especializados, incluso aquellos dedicados a la salud mental o a la gestión de la vivienda social." (NISW, 1992). En España, hemos copiado el discurso generalista y comunitario para generar una red nueva. Queda, sin embargo, pendiente la tarea de integrar en ella todo tipo de actuaciones dispersas.

Ni en los informes del Plan Concertado, ni en otros trabajos de investigación existe un diagnóstico justificado y cuantificado sobre el conjunto de la estructura de atención social primaria, sobre los recursos con los que cuenta y mucho menos sobre las atenciones que presta. Cada administración sabe exclusivamente de aquello de lo que financia y el resto es como

si no existiera. Romper con esta situación se ha convertido en una prioridad para afrontar otros objetivos. Sólo a partir de esa integración de los recursos dispersos y las redes superpuestas podremos contar con unos servicios sociales comunitarios con auténtica capacidad de intervención en el ámbito de la inserción social. No queremos llegar a establecer aquí la conclusión de que los recursos en servicios sociales de atención primaria son ya suficientes. Es ésta una valoración que sin duda está sujeta a un enorme grado de relatividad. Lo que sí queremos es cuestionar que sea la falta de recursos humanos el mal mayor que les afecta. Nos queremos sumar aquí, con más de un decenio de retraso, a lo que Falk y Lee (1984) ya anunciaban entonces sobre la base de la experiencia británica: "Las mejoras en el futuro no provendrán de un aumento del gasto, sino de una gestión mejor de los recursos existentes". En este momento, en España, parece razonable pensar que las mejoras vendrán también con seguridad si logra aumentarse la eficiencia de los servicios sociales (mejor articulación de las distintas redes, eliminación de duplicidades, aumento de la capacidad de intervención, etc.). La vía del aumento de los recursos, como "más de lo mismo" parece limitada en sus efectos.

El otro interrogante sobre este planteamiento se nos muestra en torno a la viabilidad de dicha propuesta de integración y articulación de los recursos dispersos: ¿se podrán poner de acuerdo administraciones distintas para coordinar sus intervenciones sobre el terreno y para delimitar competencias? La pregunta desde luego es difícil de contestar (al menos afirmativamente). Ahora bien hay dos hechos que nos deben llamar a la reflexión. En primer lugar, no parece que vaya a ser más fácil convencer a los políticos para que dediquen cantidades considerablemente mayores a estos fines. En segundo lugar, hay experiencias que parecen ir más en la línea que aquí sugerimos, mientras que otras parecen ir en dirección opuesta. Unos sitios han asumido plenamente ya las transferencias del Inerser y han integrado sus recursos con otros, municipales o autonómicos; hay casos sin embargo en los que apenas se ha hecho nada en esta vía. En unas CCAA el Plan de drogas se ha concretado en una red independiente de atención; en otras sin embargo, las actuaciones del Plan son realizadas desde los servicios sociales comunitarios. Para la gestión del salario social, en la mayoría de las CCAA se ha optado por los servicios sociales comunitarios, pero hay algún caso en el que se ha preferido montar otra estructura paralela. Podríamos poner otros ejemplos que nos mostrarían que quizás sea inviable hoy una integración global de los recursos existentes, de un golpe, haciendo "tabula rasa", pero que sin duda hay un

gran margen de maniobra para reconducir el proceso en esa línea progresivamente.

3. DESEQUILIBRIO TERRITORIAL

Los servicios sociales comunitarios han sido uno de los pocos equipamientos que han llegado si no antes, sí más y mejor, a los pueblos que a las ciudades. En un esfuerzo encomiable por hacer llegar los servicios sociales a todos los ciudadanos, se ha dotado con profesionales de lo social a territorios con una población muy reducida, y en ocasiones dispersa y mal comunicada. Es éste un logro social en sí mismo, que no debe ser cuestionado. Ahora bien, es preciso reconocer que los grandes problemas de integración social, las bolsas de la exclusión y de la marginación tienen sobre todo un *perfil urbano*. En concreto, hemos defendido en ocasiones la oportunidad de hablar de la *"microlocalización" de la exclusión social*: no son tan importantes las diferencias en las tasas de exclusión entre las comunidades autónomas o entre los municipios, o incluso entre los grandes distritos metropolitanos. La clave de su localización está en la barriada, en la calle, o aún en el portal: es a este nivel "micro" al que se produce su concentración, tanto más grave cuanto más marginados son los colectivos de los que hablamos (M. Laparra *et al.*, 1994).

Los servicios sociales comunitarios se han desplegado, sin embargo, siguiendo una lógica estrictamente generalista (hay que estar presentes en todos los municipios y en todos los distritos) pero reforzando insuficientemente los núcleos especialmente necesitados de intervención. En el ámbito urbano, y dentro de éste, en los barrios marginados (en los cascos antiguos de las grandes ciudades y en la periferia urbana) los servicios sociales generales se encuentran hoy colapsados y acuciados por una demanda a la que no pueden responder. Las rivalidades institucionales entre los grandes ayuntamientos y las comunidades autónomas hacen que la aplicación del Plan Concertado en estos municipios se encuentre por lo general a niveles muy inferiores a los del resto del territorio. Los principales déficits dotacionales en cuanto a servicios sociales generales se encuentran justo donde mayor es la necesidad de su intervención para la integración social. Un dato puramente ilustrativo. En Madrid, si sumamos el conjunto de las atenciones realizadas por los servicios sociales generales (una suma de difícil justificación porque la naturaleza y la intensidad de las atenciones es muy diversa según los casos y el resultado final no se

sabe muy bien que quiere decir) nos encontramos con la siguiente paradoja. En los municipios de la corona metropolitana tendríamos 23 atenciones por cada 100 hogares. En los municipios no-metropolitanos tendríamos 51 atenciones por cada 100 habitantes, más del doble.

Gráfico 1

Habitantes por empleado en los servicios sociales generales, en tres CCAA

En Madrid incluimos, junto con la capital, toda el área metropolitana. En conjunto presentan niveles de dotación muy parecidos.

Fuente: Consejerías de Bienestar Social de las tres CCAA y elaboración propia. Los datos corresponden a 1992.

Algunas experiencias piloto han marcado la vía por la que podría compensarse este déficit. En Andalucía y en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, se desarrollan planes específicos de intervención en los barrios más castigados por la exclusión social, desde una perspectiva interdepartamental. Se han delimitado unidades relativamente reducidas (entre 4.000 y 60.000 habitantes), se han dotado con equipos de profesionales, y se han comenzado a hacer algunas inversiones de importancia en temas de vivienda, equipamientos e infraestructuras. Se les aplica, en suma,

algún criterio de discriminación positiva. Tienen nombres diversos: más tecnocráticos como el de "Barrios de Actuación Preferente" o más populares como el "Plan de Barriadas", pero los contenidos son similares. Estas experiencias tienen todavía dimensiones muy reducidas. En Andalucía, por ejemplo, se identificaban cuarenta barrios con estas características en un estudio sobre la pobreza. Sin embargo, el Plan sólo acogía a doce de ellos.

Otras actuaciones más a gran escala, como la planteada para el Sur de Madrid, siguen la misma lógica de asignar prioridades territoriales, pero sobre un espacio demasiado extenso, y con concepciones más generalistas. Estas experiencias se muestran más eficaces como instrumento de redistribución general que podría beneficiar a los sectores precarizados y llegar a incidir sobre la pobreza moderada. Más difícil es, sin embargo, que lleguen a tener un efecto visible sobre los sectores excluidos. Otras actuaciones como las del Consorcio para la Población Marginada (dejando aparte sus conflictos) estarían más en línea con el modelo anterior, aunque en este caso dirigido a un sector muy reducido de la exclusión social: unas 2.000 familias chabolistas de Madrid.

En todos estos casos, sin embargo, se echa en falta una mayor articulación de estos equipos con los servicios sociales generales. Es un elemento para la reflexión el hecho de que cuando aparecen actuaciones "micro", de tipo comunitario, específicamente dirigidas a los sectores excluidos, aparecen al margen de la red que monta el Plan Concertado. En una estrategia de lucha contra la exclusión social sería necesario identificar todos los barrios que tienen estas características y pensar en un refuerzo específico de la estructura de servicios sociales comunitarios para los mismos, además, por supuesto, de otras intervenciones de más amplio alcance, planteadas desde una concepción interdepartamental.

4. BUROCRATIZACIÓN Y FALTA DE CONTENIDO.

Como hipótesis nos atrevemos a decir que los servicios sociales tendrían que desarrollar dos tipos de funciones principales:

- a) ofrecer servicios que sustituyen los *cuidados y apoyos personales y de convivencia* que determinadas personas necesitan y no pueden obtener de sí mismas o de su entorno familiar próximo. Ejemplo típico

de esta función son los servicios de ayuda a domicilio, en el ámbito de la atención primaria.

- b) contribuir a la inserción social de las personas que padecen situaciones de exclusión y marginación, mediante un *trabajo social* que favorezca su incorporación a mecanismos y estructuras sociales tan normalizadas como sea posible.

La esencia de los servicios sociales es la de tratarse de servicios *personales* cuando desarrollan la primera función, porque suplen actividades de apoyo personal que normalmente desarrollan personas próximas. Pero cuando desarrollan la segunda función, su carácter personal es aún más intenso. Son acciones en las que los primeros recursos son la actividad personal de los profesionales y las propias capacidades personales del usuario, y en los que las prestaciones económicas, de alojamiento, en especie, etc., son elementos complementarios. Por ello sería erróneo concebir los servicios sociales como una agencia distribuidora de recursos. La concepción de los servicios sociales (y, lo que es más grave, del trabajo social) como un mecanismo de distribución de recursos que hace corresponder a tal demanda-necesidad tal recurso-servicio o prestación ha sido importante en los últimos años. Ha contribuido a configurar en buena medida los servicios sociales, sobre todo los generales, que se han desarrollado en los últimos quince años. Es una concepción que corresponde a la imagen de una población en general integrada socialmente aunque con algunas necesidades específicas, y de un Estado (o sistema mixto público-privado, que tanto da) capaz de proveer cuantos recursos sean necesarios para cubrir las necesidades expresadas en forma de demanda. Es una imagen que corresponde a un Estado del Bienestar desarrollado en un contexto de pleno empleo, aunque cualquier historiador de la política social acabaría por convencernos de que tal situación jamás ha existido fuera de la mente de los ideólogos del *Welfare State*.

Nuestra hipótesis es que esa concepción, de consecuencias profundamente burocráticas, es inadecuada para la función de integración social de los excluidos que se encomienda a los servicios sociales. La mayor paradoja es que reproduce casi exactamente el mecanismo de funcionamiento en relación con el ciudadano de los demás sistemas *normales* de protección social, precisamente el mecanismo que ha causado en buena medida su exclusión. Lo más grave de esta concepción es que ha marcado profundamente el desarrollo de los servicios sociales desde su naci-

miento aún reciente. Es una concepción que no sólo excluye a los excluidos, sino que además imposibilita el trabajo social. El trabajo social, como trabajo de relación con personas, de transformación de situaciones de exclusión y bloqueo personal-social, se pierde entre la gestión administrativa de papeles-prestaciones y la vacía programación y planificación de sí misma. No es de extrañar que si bien las primeras víctimas son los excluidos, las segundas a poca distancia sean los propios trabajadores sociales. La gran paradoja es que, invirtiendo el evolucionismo darwinista, por el que se sabe que la función crea el órgano, en el Plan Concertado se ha intentado que el órgano, es decir los profesionales de lo social contratados, una vez incorporados al organigrama de los servicios sociales municipales, creen la función, es decir el contenido, es decir proporcionen recursos para resolver los problemas o las necesidades de los usuarios. Pero, desgraciadamente, si es muy difícil que el órgano genere la función, mucho más difícil es que un órgano provisional, jerarquizado, precarizado, pueda dar un contenido, es decir constituir una función social. En el fondo, más que unas Prestaciones Básicas, lo que se sigue montando (anualmente) es una red básica, es decir, un organigrama, una plantilla de personal contratado en situación de empleo precario⁵. Los mismos informes del Plan Concertado tienen una terminología confusa a este respecto. Hablan de 10.815 empleados en los servicios sociales generales, y distinguen entre los trabajadores de "plantilla" (5.527, el 51%) y los de "prestaciones" (5.288, el 49%). De estos últimos, la mayor parte, el 73%, se dedica al programa de atención a domicilio, por lo que serán mayoritariamente trabajadores familiares. Un 13% se dedican al programa de prevención e inserción por lo que podemos deducir un peso importante de los educadores.

Un observador ajeno al sector sin duda se preguntaría: ¿Es que los trabajadores de "plantilla" no dan "prestaciones" a los usuarios? Evidentemente no es así, pero la terminología sí nos apunta hacia una parte del diagnóstico sobre esta red: un *déficit de atenciones concretas*, de soluciones para los ciudadanos que lo demandan, tanto en el aspecto de apoyo a la convivencia como en el de la inserción social. La mayor parte de los recursos humanos de "plantilla" se dedican a informar a los usuarios y tramitar sus solicitudes (el 46%) y a tareas de coordinación y gestión de la estructura (un 22%).

⁵ Véase al respecto, M. Aguilar *et al.* (1990), C. Corera (1994) y M. Gaviria *et al.* (1992).

CUADRO 2

Distribución de los trabajadores de los servicios sociales generales, según programas a los que se dedican.

	Plantilla		Prestaciones	
	Nº de Trabajadores	%	Nº de Trabajadores	%
Información y orientación	2.539	46	171	3
Ayuda a domicilio	591	11	3.862	73
Alojamiento alternativo	25	0	37	1
Prevención e inserción	418	8	701	13
Fomento cooperación	43	1	59	1
Ayudas económicas			107	2
Estructura	1.198	22		
TOTAL	5.527	100	5.288	100
Fuente: Memoria 1991 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales.				

Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Asuntos Sociales sobre los resultados del Plan Concertado en el año 1991, el coste total del Plan ha sido de 28.316 millones de pesetas y se ha llegado a un total de 2.201.877 personas. Esto nos daría una cobertura increíble para estos servicios y un coste especialmente bajo por usuario (12.860 pta/año). Si muchas de estas prestaciones se supone que tienen un contenido y un efecto sobre el conjunto de la familia, tendríamos que en torno al 15% de los hogares españoles acudirían anualmente a los servicios sociales comunitarios. Es manifiesto que ésta no es la situación y que se dan muchas duplicidades. También aquí, aunque no sean ciertas las cifras, nos dan la pauta de un diagnóstico que sí se corresponde con la realidad: un importante y reiterado trasiego de usuarios por los servicios que reciben una atención escasa. Cuando vemos el nivel del coste anual por usuario (Cuadro 3) se nos aclara hasta dónde puede llegar esta escasa intensidad de la atención.

CUADRO 3

Coste anual por usuario y año de cada uno de los programas del Plan Concertado.
Año 1991.

Programa	Coste/usuario
• Información y Orientación	2.128 Ptas.
• Ayuda a Domicilio	133.396 Ptas.
• Alojamiento Alternativo	12.092 Ptas.
• Prevención e Inserción social	2.128 Ptas.
• Fomento de la cooperación	12.473 Ptas.
• Ayudas económicas	22.490 Ptas.
Fuente: Memoria 1991 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales	

Tan sólo el programa de asistencia a domicilio parece estar suponiendo una prestación de una cierta intensidad, aunque sin llegar a los estándares mínimos que se tienen como referencia en otros países. Difícilmente se estará llegando a las dos horas de atención semanal por usuario de media, cuando en los documentos técnicos algunas CCAA se plantean como objetivo las 4,5 horas. Además, su cobertura es muy escasa: no llega a un usuario por cada 100 ancianos, cuando se está hablando de llegar a tasas de cobertura del 5% o del 8% de los ancianos. La mayor parte de los usuarios lo que reciben de los servicios sociales generales es información, bien en las entrevistas personales del programa de información, bien en las charlas y reuniones que se organizan en el programa de prevención. Entre estos dos programas suponen el 94% de los usuarios.

CUADRO 4

Usuarios de los servicios sociales generales, por programas

	Nº de Usuarios	%
Información y orientación	1.958.570	64
Ayuda a domicilio	40.756	1
Alojamiento alternativo	86.436	3
Prevención e inserción	909.644	30
Fomento cooperación	97.796	
Ayudas económicas	98.943	3
TOTAL usuarios reales	2.201.877	100
Fuente: Memoria 1991 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales		

En los sitios en los que el contenido en cuanto a prestaciones y capacidad de intervención es mayor, podríamos pensar que la distribución aproximada del esfuerzo del equipo de profesionales sería la siguiente:

- El 50% del trabajo se dedica a tramitación (la mayor parte de trabajadores sociales y coordinadores, así como los administrativos).
- Un tercio se dedica a atención a domicilio (preferentemente trabajadores familiares).
- El resto, un 15% aproximadamente, podría dedicarse a la inserción, a algún taller de habilidades sociales o a los contactos con las entidades ciudadanas.

Los servicios sociales comunitarios se han visto aprisionados en una doble trampa que les lleva a reducir muchísimo su capacidad de intervención. Por un lado les falta una oferta suficiente de recursos propios para los ciudadanos, de prestaciones, técnicas o económicas, de soluciones a sus problemas. Las prestaciones que empiezan a desarrollar por sí mismos son de escasa entidad todavía. Existe una descentralización insuficiente que hace que la mayor parte de las decisiones sobre el acceso a los recursos se tomen al nivel regional. Por otro lado, la necesidad de buscar esos recursos a los ciudadanos les llevan a una sobrecarga de trabajo burocrático de tramitación, de cumplimentación de solicitudes complejas y de informes sociales que intentan justificar y avalar la concesión de determinadas prestaciones que, a fuerza de basarse en estos argumentos, acaban convirtiéndose en discrecionales. El tiempo disponible para el trabajo directo con las familias se queda así muy reducido.

La consecuencia directa de esta situación es la falta de capacidad de intervención real en los procesos de inserción/exclusión que afectan directamente a su clientela. La única alternativa, y la más utilizada por tanto, es la de *derivar los casos*, desafortunado término que suele significar más bien "mandar a la deriva", abandonar a su suerte o quitarse de encima los casos más problemáticos. El proceso puede quedar perfectamente ilustrado con la situación que encontramos en un programa del menor en una comunidad autónoma, en el que lógicamente coincidían en su intervención los servicios municipales y los regionales, pero con una articulación insuficiente en la que los servicios especializados asumían tareas de atención primaria, y en la que se repetían por unos y otros las tareas de estudio y diagnóstico de los casos (véase Figura 1). Nótese además que, al margen de esos problemas duplicidades e ineficiencias, para la mitad de

Figura 1

Esquema de funcionamiento de un programa teórico de atención al menor

los casos, después de dos procesos de estudio y diagnóstico (en los servicios comunitarios y en los especializados), no se asegura que sean finalmente atendidos, ni que sobre ellos se realice una intervención profesional adecuada. Con la dotación y la concepción actual, los servicios de atención primaria tienen grandes dificultades para asumir casos de una cierta problemática y que requieran atenciones de intensidad y duración importantes. Se han convertido en dispositivos con una gran capacidad de detección pero con escasa capacidad de intervención social.

De cara al futuro, es necesario introducir pues importantes elementos de transformación en los servicios sociales generales que rompan con esta tendencia perversa hacia un modelo cada vez más burocratizado y menos eficaz, en el que apenas hay lugar para el trabajo real de inserción. Con este objetivo de reconducción del proceso, se tendrían que ir definiendo progresivamente las *prestaciones concretas* que los servicios sociales generales deberán establecer (los contenidos de cada programa,...). Estas prestaciones deberían establecerse como *derechos subjetivos*, reclamables por aquellos ciudadanos que estuviesen en determinadas circunstancias, o que cumpliesen determinados requisitos. Tres serían las prioridades que podrían plantearse para el debate:

- a) Desarrollo de los programas de ingresos mínimos de inserción, en la doble vía que se han planteado inicialmente, la garantía de unos ingresos mínimos y de programas y actuaciones orientadas hacia la integración de los colectivos excluidos. La función a cumplir en estos programas por los servicios sociales generales es clave. En relación con esta estrategia de inserción a nivel local, es necesario el desarrollo de proyectos orientados a colectivos con problemas específicos (toxicómanos, jóvenes en situación de riesgo, chabolistas,...), independientemente de su acceso o no a los ingresos mínimos.
- b) Desarrollo de la atención domiciliaria. El envejecimiento de la población, la carestía de las alternativas residenciales y sus efectos institucionalistas, el bajo nivel de cobertura que todavía tiene en España la asistencia domiciliaria, hacen de estas prestaciones una auténtica prioridad. Su utilidad a la hora de facilitar la convivencia y la visibilidad de sus intervenciones hace que sea muy apreciada por los ciudadanos.
- c) Desarrollo de los programas de intervención con familias, como mejor alternativa a la institucionalización de menores y como dispositivo de prevención secundaria y terciaria de los malos tratos en el interior de

la familia. En este caso los recursos están ya presentes en los servicios sociales generales (hay trabajadores sociales, psicólogos, educadores, etc.) y se trataría más bien de reorientar su dedicación hacia el trabajo con las personas, la intervención directa con las familias en sus hogares, con un contenido típicamente terapéutico, socio-educativo.

5. FALTA DE FORMACIÓN Y DE SENSIBILIDAD PARA EL TRABAJO CON PERSONAS Y CON FAMILIAS

Si Mary E. Richmond resucitara, no se vería representada por el quehacer de sus colegas. El proceso de puesta en marcha de la red ha dejado un poso formalista que es preciso depurar. La obsesión de estos años ha sido la de consolidar una estructura más que la de intercambiar experiencias de trabajo concretas. La información que se ha divulgado, y la sensibilidad que se ha ido difundiendo con ella, nos hablan más de estructuras, estándares, de ratios, de plantillas y estabilidad laboral de los profesionales. Las técnicas concretas de trabajo social han quedado en un segundo plano, y es preciso recuperarlas si queremos que los servicios sociales comunitarios tengan la capacidad de asumir el hándicap de la inserción. Tres serían las líneas sobre las que habría que potenciar las técnicas, habilidades o cualificaciones (y sobre todo la sensibilidad) de los trabajadores sociales:

- a) El trabajo social con personas, las intervenciones de tipo socio-educativo, de apoyo y acompañamiento social a los procesos de inserción: desde el trabajo típico de casos y de familias hasta las técnicas de trabajo con grupos. Este trabajo requiere una serie de conocimientos, de habilidades, de técnicas y de práctica que en muchos casos no están suficientemente desarrolladas en los profesionales.
- b) Capacidad para asumir decisiones y responsabilidades en dichos procesos de intervención. La simple descentralización de la concesión de las ayudas de emergencia, que en muchos sitios siguen centralizadas a nivel regional, requiere avanzar por este camino. El desarrollo de la asistencia a domicilio requerirá también una formación adecuada de los profesionales que hayan de gestionar el programa para que este tenga los efectos deseados de evitar o retrasar el internamiento y mejorar la calidad de vida de los ancianos. Se trata de un proceso de

asignación de recursos en el que hay que manejar criterios complejos de autovalimiento, de situación económica, a la vez que se estudian otras posibilidades alternativas. En los procesos de intervención con familias, a cada caso se le va a dedicar un volumen importante de trabajo profesional y posiblemente también una cierta cantidad de recursos económicos. Las propuestas más avanzadas de «gestión de casos» (D. Challis, 1992) suponen un gran margen de decisión para los profesionales. Para asumirlo con responsabilidad es necesario un sentido de las prioridades, del cálculo coste-beneficio en cada intervención concreta, de capacidad de autoevaluación, etc. En todos estos tipos de intervenciones es necesario que las decisiones se tomen en la base, por los mismos profesionales que están trabajando el caso. Ahora bien, esta capacidad de decisión aumenta la responsabilidad de los profesionales que posteriormente tendrán que dar cuenta de los resultados de sus actuaciones. Por lo general, la formación recibida y la actitud de los profesionales suele ser otra en la actualidad. Se trata de solicitar recursos, de aportar argumentos en los informes, pero para que otros decidan. Una posición que genera una gran frustración entre los profesionales y que desarrolla hábitos de irresponsabilidad y de falta de criterios en la distribución de unos recursos escasos. Es necesario generar profesionales con capacidad de asumir eficientemente estas responsabilidades.

- c) Capacidad de diseño y de gestión de proyectos sociales, y en concreto, de proyectos de inserción. El trabajo por la inserción requiere una creatividad constante. Los huecos que deja el sistema productivo para los excluidos se agotan en el momento de descubrirlos y las actividades que ayer daban buenos resultados en cuanto a inserción hoy se muestran obsoletas y saturadas. Es por ello necesario trabajar con estructuras flexibles que van acomodándose a cada momento y se van transformando continuamente. La generación de proyectos va a ser por tanto una necesidad constante. La relación con la administración de las entidades titulares requerirá también un rigor en la gestión económica y administrativa; y el propio éxito de la experiencia precisará de un buen hacer en la gestión de las relaciones humanas. Todo este conjunto de cualificaciones son difíciles de generar y necesitan un esfuerzo constante de apoyo y formación continuada con los profesionales que se vayan a ver implicados (M. Aguilar *et al.*, 1994).

Potenciar la *formación* continuada y el reciclaje profesional de todos los trabajadores de lo social se muestra por tanto como una gran prioridad. El objetivo ha de ser adquirir técnicas adecuadas de atención directa, instrumentos eficaces de intervención, más allá de la simple gestión del servicio y de la tramitación de prestaciones, capacidad de innovación y de captación de las nuevas necesidades, de elaboración y de gestión de proyectos sociales. En esta línea, en los aspectos más puramente técnicos, ciertamente se está ya avanzando y se desarrollan algunos cursillos, jornadas y encuentros profesionales que podrían ir cumpliendo esa misión. Faltaría quizás una mayor aplicación práctica en los centros. Sin embargo, la transformación que se plantea no tiene exclusivamente una dimensión técnica. El cambio en los valores y en la sensibilidad de los profesionales es tanto o más importante.

La última década larga de desarrollo de los servicios sociales y de consolidación de las profesiones de lo social, se ha entendido sobre todo como un proceso de creciente profesionalización en el que la neutralidad técnica y la distancia terapéutica adquirirían máxima importancia. El caso del trabajo social sería especialmente significativo. De la situación de los asistentes sociales de ayer, escasos en número, que trabajaban preferentemente en instituciones benéficas de la Iglesia y se formaban en centros no universitarios de titularidad confesional, se ha pasado en relativamente poco tiempo a los trabajadores sociales de hoy, que se forman en la universidad, trabajan como funcionarios en la administración pública, han logrado que se reconozca su disciplina como área de conocimiento científico y han desarrollado una importante estructura administrativa para desarrollar sus funciones. Sin duda esa estrategia profesionalista ha tenido efectos positivos en cuanto al desarrollo de la capacidad de intervención sobre determinados problemas. Pero ahora, la neutralidad y la distancia de los profesionales se cuestionan también como límites al desarrollo adecuado del trabajo social.

Al menos desde dos posiciones ideológicas clave se plantea si es posible o deseable un trabajo social que no asuma un compromiso con los sectores sociales a los que atiende. Por un lado, desde los servicios sociales del entorno de la Iglesia, muy basados en el trabajo de voluntarios o de profesionales muy implicados y poco retribuidos, se critica cada vez más la actitud burocrática y distante de los profesionales que trabajan en la administración pública, los límites que plantea el trabajo "de ocho a tres" para desarrollar procesos comunitarios, lo inadecuado de las perspectivas reglamentistas de la administración para plantear procesos de inserción social, la insustituibilidad de una relación afectiva, humanizada, en pro-

cesos de intervención cuya principal característica es justo su dimensión personal. Por otro lado en los sectores más radicales de la profesión se reivindica la vuelta al trabajo comunitario, en contacto con los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones de vecinos y con un objetivo de denuncia y de transformación social propios de la militancia. En España esta corriente no ha tenido una plasmación formal, pero su discurso aparece en determinados círculos. Quizás el caso más destacable de insistencia en una vuelta necesaria hacia el trabajo comunitario con una base de mayor compromiso reivindicativo sea Marco Marchioni (1994). En Gran Bretaña, se habla ya hace tiempo del movimiento del "trabajo social radical" que, además de transformaciones en el modo de plantear la intervención social (evitar tratamientos individualistas, propios del modelo sanitario, que estigmatizan y culpabilizan a los usuarios; plantear una relación con los servicios que les dé más poder y autonomía a los ciudadanos, etc.) presentan claramente la necesidad de una alianza política de los trabajadores sociales con las instituciones que puedan defender los intereses de los sectores desfavorecidos (el movimiento feminista, las asociaciones de las minorías étnicas, los sindicatos y determinados partidos políticos).

Al margen de las peculiaridades que presentan una y otra perspectiva, lo cierto es que para el desarrollo de una estrategia de inserción a nivel local y comunitario es necesario un proceso de transformación de los valores y de las concepciones de los profesionales, en el que vayan afirmándose el compromiso y la implicación con aquellos sectores de la población que se encuentran excluidos del resto de la sociedad.

6. RELACIÓN INSUFICIENTE CON LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Conjuntamente con el profesionalismo, en el discurso dominante en los servicios sociales durante toda esta etapa de desarrollo ha estado presente una fuerte concepción de la primacía del sector *público*. La reivindicación fundamental era la creación de un sistema público de servicios sociales y se buscaba preferentemente la implicación de la administración pública en un sector en el que estaba escasamente presente. La red de servicios sociales generales es en buena parte el producto de ese discurso y de la actitud reivindicativa de los profesionales en ese sentido.

En las leyes de servicios sociales la iniciativa social se contemplaba siempre con una función subsidiaria y complementaria respecto del sector

público, que se reservaba las funciones de planificación, financiación y decisión estratégica. La iniciativa social, concebida con una función puramente instrumental, debía responder a los objetivos marcados por la propia administración. La aparición de los municipios en los servicios sociales generales y la necesidad de hacerse hueco y de afirmar su primacía y liderazgo en el ámbito comunitario, dentro de una estrategia coherente con su discurso sobre la posición del sector público, ha podido llevar en ocasiones a una cierta incompreensión con las entidades de iniciativa social, a una cierta incapacidad para plantear un diálogo y una actuación coordinada. En más ocasiones de las que hubiera sido deseable, los servicios sociales municipales y los comunitarios se han ignorado mutuamente en sus intervenciones orientadas a la inserción.

“La práctica comunitaria que se ha realizado durante estos años en España, además de ser muy limitada en número, ha estado dominada por el enfoque de la *comunidad patológica*, ni siquiera la coordinación de servicios de bienestar se ha llevado a cabo, a pesar de la retórica en su favor. La promoción de la organización de intereses vecinales y de usuarios en aras de una extensión práctica de los derechos sociales, ha sido abandonada por los trabajadores sociales públicos, dejándola en manos de algunas organizaciones vinculadas, en su mayor parte, a la Iglesia católica.” (S. Sarasa, 1993).

Posiblemente ahora que la red de los servicios sociales generales está más consolidada y asentada y que el debate en torno al Estado del Bienestar nos ha llevado a redescubrir la iniciativa social como un “tercer sector” a potenciar, se den unas condiciones más favorables para que a nivel comunitario, del barrio, del pequeño municipio, los servicios sociales generales y las entidades ciudadanas trabajen más conjuntamente. Es éste otro prerrequisito imprescindible para un abordaje adecuado de una estrategia orientada hacia la integración social. La relación con las entidades de iniciativa social debe ser algo especialmente cuidado por los servicios sociales generales. Esto es así preferentemente por dos motivos:

- La inserción social puede estar liderada y orientada por el Estado, pero sobre todo es tarea de la sociedad civil, y en concreto de la comunidad local. No puede haber inserción social si la sociedad civil no se abre a los sectores excluidos. El trabajo de inserción es sobre

todo una tarea de abrir "huecos" en el entramado social, es un trabajo que tiene que ver con la sensibilización y con las actitudes del conjunto de la sociedad y en concreto de las entidades ciudadanas. Los sindicatos, las asociaciones de vecinos, las asociaciones de padres de alumnos, las asociaciones de profesionales, cada uno en su ámbito de actuación, tendrán que asumir ese objetivo de integración y tratar de abrir los huecos necesarios, de eliminar las barreras que están dejando excluidos a determinados ciudadanos.

- La agrupación de los excluidos es ya una forma de inserción social. El propio hecho asociativo tiene efectos positivos. Permite estructurar reivindicaciones de estos sectores; posibilita una interlocución con los que toman las decisiones; en suma les dota de un mayor poder, de mayor capacidad, a unos sectores sociales que están muy carentes de ella.

Desde esta perspectiva, una política progresista en materia de servicios sociales debería optar claramente por el apoyo a las iniciativas que la propia comunidad es capaz de generar para enfrentarse a sus problemas. Este apoyo, que se plasmaría en la conveniente canalización de recursos, optaría por las *iniciativas pequeñas*, frente a las desarrolladas a gran escala; por aquellas *que germinan en la base de la comunidad*, frente a aquellas otras que se dedican a la alta gestión; por las que tienen un *carácter voluntario y participativo*, frente a las que aspiran a la consecución de beneficio (M. Laparra, 1989).

El Plan Concertado prevé que la relación de los servicios sociales generales con las entidades ciudadanas se articule a través del programa de fomento de la cooperación. Los datos que aporta sobre él nos aclaran muy poco al respecto (véase los cuadros en el apartado cuatro). Se supone que en este programa la cifra de usuarios "refleja las entidades con las que se trabaja durante el año". Si esto es así tendríamos que cada centro de servicios sociales generales trabajaría con 131 entidades, la mayor parte de las cuales serían entidades ciudadanas, del ámbito comunitario. El coste total de esta relación, sumando las prestaciones y el gasto con implicación directa en el programa supondría 1.220 millones de pesetas, el 4,3% del total del gasto del Plan Concertado y el 6,8% del gasto en prestaciones y su gestión.

Los fondos que financian a las entidades ciudadanas no parten del ámbito local, ni mucho menos de los servicios sociales generales, sino pre-

ferentemente de los presupuestos autonómicos de servicios sociales y del fondo del IRPF que gestiona el Ministerio de Asuntos Sociales. Esta centralización, a nivel autonómico y estatal, de las decisiones sobre financiación de ese tercer sector social poco ayuda para que trabajen de un modo más articulado en el nivel comunitario los servicios municipales y los de iniciativa social. Además, las exigencias administrativas para lograr la financiación, en cuanto a la cualificación del personal y el modo de contratación, la presentación de los proyectos y las memorias, la contabilidad, etc., necesarias quizás para garantizar un adecuado uso de los fondos públicos, van asfixiando la creatividad de estas instituciones. La dependencia de la financiación pública y los procedimientos no participativos por los que ésta se decide, supone una auténtica hipoteca en muchos casos para el desarrollo de actividades de defensa, de denuncia y de dinamización social, en suma de lucha contra la exclusión.

Una relación público-privado coherente con el reconocimiento de la función que cumplen las instituciones de iniciativa social debiera desarrollar, con mecanismos estratégicos, sus potencialidades reales (M. Laparra, 1991):

- Una financiación menos cicatera, que permitiese una mayor amplitud de los objetivos propios de estas instituciones, al margen de los que la administración pueda establecer. La dinamización social es útil, aunque no suponga gestión directa de servicios. ¿Por qué no financiarla?
- Una financiación más diversificada, con varias formas alternativas. La desgravación fiscal de las donaciones es tan sólo una de ellas. Sería interesante plantear la utilización para estos fines de los fondos de prestaciones asistenciales (subsidio de desempleo, garantía de ingresos mínimos, etc.), desarrollando fórmulas de empleo social protegido, como alternativa a dichas prestaciones, a desarrollar en instituciones sociales de distinto tipo.
- Una financiación asignada de un modo más participativo. La asignación de recursos económicos a las instituciones sociales podría realizarse con la participación directa de dichas instituciones, de forma transparente y negociada.
- Una participación directa en la toma de decisiones referente a la satisfacción de las necesidades sociales. Se podrían llenar de conte-

nido los consejos de bienestar social que languidecen día a día en las comunidades autónomas y en los ayuntamientos, sin ninguna función real, de decisión o de control. Solamente con el desarrollo de estas fórmulas de participación directa puede afianzarse la cultura y los comportamientos de mayor madurez democrática en la sociedad.

Este cambio en los modos de financiación, participación y control permitiría una mayor articulación en las políticas de inserción entre las entidades ciudadanas y los servicios sociales comunitarios. Se trataría de pasar progresivamente del enfrentamiento y la competencia, a la cooperación, a una colaboración abierta, pactada y negociada, basada en respeto mutuo. Si esto es posible de alguna manera, lo es a nivel local.

LA APUESTA POR LA INSERCIÓN

Hemos planteado la inserción social como una de las funciones principales a cumplir por los servicios sociales generales. Ya que además ha sido éste el aspecto más desatendido durante los últimos años, a pesar de que la dinámica social se nos muestra como crecientemente excluyente, es lógico que sea ahora uno de los prioritarios. En este campo, además, confluyen de una forma muy especial las intervenciones de las administraciones públicas con las iniciativas de las entidades ciudadanas. Los programas de rentas mínimas de inserción, el llamado *salario social*, ha pretendido ser un instrumento que llene de contenido estos servicios dotándoles de instrumentos para cumplir la función que tienen asignada. Después de una revisión sistemática de los 16 programas puestos en marcha en las CCAA en los últimos cinco años hemos llegado al convencimiento de su efecto netamente positivo sobre los servicios sociales generales, a pesar de que su aplicación se encuentra en muchas CCAA a un nivel realmente raquítico (M. Aguilar *et al.*, 1995). Una información minuciosa sobre esta cuestión, pero ceñida exclusivamente al caso madrileño puede encontrarse en la evaluación realizada en esta comunidad después del primer año y medio de andadura del IMI (M. Aguilar *et al.*, 1993).

"El énfasis en la inserción que han aportado las rentas mínimas, plantea al trabajo social todo un reto, pero también toda una oportunidad para su evolución. Sintetizando, podríamos identificar cuatro factores

que han podido influir (de una forma variable en cada caso) en la evolución del trabajo social y del conjunto de los servicios sociales, especialmente la red de atención primaria.

- a) El intento de combinar los dos derechos (a la prestación y a la inserción) o (en la versión más generalizada) la necesidad de condicionar el primero a un contenido real del segundo.
- b) Las propuestas de contractualización del trabajo social presentes en muchas de las regulaciones autonómicas, que se presentan como la vía de superación del supuesto conflicto.
- c) Una reorientación de las prioridades hacia los más excluidos: los salarios sociales, aunque en menor escala que en Francia, han supuesto la aparición de un colectivo de personas excluidas que no eran conocidas por los servicios sociales y han establecido legalmente la obligación de trabajar con ellos.
- d) La aparición o previsión de dispositivos específicos para la inserción que, gestionados por los servicios sociales, llenan de contenido programas que hasta el momento se encontraban prácticamente vacíos (el Programa de Inserción del Plan Concertado, por ejemplo) (...)

El *salario social*, en suma supone un cuestionamiento necesario de la labor de los servicios sociales. La clave es ahora cómo éstos responden a la cuestión." (M. Aguilar *et al.*, 1995).

Si respecto al conjunto del sistema de garantía de ingresos su importancia es mínima, sobre el sistema de servicios sociales personales los salarios sociales han tenido un importante impacto. Han supuesto un aumento apreciable del presupuesto público dedicado a servicios sociales en su conjunto, un aumento de los recursos humanos (trabajadores sociales y otros profesionales), así como de los proyectos y recursos específicamente dedicados a los sectores excluidos, preferentemente gestionados por la iniciativa social y las entidades locales, y no menos importante, una clarificación en cuanto a las prioridades sobre las áreas de intervención.

Con los proyectos de inserción y toda una serie de iniciativas dedicadas al trabajo con los excluidos, se ha generado una importante capacidad de innovación, de la que los servicios sociales parecían haberse privado: la

generación de unos nuevos espacios y de unas dinámicas nuevas que permiten relacionarse de una forma distinta con los usuarios (M. Aguilar *et al.*, 1994). Es por todo ello que pensamos que la puesta en marcha de los *salarios sociales* puede marcar algunas pautas para la próxima evolución del conjunto de los servicios sociales de atención primaria, aunque no sea más que por evidenciar los errores manifiestos que se han cometido en su diseño.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M., Corera, C., Gaviria, M. y Laparra, M. (1990) "Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los servicios sociales y el trabajo social", en *Documentación Social*, nº 79.

Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1993), *Ingreso Madrileño de Integración. Primera evaluación*, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, Madrid.

Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1994), *Los proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos*, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, Madrid.

Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1995), *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Euroamérica, Madrid.

Beltrán Aguirre, J. L. (1992), *El régimen jurídico de la acción social pública*, Instituto Vasco de Administración Pública / Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Oñati.

Casado, D., Aznar, M., Gutiérrez, A. y Ramos, C. (1994), "Acción social y servicios sociales", en Juárez, M. (comp.), en *Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid.

Castellanos, J. L. y Solís de Ovando, R. (1990), *Las prestaciones básicas de ayuda a domicilio y alojamiento alternativo en el marco del Plan Concertado*.

CEBS (1986), *Los Servicios Asistenciales y sociales de Atención Primaria. II Jornadas de Estudio del CEBS*, Humánitas, Buenos Aires.

Consejo General de Colegios Oficiales de Asistentes Sociales y Trabajadores Sociales (1988), *Encuentro sobre servicios sociales comunitarios*, Siglo XXI, Madrid,

Corera, C. (1994), "Recursos de carácter asistencial y preventivo de tipo general", en Hualde, G. (comp.), *La intervención penal y asistencial con los menores de 18 años*, Fundación Bartolomé de Carranza, Pamplona.

Challis, D. (1992), "Programas alternativos en las prestaciones a la tercera edad: gestión individualizada de casos y prestaciones domiciliarias", en Moreno, L. *Intercambio social y desarrollo del bienestar. II Seminario Internacional de Política Social "Gumersindo de Azárate"*. CSIC. Madrid.

Charroalde Valles, J. I. (1990), "Prestaciones básicas en servicios sociales. El Plan Concertado" en *Documentación Social*, nº 79.

Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (1989), *Symposium sobre Servicios Sociales de Base*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

DGAS/MAS (1989), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

DGAS/MAS (1994), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales. Memoria 1991*, Dirección General de Acción Social. Ministerio de Asuntos Sociales.

- Falk, N. y Lee, J. (1984), *La planificació dels serveis socials*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social. DGSS, Barcelona.
- García, G. (1988), *Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo*, Siglo XXI, Madrid.
- Gaviria, M., Laparra, M. y Aguilar, M. (1992), "Los servicios sociales generales. Un sistema sin objeto", en (comp.), *Evolución Social en España*. 1990, Instituto Sindical de Estudios, Madrid.
- Laparra, M. (1989), "Privatización y servicios sociales. El caso de Navarra", en *Revista de Treball Social*, nº 115.
- Laparra, M. (1991), "El descompromiso social del Estado o la autogestión de las necesidades sociales", en (comp.), *Público-Privado y Bienestar Social*, INTRESS / Fundació "La Caixa", Barcelona.
- Laparra, M., Gaviria, M. y Aguilar, M. (1994), *La exclusión social en Aragón*, Departamento de Bienestar Social y Trabajo. Gobierno de Aragón.
- Marchioni, M. (1994), *La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*, Bencho, Santa Cruz de Tenerife / Las Palmas de Gran Canaria.
- National Institute for Social Work (1992), *Trabajadores sociales. Su papel y contenido*, Narcea, Madrid.
- Ordinas, T. y Thiebaut, M. P. (1987), *Los Servicios Sociales Comunitarios*, Siglo XXI, Madrid.
- Ortiz Oseguera, J. A. (1990), "El "IMI" de la Ley de Ingreso Mínimo de Inserción", en *Zerbitzuan*, nº 12/13.
- Pascual i Esteve, J. M. (1990), "La política social en España", en VVAA (comp.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Sistema, Madrid.
- Perdomo Cejudo, J. G. (1989), *Servicios sociales. Leyes autonómicas. Análisis, guía de aplicación, regulación de Consejos y estructura orgánica de las Consejerías competentes*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- PSOE (1984), *Servicios sociales municipales. III Jornadas de Servicios Sociales Municipales*, PSOE, Secretaría General de Política Sectorial, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990), *El gasto público de los servicios sociales en España (1972-1988)*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. (1993), "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar", en Albarracín, J. y otros, (comp.), *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*, Icaria-ISE, Barcelona-Madrid.
- Rubiol, G. (1986), *Los servicios sociales I. Organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y Países Bajos*, Siglo XXI, Madrid.
- Sarasa, S. (1993), *El servicio de lo social*, Insero, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Taylor-Gooby, P. (1991), "La privatización y el futuro del Estado de Bienestar Británico", en Rodríguez Cabrero, G. (comp.), *Estado, privatización y bienestar*, Icaria/FUHEM, Madrid.

LOS INMIGRANTES EN EUROPA

Zaïhia Zeroulou

INTRODUCCIÓN

"La inmigración es sin duda un tema importante de nuestras sociedades, que a su vez ha dividido a la clase política y la opinión pública".¹ No obstante, la población inmigrante constituye solamente el 2,4% de la Europa Comunitaria. Ocho de los trece millones de inmigrantes que residen en los países de la Comunidad Europea son de origen extracomunitario. Estas cifras muestran la ausencia real de grandes invasiones de emigrantes procedentes de los países del tercer mundo.

Estos inmigrantes de fuera de la Comunidad viven en su mayoría, y comparativamente con los de origen comunitario, en una situación claramente desfavorable, concretamente, en lo que se refiere a empleo, paro, educación, alojamiento, y a toda variable comúnmente utilizada para medir la integración en las sociedades autóctonas. Por otro parte, este sector de población inmigrante corre riesgos importantes de discriminación en cuanto a las políticas sociales que se aplican en los distintos países de la Comunidad. A título de ejemplo, puede decirse que la renta mínima necesaria para conseguir la inserción, puede discriminar a casi todos los extranjeros, o estar reservada a los extranjeros de origen comunitario, o bien a personas que poseen certificado de residencia con cierto período de validez.

I - ¿QUÉ LUGAR OCUPAN LOS INMIGRANTES DENTRO DEL ESPACIO SOCIAL EUROPEO?

El tema de la Europa social, y de los inmigrantes adquiere mayor importancia en la medida en que los países de la Comunidad tienen que afrontar los siguientes problemas comunes.

¹ Jacqueline COSTA-LASCOUX, Patrick WEIL: *Logiques d'Etats et immigrations*, Ed. Kimé, París 1992, 292p.

- 1) Hacer frente a la competencia económica en un contexto donde se produce una evolución rápida, tanto en el ámbito tecnológico como en el político.
- 2) Reducir las desigualdades de condiciones de vida, incrementar la seguridad en el empleo, de renta y de protección social.
- 3) Controlar los movimientos migratorios que son el resultado de desarrollos económicos desiguales entre distintos países.
- 4) Y por último, hacer frente a los efectos del declive de los regímenes totalitarios del Este y de las insurrecciones de las minorías nacionales o étnicas que contribuyen a aumentar todo tipo de intolerancias.

A su vez, las nociones de "Europa social" e "inmigrantes" remiten a temáticas muy sensibles, donde las concepciones y las realizaciones difieren profundamente en los distintos países. Si la Comunidad no tiene la competencia, ni los medios para llevar a cabo una política de migración, relevando a los distintos Estados, la evolución de la acción comunitaria en el ámbito social muestra igualmente enormes dificultades para elaborar una política social.

Haciendo un breve repaso de la gestión de la Comunidad en materia de migración, en los últimos años, podemos destacar que en el Tratado de Roma, las disposiciones sociales están escasamente representadas, quedando reducidas a una cuestión de compañerismo en materia de empleo y trabajo para los inmigrantes. Por otra parte, hay que señalar que la acción social de los países de la Comunidad llevada a cabo hasta 1985, se ha limitado a aquellos aspectos institucionales y políticos que son resultado de la falta de acuerdo entre los Estados miembros, en materia de política social. La ratificación de la Acta Única Europea, la reforma de los fondos estructurales, el restablecimiento del diálogo social, la adopción de la carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, y la puesta en vigor de sus disposiciones, constituyen los principales avances en la construcción de un espacio social europeo.

El ámbito social ha sido objeto de dos protocolos. El primero se refiere a la cohesión económica y social que puede calificarse de declaración común sin valor jurídico, y el segundo sobre la política social. El protocolo sitúa el acuerdo entre los once países que se encuentran en la filiación de la carta de derechos sociales fundamentales comunitarios. Esta carta la

suscribieron once Estados en diciembre de 1989, al igual que el capítulo social del tratado de Maastricht. Dicho acuerdo parece situarse en el marco de la proclamación de una serie de garantías mínimas, con objeto de evitar el abuso de diferencias en materia de condiciones de trabajo o de protección social con fines de competencia. La gran innovación del mismo se sitúa a nivel de la necesidad de consulta a los interlocutores sociales, a los que se les reconoce un derecho de iniciativa. La firma de este acuerdo entre los once países de la filiación constituye la prueba de un proceso que rompe el vínculo entre la problemática de la Europa social y la de la integración económica, como ha escrito J. VOGEL.²

La firma de los once países constituye uno de los límites de la política social comunitaria. A su vez se constata una reticencia por parte de los respectivos Estados miembros a transferir sus competencias al orden jurídico comunitario en materia de migración, de derecho de asilo, o de visados. Desde el momento en que no se ha fijado claramente una línea de demarcación entre las competencias Comunitarias y las competencias intergubernamentales, la Acta Única Europea ha favorecido la separación del parlamento europeo así como también la multiplicación de las estructuras paracomunitarias. En este contexto, las disposiciones que rigen el derecho de asilo y el Estatuto de refugiados fueron objeto de un acuerdo firmado por once de los doce ministros responsables, el quince de junio de 1990 en Dublín. El grupo TREVI creado en 1975, reúne a los ministros de interior y de justicia de los diferentes Estados miembros, y tiene como misión luchar contra el terrorismo, el radicalismo, el extremismo y la violencia internacional. Tiene igualmente vocación de examinar los acuerdos que conciernen la política de migración y el fortalecimiento de los controles a fronteras exteriores.

La construcción de la Europa social se hace sobre la base de la pertenencia nacional de los individuos, lo cual impone la desigualdad jurídica, desigualdad de derecho de acceso al espacio social, y algunas veces, incluso la exclusión. Se distinguen dos estatutos según el origen comunitario o extracomunitario de los inmigrantes, y la propia Acta Única Europea corre el riesgo de acentuar esta distinción.

La Comunidad Europea tiene que afrontar dos retos en relación con el tema de la migración: el control de las nuevas oleadas migratorias y la

² *L'Europe sociale après Maastricht*, J. VOGEL, *l'année sociale*, 1991, Université Libre de Bruxelles.

integración de los inmigrantes que residen ya legalmente en los Estados miembros. Ante estas dos cuestiones, se han formulado dos respuestas respectivamente. Por una parte, el desarrollo de la reglamentación de los flujos de entrada y de las condiciones de residencia (el acuerdo Schengen, el tratado de Maastricht...) y por otra parte, el fortalecimiento de las políticas de integración de los inmigrantes.

El acuerdo Schengen

El catorce de julio de 1984, Francia y Alemania crean un espacio de libre circulación a través de la supresión de controles en sus fronteras comunes. Algunos meses más tarde se adhieren al acuerdo países como Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Más recientemente, España y Portugal se añaden también al espacio de Schengen.

Todos estos países quieren poner en común los problemas de seguridad y de inmigración que tienen planteados, con voluntad de llevar a cabo una armonización de las políticas y del marco legal. El 28 de febrero de 1986, la Acta Única Europea que modificó el Tratado de Roma, incorporó un artículo relativo "a la libre circulación de las personas en un espacio sin fronteras interiores". Posteriormente, El 19 de junio de 1990 se firmó el acuerdo Schengen, cuyas previsiones son:

- 1) El fortalecimiento de los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad.
- 2) Una mejor organización de la cooperación entre los sistemas judiciales, las políticas y los servicios administrativos (a través del Sistema de Información Schengen SIS).
- 3) Una organización progresiva de ciertas políticas y especialmente la relativa a los visados.
- 4) Y por último, una articulación suficiente de las prácticas en la aplicación del derecho de asilo.

El proceso intergubernamental converge con la política comunitaria que se refleja en el Tratado de Maastricht, del cual el acuerdo Schengen sirve de referencia. Tratándose, en su contenido, toda la temática referente al contexto social de los inmigrantes y de la represión de la inmigración ilegal. Por otro lado, se constata la creación de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y la del observatorio europeo de las drogas. A ese pro-

pósito conviene resaltar que las cuestiones relativas a la lucha contra los tráficos y la criminalidad están vinculadas con las de la política de inmigración.

"El acuerdo sobre un sistema coercitivo o del control está más dispuesto a elaborar una política común de asilo", ha escrito Jacqueline COSTA-LASCOUX.³

Hay razones legítimas para temer que la falta de coordinación entre las diversas instituciones en lo que se refiere a impuestos, tiene serias implicaciones en el devenir de la condición de los no comunitarios en Europa.

Es innegable que en materia de inmigración se establece una convergencia de las políticas nacionales, teniendo por objetivos, el control, la reglamentación y la situación de contexto de la población inmigrante.

II - LA SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA EN EL PROCESO DE MARGINACIÓN SOCIAL

Ante esta cuestión, uno debe preguntarse si el discurso que fundamenta el rechazo de los inmigrantes, tiene realmente una carga negativa. En la hipótesis de que esto sea cierto, el discurso de rechazo de los inmigrantes puede perjudicar, sin duda, la misma evolución del espacio europeo que acoge estos inmigrantes y que están ya instalados, en su mayoría, desde hace tiempo. Por otro lado cabe preguntarse, si este discurso se dirige a atribuir a los mismos inmigrantes o a los extranjeros, una responsabilidad directa en lo que concierne a los fenómenos de pobreza y de marginación que ellos viven.

1) Las nuevas dinámicas migratorias en Europa

A finales de los años ochenta, casi todos los países de Europa experimentan una reactivación de sus oleadas de migración. Este reinicio significa que en los países de la Europa del norte las migraciones no se establecen conforme al deseo de los gobiernos nacionales. Por una parte, estamos asistiendo en el contexto de estos países a una corriente más o menos

³ Op. citada.

masiva de refugiados y de clandestinos, y por otra parte, en los países de la Europa del sur la inmigración que es tanto regular como clandestina, continúa tomando fuerza.

La problemática referente a la inmigración tiene un carácter paradójico. Las economías de los países implicados tienen que hacer frente a una crisis económica, y por ello, se tiende, por un lado, al rechazo de esta población inmigrante, mientras que al mismo tiempo, esta población es absorbida de forma desordenada con objeto de maximizar los recursos. Esto tiene como resultado la segmentación masiva de categorías de población que no llegan a integrarse, en el caso de los jóvenes, o a reintegrarse, en el caso de los parados de larga duración. La crisis ha hecho de estos sectores, núcleos de población marginada, con la cual no se hace otra tarea que gestionar una asistencia basada en los subsidios mínimos.

Esta paradoja se incrementa en la medida en que la población de la vieja migración sufre directamente los azotes de la crisis, y a partir de ahí experimenta las dificultades suplementarias que se añaden a las del proceso de integración. En ocasiones estos sectores de población inmigrante adoptan actitudes explosivas. Ejemplo de ello, son las revueltas que han estallado en países como el Reino Unido, Francia y Bélgica. Esta clase de motines tienen un paralelismo con las oleadas de racismo que se han originado en ciertos países, a raíz de las políticas de acogida de nuevos inmigrantes y de refugiados. También son ejemplos, la situación reciente en Alemania, y las reacciones políticas que han hecho eco a estas tendencias en Francia e Italia.

Así pues, desde estas premisas y en grados distintos los inmigrantes constituyen categorías sociales, que por su carácter específico de población recién llegada, experimentan múltiples problemas de inserción. Las categorías sociales que responden a la realidad de la inmigración ilustran distintas formas de marginación y de pobreza.

2) La pobreza como característica intrínseca de la inmigración

En primer lugar hay que señalar que existen diferentes tipos de migración: Las migraciones por causa de guerra, conflicto político o religioso, las migraciones transoceánicas que se dirigen a la conquista de nuevos espacios sociales de colonización, y las migraciones de carácter económico. Estas últimas causadas, en su mayoría, por la búsqueda de la supervivencia, por parte de los grupos étnicos o nacionales que a su vez se

encuentran en situaciones de miseria extrema. Centraremos nuestra atención en el tercer tipo de migración, puesto que constituye la forma predominante en los flujos migratorios internacionales contemporáneos que se han producido en Europa, en estos últimos años. Estos flujos migratorios constituyen la expresión de una reacción de fuga ante las situaciones de pobreza económica que se dan en los países de origen.

La pobreza no es un fenómeno exclusivo de la realidad de la inmigración, tenga esta un carácter viejo o reciente. Pero si puede afirmarse que los emigrantes constituyen una población, que por sus caracteres específicos, incorporan formas de pobreza muy particulares y que son el resultado de esta misma condición.

La diversidad de situaciones migratorias en Europa las podemos clasificar en cuatro categorías:

- Las poblaciones de vieja inmigración,
- las poblaciones nacidas de la inmigración,
- los nuevos flujos.
- Los grupos específicos (refugiados, demandantes de asilo y clandestinos).

Esta clasificación responde a las formas en que los fenómenos migratorios se someten a los grandes cambios económicos y sociales; a su vez, esta clasificación, muestra también, la dinámica propia de cada momento del proceso migratorio.

Las categorías anteriormente expuestas corresponden a las modalidades de exclusión diferentes que se dan en cada fase del proceso migratorio, el cual determina, al mismo tiempo, la inserción de los inmigrantes. En este sentido, estas categorías permiten precisar mejor las relaciones que mantienen la pobreza y la migración, y ponen en evidencia la necesidad de una política social que no excluya el fenómeno migratorio.

Estas categorías se ven afectadas de forma desigual por la pobreza ya que esta actúa de forma selectiva. Por ejemplo, las oleadas de vieja inmigración están esencialmente vinculadas a la pobreza engendrada por situaciones de crisis económica, esto se traduce en el incremento del paro de larga duración. La pobreza adopta, en este caso, formas comparables a las de la población autóctona de origen obrero. En este contexto, las poblaciones nacidas de la inmigración deben enfrentarse a los mismos problemas que la población autóctona, en lo que se refiere a la escolarización, la formación, y el acceso al empleo.

Por todas partes, las categorías llamadas específicas, encuentran las mismas dificultades por el hecho de vivir en una situación provisional, y debido a que no gozan de un reconocimiento, es el caso de los clandestinos y los refugiados. Estas categorías tienden a eternizar su situación. Es precisamente a partir de los flujos migratorios procedentes de nuevos países que puede hacerse una previsión de las situaciones de pobreza nuevas que se dan en círculos todavía difíciles de delimitar.

Teniendo en cuenta la antigüedad de las experiencias migratorias, podemos distinguir dos grupos de países que presentan situaciones contrastadas.

Existe un primer grupo de países de vieja inmigración formado por Alemania, Francia, Reino Unido y Bélgica, que denominaremos grupo de la Europa del norte. Estos países han experimentado en el pasado una fuerte oleada migratoria y en el momento actual están presenciando la entrada de nuevos flujos migratorios, bajo diferentes formas. Los trabajadores que entran clandestinamente o legalmente, inmigrantes que llegan para reunirse con sus familias, y también refugiados. Para estos últimos el caso de Alemania es representativo, si se tiene en cuenta la situación de los países del norte de Europa, enfrentados a los problemas de los refugiados procedentes del viejo bloque del Este.

Las migraciones externas del segundo grupo de países, que denominaremos grupo de Europa del sur, tienen todas las características de una inmigración reciente por oposición a las viejas inmigraciones. En Italia y en España, la inmigración es más reciente, sus primeras manifestaciones se produjeron hace doce años. Otros países como Portugal y Grecia conservan las características de los países de emigración, experimentan el retorno de los antiguos emigrantes y constituyen también países afectados por la llegada de inmigrantes clandestinos.

3) Los inmigrantes en los países de la Europa del norte

Los países de la Europa del norte poseen una vieja tradición en materia de inmigración. En estos países la población inmigrante alcanza una cifra importante, y su permanencia ha obligado a los poderes públicos de los países respectivos a superar la fase de resolución de problemas a corto plazo y elaborar programas que permitan resolver los problemas a tiempo, con objeto de llevar a cabo una política de inmigración más coherente. Los países de la Europa del norte están comprometidos, en la aplica-

ción de estos programas a largo plazo, desde hace aproximadamente unos doce años.

Las preocupaciones actuales en materia de inmigración son, por una parte, frenar la llegada de nuevos flujos migratorios a través del dominio y el control de las entradas, y por otra parte, facilitar la integración de la población inmigrante, según la definición que se da a este concepto, y que se desprende de la historia política, económica y social de cada país.

En esta perspectiva los poderes públicos muestran la voluntad de mantener o de llevar a cabo medidas de integración, teniendo como objetivo facilitar a sus inmigrantes la adquisición de la nacionalidad del país de acogida. Según el contexto nacional y en grados distintos, se puede constatar la gestión de políticas específicas dirigidas a la población inmigrante, con la intención de tomar las responsabilidades ante los problemas que se derivan de un marco jurídico común. Al mismo tiempo se cuestiona la eficacia del proceso con objeto de favorecer la inserción de la población.

En los países de la Europa del norte, hay que distinguir la vieja población inmigrante de los flujos migratorios más recientes. La primera suscita interrogantes, en cuanto a la especificidad de los problemas que se detectan, si se comparan con los de la población autóctona. Los segundos constituyen un tipo de población que se encuentra de hecho enfrentada a situaciones particulares, causadas por un estatus jurídico que no les permite todavía gozar de los mismos derechos que la vieja población inmigrante.

Se puede constatar que la permanencia de la inmigración, incluso en período de contexto económico difícil, teniendo como primer resultado el paro que afecta especialmente a la población inmigrante, ha contribuido a fomentar una cierta legitimidad y por consiguiente también de derechos, similares a los de la población autóctona. Si antaño "el inmigrante parado" fue objeto de una presión para lograr su retorno, en la actualidad las políticas sociales han tomado una nueva orientación, incorporando medidas para fomentar la integración, por lo cual se tiende, cada vez más, a reconocer la legitimidad en la concesión de prestaciones sociales a los miembros de la población inmigrante.

En los países de la Europa del norte, a los flujos tradicionales de emigración de trabajadores permanentes y sus familias, y los nacimientos en las sociedades de acogida, se añaden, además, otras categorías: las entradas de los trabajadores temporales o estacionales, los movimientos de trabajadores fronterizos, las llegadas de demandantes de asilo y las migra-

ciones irregulares. En todos estos países, la parte de población inmigrante procedente de los países de la Comunidad Económica Europea ha disminuido proporcionalmente, esta disminución se produce de manera especial en Alemania, en Bélgica y en Francia.

La situación en lo que se refiere al empleo continúa degradándose y se traduce por los índices de paro más elevados entre 1986 y 1990 (Rapport SOPEMI). En el momento en que los índices de paro disminuyen para la población inmigrante procedente de la Comunidad Económica Europea, aumentan para los residentes no comunitarios.

El empleo y el paro son los factores que intervienen mayoritariamente en los fenómenos de empobrecimiento y de marginación social. Estos fenómenos afectan especialmente a inmigrantes de nacionalidades concretas, como por ejemplo: los magrebíes en Francia, y los inmigrantes marroquíes y turcos que residen en Bélgica.

En los países de la Europa del norte, la población de la vieja inmigración es la más vulnerable a los procesos de empobrecimiento y de marginación social (personas de edad avanzada y parados de larga duración). El caso de Alemania con sus nuevos flujos migratorios es atípico respecto a los otros tres países. Si se hace referencia a la población nacida de la inmigración, globalmente su situación es todavía más desfavorable que la de los jóvenes autóctonos, en lo que concierne a la escolarización, a la formación en general, y en lo que se refiere a todas las formas de inserción social y profesional.

El análisis de las formas de integración y marginación está vinculado a los tipos de impuestos institucionales propios de cada país. Es ahí donde la comparación que se puede establecer con los países de la Europa del sur tiene todo su interés, debido a que en este último bloque, los mecanismos de protección social, al tener un carácter mucho más reciente, están mucho menos desarrollados.

4) Los inmigrantes en los países de Europa del sur

Los países del sur de Europa tienen múltiples características que justifican esta oposición entre el norte y el sur, en materia de migración. En primer lugar, los flujos migratorios en los países del sur son mucho más recientes, y tienen un alcance mucho más limitado. Se añade a todo ello, que las migraciones no han suscitado todavía la adopción de un estatuto que legitime definitivamente su presencia. Por otra parte, tienen un carác-

ter muy diverso, dependiendo de la región, y por último, en el plano económico y social, su situación posee una gran heterogeneidad.

De manera general, se pueden constatar una serie de características, en los países del sur, que mantendrían una cierta similitud con la situación de los países del norte hace treinta o cuarenta años. Esto explica que los programas políticos elaborados en el contexto del sur, tengan todavía un carácter muy impreciso, a la vez que un alcance muy limitado y desigual.

A pesar de todo ello, existe una constante que relativiza estos rasgos tan generales. En tres de estos países existen viejos flujos migratorios que con frecuencia se han restringido a una etnia, o a un grupo de nacionalidades que tienen un origen geográfico próximo. En este punto concreto, la situación del sur mantiene una cierta similitud con el norte. No obstante, hay que añadir que disponemos de pocos datos del contexto migratorio en estos países, con lo cual existe un desconocimiento de base. Este no es en absoluto el caso de Grecia.

La nueva inmigración está presente en distintos grados y con intensidades variables en los cuatro países de la Europa del sur, por ello las nacionalidades difieren ampliamente de un país a otro, incluso en el caso de constatarse similitudes o características próximas en los grupos étnicos y las nacionalidades que constituyen estas oleadas migratorias.

En la mayoría de las ocasiones estos emigrantes están al margen de la legalidad, algunas veces aceptados y tolerados por el mercado de trabajo regular, pero teniendo que soportar con frecuencia la gran flexibilidad que se desprende de la precariedad de los empleos ocupados. En la mayoría de estos países, excepto en Grecia, existe una oposición entre lo que se podría llamar la urgencia económica y la relativa tolerancia con la que se trata a esta población inmigrante.

Todas estas categorías de emigrantes viven en una precariedad intrínseca que a su vez conlleva todos los aspectos problemáticos que se desprenden de las políticas de integración. En este punto radica la mayor diferencia entre el norte y el sur, en lo que se refiere al estatus económico de sus inmigrantes, teniendo en cuenta, además, que en los países de vieja inmigración, las cuestiones de legitimidad y de reconocimiento no se plantean jamás en los mismos términos que en los países de nueva inmigración.

Los emigrantes no pueden clasificarse en su conjunto en categorías que remitan exclusivamente a la problemática de marginación y integración. Dos aspectos hay que tener en cuenta en lo referente a esta cuestión. La marginación social no afecta necesariamente a los grupos constituidos

mayoritariamente por emigrantes. Si se tiene en cuenta que algunos de estos grupos están controlados desde el punto de vista legal y social, hay que presuponer que no todo el conjunto de la población inmigrante parte de la misma situación. Esto se refleja en la diversidad de formas que adopta la marginación social de los inmigrantes en estos cuatro países. En ocasiones la exclusión es de carácter económico y social, en otras ocasiones los grupos de referencia están constituidos por primeros inmigrantes sin implicar los demás miembros de la familia, teniendo en cuenta todos estos casos, las situaciones de referencia serán muy distintas de las de los grupos estudiados en el contexto de los países de vieja inmigración.

5) Los diferentes contextos que determinan las situaciones de marginación

Los determinantes políticos, económicos y sociales que tienen un peso específico sobre las lógicas de marginación de los grupos de inmigrantes, están estrechamente vinculados: la dimensión política se impone a la económica y a la social, y la económica, a su vez, domina todos los aspectos sociales.

La política es el factor principal que interviene en favor de la aceptación de los inmigrantes. La política es lo que confiere a los inmigrantes un estatus económico, fuera del cual se encuentran en situación de marginación. Los ámbitos legal e institucional organizan las condiciones de su aceptación en los países de acogida, y constituyen además los ámbitos que van a ayudar a especificar los derechos de los que podrán valerse los extranjeros. En primer lugar, el derecho de entrada, y todo el conjunto de derechos a partir de los cuales podrán acceder a la residencia, al trabajo, y posteriormente a la adquisición de la nacionalidad.

El aspecto económico determina, a su vez, otras formas de marginación que son el resultado de otros procesos. La primera forma de marginación es el estatus de clandestino, dentro del cual quedan excluidos aquellos que han encontrado un empleo en el país de acogida. Esta forma de marginación es el producto de una falta de voluntad política, en el sentido, de que a pesar de la buena intención del empleador, esto no es suficiente para conseguir que el inmigrante salga de la clandestinidad y pueda acceder a un estatus de trabajador regular. Esta voluntad política necesaria se manifiesta especialmente a través de la decisión de la campaña de regularización que se ha dado en los países del norte y también del

sur de Europa. Este tipo de marginación, por falta de voluntad política, es específica de la inmigración y se aproxima a la marginación económica que afecta a los refugiados en la mayor parte de los países europeos. A pesar de todo, un rasgo característico de los países de la Europa del Sur, constituye el hecho de que la marginación económica afecta por igual al resto de la población nacionalizada que se agrupa en las formas de empleo irregular. Ejemplo de ello, es todo el ámbito de la economía sumergida.

Una vez regularizada la situación del trabajador inmigrante, este puede acceder al mercado de trabajo y estabilizar su empleo. Esto fue lo que sucedió en los países del norte de Europa durante las décadas de los sesenta y setenta, momento de fuerte auge económico. En la actualidad este proceso se ve interrumpido por las consecuencias de la crisis que ha afectado directamente a las economías industriales. Por ello, en el presente, la precariedad constituye la lotería común de los trabajadores inmigrantes, tanto para los jóvenes como para los de avanzada edad. Esta situación es el resultado de una serie de tendencias que afectan al conjunto de la población activa en todos los países de Europa. Estas distintas formas de precariedad económica afectan al empleo de toda la población activa y por ello, obstaculizan de manera especial la integración económica de los inmigrantes, tanto los antiguos como los más recientes.

Estas formas de marginación económica que resultan de la crisis no son específicas de la población inmigrante, pero sí inciden de forma particular en algunos sectores de esta población. Ejemplo de esta situación fue el momento en que amplios sectores de la población inmigrante se vieron afectados por los despidos masivos que provocaron las reestructuraciones industriales de los grandes sectores. A pesar de todo, si bien este tipo de marginación se desprende del funcionamiento general del sistema económico, ello no puede separarse de las manifestaciones de la situación individual de cada trabajador, por lo cual hay que tener en cuenta la protección social de la que puede valerse cada trabajador en particular.

No cabe duda de que el sistema de protección social es uno de los factores que interviene con mayor incidencia en los mecanismos de marginación de los inmigrantes. Ciertamente, los sistemas de protección social no gozan del mismo grado de desarrollo en todos los países de Europa, teniendo en cuenta, además, que en el momento actual, no en todos los países de Europa existe un sistema de protección social con programas extensivos a toda la población inmigrante. Todos los problemas de marginación que afectan a los inmigrantes y que escapan a la protección social, por razones de nacionalidad se añaden a la problemática provocada por el

ámbito institucional y político. Esta situación en ocasiones es combatida, a través de sustitutivos adoptados por el Estado que imitan a la iniciativa privada. Ejemplo de ello, son las asociaciones caritativas que van creciendo en los países de la Europa del sur, O.N.G., o también las iniciativas locales que con frecuencia son de naturaleza pública. Este tipo de organizaciones contribuyen a atenuar, en ciertos casos, las lagunas de los programas estatales. Por otro lado, hay que tener en cuenta, también, otros factores de atenuación, como puede ser, la importancia que otorgan determinados colectivos de inmigrantes al valor de la solidaridad.

Partiendo de que determinados sistemas de protección social ofrecen una cobertura incompleta a los inmigrantes, el tipo de exclusión que se dará como resultado, dependerá de la naturaleza de las discriminaciones que estos mismos sistemas establezcan. Las formas de discriminación conciernen tanto a las nacionalidades como al estatus del inmigrante (en particular los miembros de las familias, en el momento en que estas preceden la evolución institucional) como también el ámbito de acción social que pueda quedar cerrada a los inmigrantes. Las formas de marginación social pueden estar entonces más o menos extendidas y modificar de manera duradera o pasajera las condiciones de inserción.

En todos los casos hipotéticos, estas formas de marginación ponen en juego la capacidad de los emigrantes para desarrollar sus aptitudes personales, y aprovechar todas las oportunidades que se les ofrecen con objeto de facilitarse ellos mismos la salida de la marginación.

Se puede concluir, por consiguiente, que la multiplicidad de formas de marginación se traduce en la diversidad de procesos que determinan los modos de inserción social, y también en la pluralidad de formas de toma de responsabilidad definidas por las políticas sociales. Hay que tener en cuenta además que todas estas dimensiones están estrechamente vinculadas con el contexto nacional, regional y local. El carácter extremadamente heterogéneo de la marginación social radica en el modo de producirse, en la forma que adopta, y en el tratamiento que, en consecuencia, exige.

6) La perpetuidad de la marginación vinculada a las lagunas en las disposiciones sociales

La pobreza es el resultado también del funcionamiento de los sistemas de protección social dirigidos a las minorías que escapan a los criterios requeridos. La historia de la progresiva responsabilización por parte del

Estado de los problemas de la población inmigrante, es el reflejo de la historia política, económica y social de cada país.

Distintas modalidades de protección social han sido aplicadas a las comunidades de inmigrantes en las diferentes fases del proceso migratorio. Estas modalidades han adoptado de entrada un carácter puntual a través, de las acciones en favor de la inserción (acogida, alfabetización y formación), y especialmente como respuesta a las necesidades vinculadas a la primera fase del proceso migratorio. Posteriormente, estas modalidades se han desarrollado y perpetuado con la instalación definitiva de la población inmigrante y en la medida en que las necesidades se han ido aproximando a las de la población autóctona.

Es evidente que en los países de la Europa del sur los sistemas de protección social no son comparables con los de la Europa del norte. Ciertamente, en el sur las formas de intervención tienen un carácter primario con grados distintos de organización y de responsabilización. Portugal y Grecia son ejemplo de sistemas mínimos de protección social, mientras que en España e Italia los sistemas de protección social están mucho más elaborados. En estos dos países las dinámicas migratorias de las poblaciones configuran redes sociales que vienen a completar, o incluso sustituir las lagunas, y las ausencias de aplicación de medidas adecuadas, por parte del Estado. Esta forma de ayuda mutua es más importante en los países de Europa del sur que en los países de Europa del norte.

El análisis de las formas de pobreza como resultado de la gestión institucional permite jerarquizar el grado de pobreza en función de la organización de la sociedad, y del desajuste en los sistemas nacionales de protección social. Estos desajustes se explican, en buena medida, por el desarrollo desigual de las migraciones y de los programas de apoyo para facilitar la inserción.

Esta aproximación permite identificar las formas de marginación que resultan de las distintas disposiciones y modalidades de responsabilización, como puede ser toda la gestión que afecta al tratamiento social del paro o del estatus jurídico del inmigrante. A ese propósito se pueden distinguir tres situaciones tipos-ideales: los marginados del sistema de protección social por el hecho de estar en situación ilegal, los marginados del sistema de protección social por causas que son inherentes a su condición, y por último, los marginados de la solidaridad familiar, de grupo o de comunidad. Son ejemplo del último caso, la situación de los trabajadores de edad avanzada sin familia o de los beneficiarios de R.M.I. en Francia, en estos casos los individuos se encuentran en una posición,

desde la cual ya no pueden beneficiarse de la solidaridad de grupo o de la familia.

Existe una diferencia entre la marginación que afecta a las poblaciones desprovistas de recursos por pertenecer a grupos que reciben una protección social deficiente, y la marginación que afecta a los individuos que permanecen desprovistos de recursos pero por razones ajenas a su vinculación a un grupo o a una comunidad étnica. Esta última forma de marginación constituye otra dimensión importante de la problemática de la pobreza y remite a la capacidad de auto-organización, de promoción y de defensa de los propios individuos.

La clasificación por grupos o categorías vulnerables solamente es significativa como un momento del proceso que es compatible con el modo de análisis: los grupos de jóvenes, de personas de avanzada edad, y de refugiados son el producto de una clasificación que tiene en cuenta la evolución por fases en el proceso migratorio. Los grupos vulnerables vienen determinados por la nacionalidad y por ciertas características como pueden ser: la edad, la situación socio-económica, profesional y familiar: Estos grupos remiten a una reproducción del contexto y de la historia migratoria en términos de nacionalidad, e ilustran, a su vez, el estado de la dinámica migratoria. El hecho de identificar personas de avanzada edad por todas partes, y también de ciertas nacionalidades más que de otras, muestra una serie de constantes en la clasificación de los grupos de emigrantes. La nacionalidad remite a la historia migratoria, pero esta es igualmente el producto de una situación de competencia entre grupos de emigrantes. Existen unos parámetros de clasificación que jerarquizan los itinerarios de inserción, legitimando ciertos procesos y deslegitimando otros, todo ello responde a la realidad de que existen grupos nacionales que se encuentran de hecho en una situación de inferioridad respecto a otros grupos migratorios de otras nacionalidades.

Se constata una diferencia importante entre jóvenes y personas de avanzada edad en las situaciones de marginación social. Para las personas de avanzada edad la pobreza es el resultado de una trayectoria económica y social. Para los jóvenes la pobreza les afecta ya desde el comienzo de su trayectoria. Los jóvenes acumulan todas las dificultades del fracaso escolar, de las lagunas de la formación profesional, de la precariedad de los empleos y del paro. Tratándose de estas dos categorías de emigrantes, los mecanismos que produce la marginación son idénticos para los dos grupos, pero estos mecanismos no se manifiestan en el mismo momento de la trayectoria de los individuos. En el caso de las personas de avanza-

da edad la situaciones de pobreza se manifiestan como un resultado de la trayectoria económica y social mientras que para los jóvenes la situaciones de pobreza es el resultado inmediato de los mecanismos de marginación. Especialmente en el caso de los jóvenes no se trata de factores institucionales, sino mucho más del fracaso de los procesos de socialización que encierra la misma sociedad.

Para los jóvenes nacidos de la población inmigrante, la marginación es el resultado de los mecanismos integradores, con frecuencia los procesos de socialización no son operativos. Los jóvenes extranjeros no son la única categoría por la cual la función integradora de la sociedad produce sus efectos, ya que esta situación la comparten con los jóvenes autóctonos.

La forma de pobreza que predomina en los países de la Europa del norte es el resultado de los factores institucionales, este hecho constituye otro de los fracasos del proceso de socialización. Por el contrario en los países de Europa del sur, se trata de formas de pobreza producidas por el efecto que resulta de la combinación de la dinámica migratoria, por un lado, y los factores institucionales, del otro.

En los países de Europa del sur, los efectos de las dinámicas migratorias se añaden a los de los mecanismos de marginación social que se dan en los países de la Europa del norte. Pero el desajuste en el desarrollo de la inmigración es una muestra, en los países del sur, de la ausencia de disposiciones institucionales, políticas y también sociales en vista a proporcionar una respuesta. Ello provoca que los nuevos inmigrantes queden en una situación en la que solamente las fuerzas del mercado pueden actuar como complemento a las iniciativas de solidaridad social.

Los canales por los que se toma en consideración a los emigrantes constituyen la prueba de que la marginación adopta una forma específica en cada caso, y por consiguiente, cada caso puede relacionarse con las formas generales de marginación social. Las categorías de extranjeros en tanto que grupo étnico no son totalmente reveladoras del proceso general de marginación, pero sí lo son mucho más del proceso de integración, en tanto que cuestionan todas las formas de inserción en la sociedad global. Teniendo ello en cuenta, la comparación Francia-Alemania-Reino Unido tiene un gran interés. En el Reino Unido se trata a los inmigrantes como ciudadanos británicos, en cambio en Alemania se obstaculizan los mecanismos para la obtención de la nacionalidad, al mismo tiempo que se fomentan todas las posibilidades de inserción, sin otra forma de discriminación que la política. Y por último, Francia, donde se ha pasado de un tratamiento específico a un tratamiento de derecho común, lo cual

demuestra, en este caso, que el reconocimiento político no queda en entredicho.

En los países de Europa del sur, las formas y tipos de inmigración, desde el momento que constituyen un modo de reconocimiento, remiten constantemente a la función que se les quiere hacer jugar. Esto se debe a que en estos países la inmigración es todavía débil y confusa y de ahí que las formas de marginación que engendra son poco significativas. En el bloque del sur el fenómeno migratorio se encuentra todavía en sus inicios, por lo cual, la marginación se mide, en este caso, a través de la función que desempeña el factor mercado de trabajo sobre el conjunto de la población inmigrante.

El papel de los inmigrantes tanto en España como en Italia es correlativo a los empleos ocupados mayoritariamente en los servicios y en la agricultura, en la medida en que esto ocurre se reflejan todos los cambios que experimentan las economías de estos países, teniendo en cuenta que su desarrollo económico pasa menos por la industria que el de los países de la Europa del norte. Por el contrario, en este último bloque, se han solicitado a los extranjeros para satisfacer sus necesidades, cubriendo los nuevos empleos en el sector industria. Por ello hay que añadir que en los países del sur, la inmigración juega un papel revelador de cambios y de fracturas en el desarrollo de las economías.

Para desarrollar un análisis de los modos de inserción económica de los nuevos emigrantes tanto en el bloque del norte como en el sur, será necesario tener en cuenta el lugar que les ha sido asignado en las estructuras del empleo, los vínculos que adopta este lugar con la estructura demográfica y social de la población activa, y por último, el estado de las migraciones internas muy frecuentemente asociadas a las formas de movilización de la inmigración.

El análisis del fenómeno migratorio en los países del sur nos plantea una serie de interrogantes tanto desde el punto de vista social como económico. En primer lugar, ¿Cual será el impacto del fenómeno migratorio sobre la situación futura de estos países?; en segundo lugar, ¿van a conocer situaciones de pobreza similares a los de los países de la Europa del norte?; y por último, ¿en comparación con los países del norte, engendrarán, los países del sur, formas de integración, si bien más precarias desde el punto de vista económico, más concentradas y ajustadas a los datos de desarrollo local y regional?. Por el momento, podemos responder que estos países tienen que hacer frente a una inmigración de mano de obra, al mismo tiempo que empiezan a plantearse cuestiones de reagrupamiento familiar, y escolarización de los niños etc. Hay que añadir también los

cambios que ilustran el modo peculiar de desarrollo económico de las sociedades meridionales, que para algunos, se encuentran todavía en una situación de transición, si lo comparamos con las pautas de desarrollo que siguen los países del norte. Prueba de ello, son las desigualdades importantes que existen en estos países en el desarrollo regional interno.

CONCLUSIÓN

Si comparamos los dos bloques, el norte y el sur, la inmigración se encuentra en un estado de desarrollo distinto. En el norte, el problema de la integración empuja en la dirección de dar una respuesta aplicando una política social, concebida como un mecanismo que debe acompañar la inserción de la población. Mientras que en el sur, el problema se empieza tan solo a plantear.

Mientras que en el norte no hay política de integración sin política de protección social, y se trata a los inmigrantes bajo los mismos principios de igualdad que los ciudadanos nacionalizados, en el sur se empieza solamente a sentar las bases para una política social constituida por derechos específicos, y adaptada a cada situación concreta. Existe todavía una gran diferencia entre el norte y el sur, en cuanto al grado de desarrollo de los sistemas de protección social. A diferencia de los países del norte, en el sur, el acceso al empleo y la salida de la clandestinidad constituyen las etapas obligadas para el inicio del reconocimiento social. Al mismo tiempo que en estos países, tanto el reconocimiento social como el acceso a un estatus socioeconómico regular, constituyen los factores básicos que confieren la primera legitimidad necesaria a los emigrantes, en vista a tener acceso a los derechos sociales.

En lo que concierne a las sociedades del bloque del sur, existe una amplia divergencia entre países. Si bien algunos países aceptan cierta inmigración y empiezan a impulsar políticas de apoyo a la población inmigrante, otros no se encuentran todavía en esta fase y condenan a los inmigrantes a una clandestinidad forzada. En el caso de Grecia y Portugal se produce un rechazo de los inmigrantes en tanto son percibidos como una población que está en vías de instalarse. Por el contrario en España e Italia se han impulsado campañas de regularización de los inmigrantes, tanto en el aspecto social como jurídico. Esta oposición entre estos cuatro países muestra las divergencias entre los hechos y también entre las concepciones que existen acerca del fenómeno migratorio.

NUEVOS SERVICIOS Y NUEVAS APROXIMACIONES EN LA POLÍTICA SOCIAL PARA LOS ANCIANOS

Renzo Scortegagna

INTRODUCCIÓN

Existen como mínimo tres órdenes de razones que nos estimulan a interrogarnos sobre los contenidos y sobre la metodología de la política social hacia los ancianos y que pueden sintetizarse en las siguientes expresiones:

(a) la prolongación de la vida media y la reducción de los nacimientos han producido un fuerte cambio en la estructura de la población, que se traduce en un aumento de los ancianos, tanto en términos absolutos como en términos relativos;

(b) la misma prolongación de la vida y las condiciones contextuales en la que ésta se ha producido han creado nuevas necesidades en los ancianos. Éstas tienen que ver no sólo con la dimensión biofísica de la vida, sino también con la psicológica y con el sistema de pertenencia social del individuo anciano;

(c) el sistema de servicios tradicionales, enriquecido por una serie de nuevos servicios, parece inadecuado para responder de forma satisfactoria a las nuevas necesidades, lo que se demuestra por el hecho de que la condición de anciano es considerada, casi con unanimidad, un objeto y al mismo tiempo un problema para la política social.

Muy sintéticamente, se reconoce que el proceso por medio del cual se envejece y las condiciones de conjunto en las que dicho proceso se desarrolla no garantizan resultados de salud que se correspondan con los niveles deseados, especialmente si los comparamos con las expectativas maduras en los años que preceden a la vejez. Así nace una demanda general de cambio de la política social, mientras se invocan continuamente nuevos

servicios para los ancianos, con el objetivo de asegurar contenidos de calidad a los años de vida que, en la actualidad, han sido capaces de garantizar el progreso científico y los cambios sociales, económicos y culturales.

Asumiendo estas afirmaciones por una lado mientras, por otro, renuncio a poner sobre el papel contenidos más específicos, me propongo proporcionar algunas explicaciones sobre las razones que han determinado tal situación. Ello se realiza a través de análisis, aunque sea sólo a nivel macro, de los modelos organizativos que se han sucedido en el tiempo, lo que permitirá también formular algunas hipótesis relativas a las soluciones a adoptar en el futuro para obtener mejores resultados de los hasta ahora producidos en lo referido a las condiciones de salud de la vejez. Al respecto anticipo de entrada que mi atención se dirigirá no tanto a la búsqueda de nuevos servicios, que sean capaces de responder mejor a las exigencias de los ancianos, sino a las modalidades mediante las cuáles los servicios (considerados singularmente o en su conjunto) se organizan y por tanto a las condiciones mediante las cuáles se efectúan las intervenciones ante los ancianos necesitados de ayuda. De este modo no opino que el simple aumento de los servicios mejore la política social en el campo de la vejez, sino que lo que se necesita básicamente es modificar la aproximación y la metodología mediante las cuáles se organizan y se desarrollan los diversos servicios, de manera que se consiga incidir concretamente en la calidad de los resultados.

LA MANIFESTACIÓN DE LA NECESIDAD EN LOS ANCIANOS Y LAS MODALIDADES DE RESPUESTA.

Toda la problemática tratada por la política social tiene su origen en las necesidades de las personas y en la incapacidad de éstas de proporcionar respuestas satisfactorias. Esta incapacidad aparece como una desviación, una excepción dentro de un modelo de "normalidad", según el cual cualquier individuo ha de ofrecer respuestas autónomas a sus propias exigencias. Ésta se vincula habitualmente con la presencia de alguna patología que reduce dicha capacidad, como en el caso de la enfermedad e incluso de la ineficiencia física, para las que se requiere una intervención médica; pero puede manifestarse también como una carencia de trabajo, como condición de pobreza, como desventaja provocada por la poca habilidad o por *handicaps* en el plano físico, psíquico o social o por otras formas de desviación social. En estos casos se habla de patologías sociales que impi-

den a las personas interesadas conformarse completamente y seguir un modelo normal, en el sentido arriba indicado, si no es valiéndose de la ayuda de algún tipo de servicio.

La necesidad de ayuda puede ser muy diversa y hacer referencia a ámbitos de la vida bastante diferentes, asimismo las respuestas dadas por los servicios pueden variar, especialmente en relación con las influencias que las condiciones culturales, así como los diversos contextos socioeconómicos, producen tanto sobre las demandas de ayuda, como sobre las respuestas de los servicios. Se constata de esta manera que a algunas necesidades se les da un peso en un momento y en una realidad dada y se les da otro peso, cuando cambian las coordenadas de tiempo y de espacio en las que tal necesidad se presenta. En esta lógica puede también situarse las diferentes formas de atención reservadas a la prevención, la expresión más evolucionada de la política social, según el ambiente y los momentos en los cuáles ésta es periódicamente considerada.

En el período de crecimiento, la carencia de autonomía en la persona (niño) no es interpretada en clave patológica porque existen los padres que suplen tal incapacidad, como mínimo hasta el momento en que el niño, transformado en joven y adulto, conquista su independencia. Por el contrario en estas situaciones se considera patológica la incapacidad de los padres de intervenir sobre el niño, como en los casos de abandono o de ausencia de la familia, aunque ciertamente para tales situaciones existen servicios dirigidos a intervenir para restablecer en la mayor medida posible la "normalidad" o para garantizar la asistencia negada por la familia.

El cuadro de referencia cambia cuando se habla de envejecimiento, es decir cuando se considera la asistencia a los ancianos; con este propósito es conveniente recordar dos elementos peculiares bastante importantes:

(a) la manifestación de la demanda de ayuda se produce en el ámbito del proceso de envejecimiento, por lo que la intervención de respuesta se coloca siempre dentro de dicho proceso sin poderlo interrumpir. Y esto incluso en el caso de que la demanda esté estrechamente ligada a una patología que pueda ser resuelta, porque de cualquier modo la solución ha de ser evaluada en el contexto que caracteriza dicho proceso y no simplemente en el cuadro de los parámetros de "normalidad" que sirven para las personas no ancianas;

(b) las demandas de ayuda hacen referencia a diversas dimensiones de la vida y con el paso del tiempo éstas aumentan y se acumulan, y se influ-

yen recíprocamente; así la enfermedad se asocia a la soledad; el fin de la relación de trabajo favorece la marginación social, la depresión se une al miedo a la muerte, etcétera. Es precisamente esta sucesión de situaciones la que reduce progresivamente la autonomía del anciano en la adopción de respuestas a sus demandas, poniéndolo en situación de requerir asistencia.

Una buena parte de las necesidades y el proceso de envejecimiento no son aspectos independientes el uno del otro y por ello es bastante probable que cualquier respuesta dada a una necesidad, por pequeña o grande que sea, se produzca en presencia de otras necesidades inadecuadamente satisfechas. Por otra parte, a menudo la demanda de ayuda es consecuencia directa del envejecimiento, por lo que la respuesta debe desde el inicio renunciar a la actuación sobre la causa de la que depende la demanda, precisamente porque la vejez no puede considerarse similar a una patología solucionable. Esto significa que la reducción de autonomía (en sentido global, físico, psicológico y social) es producida por un determinado suceso frecuente e irreversible. Por tanto la asistencia que ofrecen los servicios puede encontrarse ante la necesidad de sustituir la función perdida o comprometida, a causa del propio suceso y de agregarse al nuevo y consiguiente grado de autonomía que ha creado; una condición destinada a menudo a caracterizar las sucesivas fases del proceso.

Es esencial en esta lógica pensar en la salud del anciano en términos de autonomía funcional y de considerarla un continuo, superando la rígida y excesivamente simplista división entre ancianos autosuficientes y ancianos no autosuficientes. Así la condición de salud del anciano se define por el grado de autonomía funcional del que goza dentro del espacio definido por dos polos extremos, que coinciden por un lado con la autonomía total y por el otro con la total dependencia.

EL MODELO TRADICIONAL

En el modelo tradicional la asistencia al anciano es asegurada por la familia, la cual permanece también como entidad de referencia, cuando son necesarias las ayudas desde el exterior, bien desde la comunidad de pertenencia, por medio de actos de solidaridad, o bien desde los pocos servicios existentes (sustancialmente de tipo sanitario). Es decir, la posible ayuda ofrecida a uno de los miembros siempre es también una ayuda ofre-

cida a la familia, de manera que se evita cualquier forma de separación entre la persona necesitada y su familia.

Esta condición resulta muy importante, hablando de ancianos, como mínimo por dos series de motivos, que están muy en línea con lo ya expresado.

En primer lugar se ha de recordar que la familia no es una simple agregación de personas que viven bajo un mismo techo; los vínculos existentes entre los diversos miembros no son únicamente de orden racional y funcional, sino también de tipo afectivo y generacional, por lo que las relaciones que producen han de considerarse del todo originales. La familia se corresponde con una entidad social muy integrada, que expresa su propia capacidad de ser y de desarrollarse y su autonomía hacia el exterior: se trata de una verdadera y propia identidad social, reconocida por todos sus miembros y por otras instituciones presentes en la sociedad. Por tanto, es la familia la que interactúa con el exterior, también cuando uno de sus miembros necesita alguna ayuda o cuando se presenta un problema, gestionando ayudas y afrontando problemas, vigilando no descomponer el equilibrio existente y no debilitar su identidad, incluso a costa de reprimir la identidad de sus miembros individuales, si ello fuera inevitable. Por ello cuando un anciano, miembro de la familia, expresa una demanda de ayuda es la familia la que responde, además en su interior estas tareas están asignadas a unos (generalmente las mujeres) y no a otros. Y si se presenta la necesidad para el viejo de una ayuda externa, sea una intervención médica o una ayuda económica o una estancia en el hospital o un apoyo de un voluntario, es toda la familia la que se siente asistida y necesitada de ayuda y no únicamente el viejo que ha provocado la demanda. En otras palabras, el recurso exterior es vivido como un signo de la reducción de la autonomía y de la capacidad de la familia de garantizar respuestas satisfactorias y también como una situación de emergencia a resolver lo más rápido posible.

Naturalmente el destinatario directo de la intervención, aunque ésta sea exterior, es la persona que manifiesta la necesidad (en este caso específico el viejo); pero lo que importa subrayar es que la intervención se inserta dentro del microsistema familia, modificándolo, si es necesario, pero al mismo tiempo manteniendo su estructura y su integridad. La persona mayor, aunque esté enferma o privada de autonomía funcional, continúa formando parte de pleno derecho de la familia, la cual expresa solidaridad y comprensión hacia sus problemas, garantizando de hecho aquella globalidad de aproximación que ya se ha mencionado. Así la familia se

constituye como la referencia principal para evaluar la condición de salud, incluso cuando sus contenidos objetivos están comprometidos por cualquier patología.

Una segunda reflexión hace referencia más específicamente a los miembros de la familia. Éstos viven dentro de la familia condiciones diferentes y roles diversos: el viejo, por ejemplo, no es sólo viejo e individuo que soporta a menudo condiciones de no autonomía o de inactividad frente al trabajo, sino que continúa siendo al mismo tiempo padre o madre, abuelo o abuela. Una situación similar la experimenta el adulto en su condición o en su rol de hijo o hija, e incluso de padre o madre hacia los miembros más pequeños y a la vez trabajadores. Se da aquí pues una pluralidad y una mezcla de roles y de condiciones -vividos y recíprocamente aceptados por los miembros individuales- que hace difícil cualquier separación o división entre unos y otros. Ello es así a pesar de que en la realidad se verifican énfasis, provocados por las situaciones o por los roles, que en un determinado momento pueden aparecer como dominantes o más evidentes, sin que no obstante ello comporte sustituciones o modificaciones significativas. Así, cuando el viejo está enfermo no pierde el rol de padre o madre o abuelo o abuela y su no autonomía, temporal o permanente, continúa inserta en el contexto originario, respecto al cual cualquier otro miembro procederá a adoptar las adaptaciones oportunas. En estas condiciones algunas patologías de tipo social, como la soledad u otras formas de marginación, no pueden ni siquiera presentarse, precisamente por las defensas preventivas connaturales a la estructura familiar.

Es importante remarcar, que en este marco cualquier patología y cualquier demanda de asistencia por parte del anciano permanecen en el interior del microsistema "familia", convirtiéndose en todo caso únicamente en causa de énfasis o de mayor atención para los miembros que forman parte. En ningún caso un acontecimiento limitador de la autonomía se convierte de hecho para el anciano en motivo de aislamiento o de transvase a los servicios aunque sean de fines terapéuticos, excepto en momentos de particular gravedad cuando el recurso a intervenciones exteriores, como el ingreso hospitalario, se convierte en una elección ineludible. Así la garantía de pertenecer a la familia no se pone nunca en cuestión y ésta asimismo amortigua cualquier efecto derivado de la pérdida de autonomía. Al mismo tiempo la salud, y por tanto la defensa y la búsqueda de autonomía funcional por parte del anciano, no es sólo una cuestión individual porque es toda la familia la que siente como propio el problema y con ello también contrae el compromiso y el deber de encontrar las even-

tuales soluciones necesarias. Soluciones que lo serán tanto para el anciano, como para el resto de miembros familiares.

En definitiva la familia "toma a su cargo" al anciano en su globalidad, asegurando una respuesta a todas sus exigencias, independientemente del grado de necesidad. El mismo recurso al hospital es vivido desde esta óptica por medio de formas de participación y de distribución, las cuáles, manteniendo este vínculo, previenen estados de posibles penalidades y de abandono.

Este modelo presenta, al menos en teoría, muchos aspectos positivos, especialmente si se considera en relación al proceso de envejecimiento. Sin embargo existen algunos elementos débiles que merecen ser remarcados, precisamente para justificar la imposibilidad de recuperación y con ella de proporcionar respuestas adecuadas a la problemática del anciano:

(a) las condiciones de salud que concretamente gozan los ancianos dependen de las condiciones socioeconómicas y de las situaciones culturales vividas por la familia de pertenencia; esto provoca efectos muy heterogéneos sobre los resultados de salud en los ancianos y por tanto situaciones de gran desigualdad;

(b) en el interior de la familia existe una distribución de tareas y de responsabilidades bastante diferenciadas, incluso a nivel de asistencia (de los viejos, de los menores, de los enfermos, etc.) especialmente desventajosas para las mujeres, que con frecuencia se ven impedidas u obstaculizadas para el ejercicio de otros derechos fundamentales;

(c) en el plano de la calidad de asistencia, y por consiguiente de las condiciones de vida, existe la imposibilidad de beneficiarse al máximo de los resultados de la investigación científica y del desarrollo de las profesiones, lo que sólo deja espacio a la reacción espontánea personal o a cualquiera otra forma de actitud no científica, característica de las relaciones familiares;

(d) la baja profesionalidad puede reducir la atención hacia la promoción y la defensa de la autonomía funcional, que es considerada hoy, en el campo de los ancianos, la principal dimensión de la salud. De hecho es frecuente que en la familia prevalezca más la lógica de subordinación del anciano y de sustitución de sus incapacidades, antes que una modalidad de intervención que le anime y le estimule a hacer frente a las dificultades

que produce el envejecimiento. Es decir, se localizan en la familia situaciones de hiper o de hipo protección hacia los ancianos, que pueden traducirse de hecho en efectos de aceleración del proceso de pérdida (funcional), provocados por el envejecimiento o por los acontecimientos que lo distinguen.

En este modelo, las soluciones que difieren de las familiares, como las residencias de ancianos o las casas de reposo o los asilos, surgen como alternativas apropiadas a la familia. En los casos en que la familia no es capaz, por la razón que sea, de proporcionar asistencia al viejo, o bien cuando este último no tiene una familia a la que confiarse, intervienen de hecho estos servicios de tipo residencial, que se comportan como instituciones totales. El viejo institucionalizado bajo estas formas pierde cualquier tipo de contacto significativo con la comunidad y con el contexto cultural de pertenencia, comprendiendo en ello la posible familia de origen. Por su parte, la familia que ha elegido esta solución acepta la interrupción de la relación con el anciano, como el signo elocuente de su fracaso y por tanto como una especie de autocondena, al no haber cumplido con su "deber natural". Así es la institución la que "toma a su cargo" al anciano, proveyendo sus necesidades según las reglas de la institución.

Para concluir se debe afirmar que el modelo tradicional deja poco espacio para la política social, porque la problemática de la ancianidad encuentra respuesta en el interior de la familia. Sólo cuando ésta no es capaz de ofrecer respuestas, surgen las condiciones para una intervención por parte de la organización social y se trata de una intervención que con frecuencia se limita a un acto de solidaridad o de caridad, sin objetivos precisos de política social. En tales situaciones es imposible interrogarse, pues, sobre los objetivos de salud a promover y a tutelar por medio de una política social y sanitaria; los problemas de autonomía y de salud del viejo aparecen como cuestiones individuales, que asumen en grado máximo una relevancia familiar, con todos los límites que de ello se derivan.

EL MODELO DE *WELFARE STATE*

La situación hasta ahora descrita se modifica notablemente con los modelos culturales y organizativos que se inspiran en el *Welfare State*. Junto a éstos cambian también los modelos de familia afirmándose un concepto de salud más amplio respecto al transmitido por la tradición. No

corresponde aquí ilustrar las premisas y los contenidos de tales modelos, con todo notables, pero es útil remarcar algunos aspectos que permiten comprender mejor su significado en relación a la problemática de la ancianidad.

Existe ante todo una necesidad de equidad a promover y a tutelar, respecto a la cual todos los ancianos tienen el derecho a gozar de una condición de salud satisfactoria, independientemente de su situación cultural y económica y por tanto independientemente de su familia de pertenencia. Para salvaguardar este derecho es necesario un compromiso por parte de la organización social y, específicamente, por parte de los servicios, los cuales se convierten en un referente directo hacia el anciano y su condición de salud, no mediado ni gestionado por la familia.

Se destaca una especie de exclusión de la familia o por lo menos una reducción de su papel, por la incapacidad objetiva de la misma familia de responder a las crecientes exigencias de los ancianos, también a causa de las transformaciones acontecidas en el interin (mononuclearidad, espacios de vivienda racionalizados, emancipación y trabajo de la mujer fuera de casa, nuevas necesidades de vida social, etc.) que la han debilitado en la vertiente de la disponibilidad de recursos. Pero más que otra cosa, la reducción del papel de la familia ha sido motivada por la necesidad de reconocer al anciano en cuanto tal y sus problemas como problemas de la política social, liberándolo de algún modo de los vínculos de dependencia que podían existir también con su familia. Se subraya la incapacidad de la familia, entre otras cosas por la insuficiencia de medios, para contribuir de forma conveniente a la salud del anciano y los riesgos inherentes a la solución tradicional en términos de calidad de vida, no únicamente para el anciano, sino también para el resto de miembros de la familia.

Se señala finalmente la evolución de la ciencia, tanto médica, como psicológica y social, que precisamente en el campo del envejecimiento continua elaborando y proponiendo en todo momento nuevos niveles de bienestar y por tanto siempre nuevas metas a alcanzar incluso por medio de nuevas intervenciones. Nacen nuevas profesiones, nuevas especializaciones, nuevos modelos de servicios, capaces de conseguir resultados impensables en el interior del modelo tradicional; un modelo, éste último, ciertamente mucho más unido al buen sentido y a la "entrega" de las personas, antes que a la investigación científica tanto general como específica sobre el anciano.

La actuación de tales líneas produce asimismo cambios notables sobre la vertiente de los servicios y de su organización, detectables en las diná-

micas que se desarrollan entre las demandas de ayuda (provenientes de los ancianos), las tipologías de servicios constituidas para ofrecer respuestas adecuadas a tales demandas y los entes de los que dependen tales servicios. Con este propósito uno de los primeros efectos a señalar es el aumento de los servicios, en correspondencia con el progresivo reconocimiento de las necesidades a satisfacer; servicios que en parte son nuevas instituciones proyectadas con este objetivo, mientras que en algunos casos son los mismos servicios ya existentes los que encuentran nuevos espacios y nuevas perspectivas de desarrollo (como es el caso de la asistencia económica distribuida por los Ayuntamientos en las situaciones de indigencia).

Verdaderamente los elementos de novedad hacen referencia a los aspectos institucionales y organizativos de los servicios y no propiamente a sus contenidos, por cuanto estos últimos corresponden a las muchas y diferentes prestaciones que, en otras situaciones y en otros tiempos, eran desempeñadas en el interior de la familia por algunos miembros en beneficio de otros (el ejemplo más elocuente es precisamente la asistencia a domicilio en sus diversas formas); una elección ésta del todo coherente con el planteamiento teórico ya mencionado. La hipótesis es que, aliviando a la familia de las cargas asistenciales y transfiriendo las mismas hacia los servicios, se libraría a los ancianos de los límites derivados de su condición familiar para alcanzar así objetivos de equidad también en términos de salud.

Pero el desarrollo de los servicios y su crecimiento correspondiente, especialmente en la vertiente de la organización y de la racionalización, no es sólo que los efectos de la investigación científica impongan una cada vez mayor definición de los ámbitos de competencia de los servicios, sino que paralelamente se busca una mayor especialización destinada a mejorar la eficacia de las intervenciones individuales. El efecto inevitable de esta lógica de desarrollo es la acentuación de las divisiones entre servicios. Sus recíprocas diferencias se convierten en los límites dentro de los cuáles cada servicio encuentra su legitimación y su fuerza, tanto internamente como en el ámbito del sistema en su conjunto. Ahora bien, esta situación también influencia el momento de la formación y de la manifestación de la demanda de ayuda, la cual tiende a adecuarse al nuevo marco creado, convirtiéndose a su vez en más especializada, para mejorar la relación de correspondencia con los diversos servicios. Así, siempre se identifican nuevas necesidades y no únicamente en la esfera sanitaria, sino también en la social y en la psicológica, en la hipótesis, con frecuencia verificada

como fundamentada, de encontrar otros tantos servicios dotados de la competencia necesaria para proporcionar una respuesta adecuada.

Es decir se verifica, también en este campo, una situación muy apreciada por los estudiosos de los sistemas organizativos, según la cual la misma existencia de un servicio, por efecto de mecanismos de autolegitimación y de automantenimiento, induce la necesidad y por tanto la demanda. Esta última, por otra parte, se encuentra ante la necesidad de aceptar los vínculos impuestos por los servicios para ser reconocida y a su vez para ser legitimada, de manera que se pueda obtener la máxima respuesta posible en los plazos hábiles. Cada servicio se convierte, por consiguiente, en el principal factor de legitimación de la necesidad y cada necesidad es considerada factor legitimante del servicio, un mecanismo que en teoría puede prolongarse hasta el infinito. La identificación de una nueva necesidad se convierte en motivo de institución de un nuevo servicio. Desde ese momento, este servicio gozará en cierto sentido de vida propia, porque estará detrás de todos los mecanismos de automantenimiento y de autolegitimación característicos de toda institución.

Por tanto, los servicios y las necesidades correspondientes llegan a ser dependientes los unos de las otras y viceversa, dando vida a un proceso de recíproca legitimación. Ello permite a unos y a otras obtener lo que desean, en términos de supervivencia y en términos de prestación y de intervención.

En el campo de los ancianos, y especialmente en referencia al problema de la no-autonomía, esta tendencia encuentra una amplia aplicación. La pérdida gradual de autonomía, consecuencia del desarrollo del proceso de envejecimiento, produce siempre nuevas necesidades a satisfacer, a las cuáles la familia ya no sabe dar respuestas adecuadas y para las que son necesarios nuevos servicios. Se deriva de ello una especie de modelo en espiral, difícil de gobernar, en el cual no es difícil detectar riesgos, sea tanto en la vertiente de los costes como en la de los resultados en términos de salud para los ancianos.

Así la no-autonomía del anciano, o más genéricamente la problemática del anciano, sobrepasa la familia y se confía a los diversos servicios existentes. Pero esto no está exento de consecuencias, por cuanto cada servicio tiende a enfatizar el problema y la patología para las que es llamado a intervenir, produciéndose una ruptura entre la integridad y la globalidad del anciano y su patología. Aquella unidad que estaba garantizada dentro de la familia, en la que el anciano continuaba viviendo una multiplicidad de roles y de situaciones, ya no es respetada por ningún servicio,

porque ningún servicio es capaz de asumirla e introducirla en sus objetivos. Así, cada servicio desarrolla una aproximación a la patología a la que pertenece y sus operadores se limitan a garantizar prestaciones, siempre mejores y adecuadas, sin tener disposición a confrontarlas con los resultados de salud que son capaces de producir. De hecho ningún servicio, por sí solo, puede producir resultados significativos sobre las condiciones de salud del anciano, por lo que la comparación y la planificación se limitan a sus campos específicos de competencia, dividiendo de este modo recursos y responsabilidades.

En esta lógica puede no ser muy significativo detallar los diversos servicios, activados para responder a las necesidades de los ancianos; no obstante, puede resultar útil conocer las diferentes tipologías para obtener un cuadro más completo del problema.

A las necesidades de tipo económico responden los servicios de asistencia económica, pero en gran medida estas necesidades son satisfechas en el ámbito del sistema de previsión, por medio de las diferentes formas de pensión, entre las cuáles algunas tienen un predominante carácter asistencial (pensiones sociales y de invalidez). En algunos municipios existen, asimismo, providencias específicas de tipo habitacional, mediante las que se pone a disposición de los ancianos viviendas, bien a título gratuito bien bajo costes proporcionales a las capacidades económicas de los ancianos. Para las situaciones graves se puede recurrir a formas de asilo permanente en instituciones.

A las necesidades de tipo socio-asistencial responden las diversas intervenciones de asistencia domiciliaria (limpieza de la casa, higiene de la persona, preparación de las comidas, compañía, etc.) a las que se añaden otras intervenciones de tipo cultural recreativo, como los centros sociales, las actividades de animación, las culturales, etc. También en este caso para las formas graves se recurre a formas de institucionalización permanente en estructuras de amparo.

A las necesidades sanitarias responden los servicios de asistencia sanitaria de base (domiciliaria o ambulatoria), ya sean servicios médicos o de enfermería, hospitales diurnos, o las residencias sanitarias asistenciales, mientras que para los problemas agudos existen los hospitales, geriátricos y generales.

Las dificultades de asignar un servicio a la necesidad correspondiente surgen a través de las denominaciones; pero es especialmente en la praxis de las intervenciones cuando tales dificultades se transforman en verdaderos conflictos entre un servicio y otro, ya que la demanda de ayuda del

anciano está siempre unida a un cuadro pluripatológico amplio, que sólo se manifiesta en parte al permanecer otra parte latente, precisamente por los problemas de legitimación de los que se ha hablado anteriormente. En realidad, la pretensión de un servicio de ser competente para una necesidad y no para otra, incluso cuando la distinción hace referencia al ámbito sanitario y al socioasistencial, es difícilmente sostenible frente al anciano, el cuál siempre presenta al mismo tiempo otras necesidades. Por otra parte la división creada entre servicios está tan institucionalizada que resulta insuperable y aparece como un gravamen incluso frente a la buena voluntad de los operadores.

Por ello se invoca la integración entre los diversos servicios y la superación de las divisiones, pero esto parece ser un objetivo imposible y difícil de alcanzar, precisamente por la amenaza latente contenida en él. Es decir, que la realización de la integración puede quitar, de hecho, la legitimación a uno u otro de los servicios implicados arriesgando en consecuencia su misma supervivencia. A estas dificultades se añade el miedo de los profesionales, los cuáles a menudo se identifican con el servicio al que pertenecen, y para los que la defensa de la especificidad profesional se traduce con mucha facilidad en una defensa de las divisiones organizativas existentes. Esto sucede, por ejemplo, incluso en las residencias para ancianos, donde la integración podría verse facilitada por el contexto organizativo y social relativamente simple y por las dinámicas que se desarrollan entre las profesiones.

Por tanto existe una conflictividad entre los servicios que obstaculiza cualquier aproximación global al anciano y produce una fragmentación de las intervenciones, de las que se escapa el objetivo final, observable en términos de nivel de autonomía funcional del anciano; un objetivo que todo servicio debería plantearse.

La situación se agrava y se complica, aún más, por cuanto cada uno de los servicios pertenece a entes de naturaleza diversa. Algunos de éstos hacen referencia al ayuntamiento, el ente local donde se asegura la representación democrática; otros pertenecen al sistema sanitario nacional; otros son confiados a las organizaciones de voluntarios y otros a las organizaciones no lucrativas. En algunas ocasiones también la empresa privada suministra servicios para los ancianos, aunque sin grandes contenidos innovadores, sino simplemente repitiendo la misma lógica y la misma cultura presente en el ámbito público.

Por tanto en el modelo hay una multiplicidad de servicios, los cuáles constituyen un sistema pero sólo desde el punto de vista formal, puesto

que en sustancia cada servicio tiende a desarrollar una estrategia propia, casi siempre indiferente a las exigencias de globalidad del anciano.

Por su parte el anciano sufre, impotente, la división y la parcelización a la que le someten los servicios y sigue pretendiendo de su propia familia, aunque sea mediante formas diferentes, aquel reconocimiento y aquella aproximación global de la que tiene necesidad y que los servicios no le dan, porque ningún servicio es capaz de "tomar a su cargo" al anciano en su globalidad. Por ello todo retorna a la familia, independientemente de cualquier valoración sobre su real idoneidad y capacidad de intervención; y es ésta una devolución que, a primera vista, aparece como un acto de acusación hacia la ineficiencia del sistema de servicios. Se crea, así, una situación bastante ambigua, caracterizada por un juego de retuque de la responsabilidad, un juego que coloca en el tablero, como jugadores, a la familia, a los servicios públicos y privados, al voluntariado, a las asociaciones y a otros por el estilo, pero donde puede olvidarse al anciano. Y precisamente esta ambigüedad constituye la razón por la que muchos añoran el modelo tradicional, en el que la familia garantizaba la indispensable integración y los servicios daban su apoyo según las exigencias. Se trata de una perspectiva no recomendable por diversos motivos, no sólo por los últimos cambios acaecidos en la familia, sino porque además es una perspectiva que se convierte en una coartada fácil para los servicios allá donde no consiguen encontrar soluciones satisfactorias a las demandas propuestas por los ancianos.

En esta línea se pueden leer también las decisiones de algunas regiones italianas de indemnizar con una asignación económica a aquellas familias que "toman a su cargo" a los ancianos no autónomos, exonerando con ello la intervención de los servicios. En la base de estas decisiones de hecho no sólo existe la hipótesis de economizar de esta manera los recursos financieros (se utilizaría el trabajo de la familia), sino también la convicción de asegurar un mejor resultado al anciano, precisamente en relación al respeto y al reconocimiento de su globalidad.

De lo que se ha dicho hasta aquí, no es difícil escoger los puntos más críticos del modelo; no obstante se pueden añadir algunas valoraciones ulteriores, para remarcar, una vez más, la necesidad de corregir y de mejorar el sistema actual.

En Italia, el estado de los servicios y las condiciones culturales y económicas en las que los ancianos envejecen son muy diferenciadas, por lo que es imposible pensar en una valoración que comprenda todas las regiones italianas. El análisis realizado hasta aquí refleja por otra parte la reali-

dad económica más evolucionada en Italia, aquella realidad en la que el modelo de *Welfare State* ha encontrado buenas condiciones para desarrollarse. Consiguientemente, se continuará haciendo referencia a estas situaciones, incluso al finalizar esta parte, renunciando con ello a hablar de las muchas diversidades emergentes en el país.

Como se puede intuir, existe ya un considerable número de servicios, tanto en cantidad como en calidad. Número que puede aumentar aún más si se cumple la hipótesis de que los procesos de envejecimiento cada vez estarán más articulados, dada la prolongación de la esperanza de vida. Y sin embargo, a pesar de esta situación y de sus perspectivas, se observa una insatisfacción general respecto a los resultados que se consiguen, como si no hubiese una iniciativa adecuada para responder a las muchas exigencias de los ancianos. Al mismo tiempo, además, existe la sensación de que los recursos destinados a los servicios para los ancianos, especialmente en el ámbito público, no podrán aumentar en el futuro; por ello desde muchas partes se señala el camino del voluntariado como el único camino posible para obtener algunas mejoras en los niveles de salud. Todo ello produce tensiones en el ámbito de la política social, mientras el debate corre el peligro de congelarse por la insuficiencia de los recursos invertidos, tanto a nivel de fondos disponibles como a nivel de los operadores dedicados. Pero de este modo se acepta la hipótesis, de que una mejora en la política social para los ancianos ha de pasar necesariamente por la creación continua de nuevos servicios o por la mayor ampliación de los ya existentes, para responder, con las modalidades empleadas hasta ahora, a las siempre nuevas y a las siempre más vastas necesidades de los ancianos y de sus familias. Una perspectiva que hace surgir muchas perplejidades tanto a nivel económico, por las dificultades que fácilmente se pueden prever en la obtención de nuevos recursos en una sociedad envejecida, como a nivel de aproximación metodológica, por la inevitable fragmentación con la que se podrían encontrar.

Surgen entonces muchos interrogantes sobre el futuro del *Welfare State*, alimentados también por la opinión de algunos, que creen necesario dejar el puesto al voluntariado, a la solidaridad espontánea, a la familia, tomando nota de la incapacidad del sistema de servicios de proveer a todas las exigencias de los ancianos. Por otro lado, esta formulación no es nueva y de ello da testimonio la historia de la caridad y de la asistencia, centrada en la solidaridad de la comunidad y en la entrega de las familias; pero precisamente la experiencia pasada, que incluso llegó a resolver tantos problemas individuales, fue incapaz de asegurar equidad y justicia social,

hoy ampliamente demandadas. Es importante, pues, no olvidar los objetivos del *Welfare State*, que perseguían y persiguen la manera de impedir precisamente estos efectos negativos, aún sabiendo que los resultados obtenidos hasta el momento corresponden sólo en parte a las finalidades de la política, por lo que ciertamente podrán mejorar. No deberíamos pues discutir sobre los objetivos, sino sobre las modalidades de obtenerlos, investigando sobre los posibles caminos a recorrer, a nivel de organización y de gestión, con la finalidad de obtener mayor eficiencia, mayor eficacia y una buena calidad.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA APROXIMACIÓN

Antes de hablar de las posibles nuevas soluciones organizativas para los servicios a los ancianos es necesario retomar y remarcar algunos aspectos del problema, ya aparecidos en las páginas precedentes aunque de manera no sistemática.

Antes de nada hay que recordar que el envejecimiento es un proceso por el que cada necesidad y por tanto cada demanda de ayuda que hace referencia a los ancianos, independientemente del acontecimiento específico que la determina, siempre ha de ser considerada en el contexto del proceso en el que se sitúa. En este sentido el anciano, por medio del grado de autonomía que expresa, es la manifestación más auténtica de tal proceso. En consecuencia las necesidades se convierten en el signo concreto de lo que falta a dicha autonomía incluso en los casos en las que ésta sea provocada por una patología reversible o irreversible. Es erróneo, pues, hablar del anciano como suma de necesidades, o bien describirlo sirviéndose de las condiciones de pluripatología de la que es portador, porque de este modo se renunciaría a evaluar su condición de salud real, entendida en su globalidad y referida siempre a la autonomía funcional.

Si se acepta esta premisa, se extraen dos deducciones bastante relevantes respecto a los servicios para ancianos:

(a) Todo servicio, aún respondiendo a una necesidad específica y por tanto siendo correlacionable con una demanda de ayuda, más o menos directa, debe sin embargo referirse al proceso dentro del cuál tal necesidad se ubica.

(b) Los parámetros de referencia en toda intervención destinada a satisfacer una necesidad o bien a resolver una patología no son los propios

de una "normalidad" teórica, definida sobre la base de parámetros orgánicos (como si el anciano fuese un enfermo a curar), sino que deben ser parámetros funcionales, idóneos para medir la autonomía en las condiciones de envejecimiento, que siempre serán consideradas como un proceso.

De esta manera aparece limitada la relación entre necesidad y servicio o, como a menudo se verifica, entre patología y servicio, entendida como relación entre demanda y oferta. La necesidad no expresa nunca la auténtica demanda del anciano, de hecho ésta última nace de la complejidad del proceso de envejecimiento en el cual está implicado y se caracteriza por las diversas dimensiones que la componen, tanto de modo explícito, como de modo implícito. Una vez más se evidencian las carencias conceptuales y metodológicas del criterio, según el cual, a las diferentes necesidades de los ancianos se tiene que responder con otros tantos servicios, reduciendo el proceso de envejecimiento a una cuestión, innegable, de pluripatología. Al mismo tiempo es necesario encontrar una referencia de "normalidad" a la cual poder referirse, diferente de la usada generalmente en los servicios sociales y sanitarios, ya que la normalidad del anciano es definida por el mismo proceso de envejecimiento y por ello cambia continuamente.

El segundo aspecto a subrayar es precisamente el concepto de salud del anciano, definible como el grado de autonomía funcional del que goza en relación al proceso que está viviendo; un concepto en el que el proceso de envejecimiento y autonomía funcional aparecen como referencias principales, estrechamente interdependientes el uno de la otra. En tal concepto deben inspirarse también las claves de interpretación de las demandas de ayuda provenientes de los ancianos y los principios guía de la elección de los resultados a conseguir en la articulación de las intervenciones de respuesta, renunciando al énfasis puesto por cada servicio sobre la necesidad específica a satisfacer y por tanto sobre el problema concreto a resolver. Y esto especialmente en la fase de institución y de definición de los objetivos a perseguir y en la identificación y valoración de los resultados, medidos en términos de mejora de la salud.

Se llega así a la última observación que tiene que ver directamente con los mecanismos de legitimación de los servicios y por tanto con su identidad institucional. Se ha recordado ya que todo servicio nace para responder a una necesidad específica y se desarrolla manteniendo esta orientación. En la lógica recién presentada, los servicios deben encontrar su legitimación en el proceso de envejecimiento situando y verificando en él sus respectivos objetivos. En otras palabras, todo servicio debe conciliar la

atención a la necesidad, que inevitablemente enfatiza el momento de su manifestación y los correspondientes aspectos patológicos, con una atención al proceso, en el cual la necesidad y el anciano están insertos, elaborando y defendiendo en esta dirección su identidad propia. Se trata además de no perder absolutamente el patrimonio de experiencia y el conjunto de conocimientos adquiridos por los servicios, precisamente gracias a sus especializaciones respectivas, por lo que sería un grave error hipotetizar un servicio único, dimensionado sobre el proceso, capaz de afrontar la globalidad que ya se ha mencionado. Esta tentación no está tan alejada de la realidad como se podría imaginar, porque se inspira en el pasado, rico en nostalgia y en tradiciones, cuando la vieja figura del médico pensaba y resolvía cualquier problema de la familia, curando las enfermedades, dando consejos y sugerencias, sosteniendo las personas en las dificultades de la vida, etc., adoptando una auténtica aproximación global, aunque no obstante sin poder asegurar los resultados que hoy son demandados, tanto en el plano físico, como en el psicológico y en el social.

PROPUESTA

En este punto es posible señalar el nuevo camino a recorrer para responder adecuadamente a las exigencias del anciano, un camino que pretende caracterizarse por el método con el que se organizan y se proporcionan los servicios y no tanto por la cantidad y la calidad de los servicios mismos. Debe tratarse de un método capaz de recomponer y de integrar concretamente las diversas especializaciones, huyendo de cualquier tentación simplista o genéricamente abstracta. Para ello se necesita una organización fuertemente orientada a los resultados, que reconozca la importancia de los aspectos más propiamente gestores y menos comprimida y cerrada en el interior de sus componentes estructurales y racionales; una organización, como acción o como sistema de acciones, abierta hacia el cambio y, por tanto, flexible y al mismo tiempo capaz de desarrollar proyectos.

La nueva organización además no tiene las connotaciones de un modelo verdadero y preciso, definido en lo particular y estructurado en las relaciones que unen los diversos componentes; aparece más como una lógica que conecta las diversas acciones, guiándolas hacia el objetivo deseado, confiando por otra parte su legitimación y su éxito a la capacidad efectiva de alcanzar tal objetivo. En este sentido es difícil describir con detalle el

modelo fuera de un campo concreto de aplicación, pero se pueden presentar algunos "puntos fuertes" que constituyen los requisitos y con ello las referencias ineludibles del modelo.

El primer punto contempla obviamente la elección de los objetivos a perseguir, una cuestión que está en la base de todo razonamiento sobre la organización. Según la mentalidad al uso, los servicios deciden los objetivos sobre la base de las necesidades a satisfacer; la nueva aproximación en cambio establece que éstos se establezcan sobre la base de los resultados de salud que los servicios quieren producir. Esto comporta un conocimiento profundo de la problemática de los ancianos sobre los que cada servicio se propone intervenir y, por tanto, una valoración multidimensional de las condiciones de salud, a partir de la cual se debe leer e interpretar cada demanda de ayuda. El anciano continua siendo la referencia central para la elección de los objetivos, mientras la valoración geriátrica es el criterio de medida de su condición de necesidad para cualquier servicio. Únicamente así puede asegurarse una visión global de la salud y un vínculo directo con el aspecto temporal del envejecimiento.

El segundo punto se refiere a los servicios, a su identidad institucional y a su disposición. Sin embargo éstos constituyen el conjunto de los recursos utilizables para ofrecer asistencia a los ancianos y, consiguientemente, para promover y tutelar su autonomía funcional. La situación existente es bastante compleja, precisamente por las razones explicadas en las páginas precedentes, además del hecho que los servicios se presentan muy diferentes entre sí: diversidad del contenido de sus prestaciones (sanitarias, socio-asistenciales, culturales, recreativas, etc.); diversidad de su naturaleza jurídica (públicos, privados lucrativos, privados no lucrativos, voluntarios, etc.); diversidad de la modalidad de acceso (domiciliarios, residenciales, semiresidenciales). Por otra parte y a propósito de los recursos es necesario considerar también a la familia, la cual, aún no siendo un servicio, es capaz de competir y a menudo de manera determinante, en la consecución de los objetivos de salud para los ancianos, tal y como se ha explicado más arriba. La nueva aproximación, sin negar tal diversidad, debe evitar que ésta se transforme en separaciones o en contraposiciones. Por ello debe considerar los diversos servicios como nudos o componentes de la misma red. En la red, los diversos componentes comparten un objetivo general a perseguir y un proyecto global a desarrollar, ocupando después el espacio y adoptando la estrategia que cada uno de ellos cree mejor, para conciliar sus objetivos con el objetivo general. En esta perspectiva la tutela de la salud del anciano y de su autonomía funcional

corresponde al objetivo de la red, respecto del cual ninguno de los servicios (los componentes) tiene las condiciones suficientes para alcanzar resultados satisfactorios. Y todo servicio, sobre la base de sus competencias y de sus capacidades, se aprovecha de los resultados a perseguir relativos a algunas de las dimensiones de las que se compone la autonomía, encontrando precisamente en la red aquella integración con los resultados producidos por otros servicios que permitirá la realización del resultado final. Para que todo esto se lleve a cabo, es necesario identificar un servicio guía, que sea reconocido como el centro de la red, al cual corresponde la tarea de promover y garantizar las conexiones entre los diversos miembros. En el caso concreto de los servicios para los ancianos y como principio general, esta posición central se le reconoce al ayuntamiento, el ente local que tiene la máxima responsabilidad de la política social y capaz de expresar la voluntad democrática de la comunidad gobernada. Naturalmente es necesario que los objetivos y las modalidades con que se valoran y se miden los resultados sean compartidos por todos los componentes de la red, según reglas precisas y en el interior de una estructura bien definida, que constituye precisamente la estructura de la red. No deben ser excepción en este sentido recursos como las organizaciones de voluntariado, las empresas privadas no lucrativas, las cooperativas o las familias, especialmente cuando, de hecho, éstas últimas aportan una serie de prestaciones que resultan indispensables para el mantenimiento o para la promoción de la autonomía funcional del anciano.

Respecto a la familia es útil señalar la particular posición en que ésta puede encontrarse, es decir al mismo tiempo puede ser un recurso de los ancianos a ayudar y una entidad a asistir, por parte del resto de servicios de la red, en cuanto participe, con los propios ancianos, de situaciones de riesgo o particularmente difíciles. Es una posición ambivalente, en el sentido más apropiado de la palabra, porque une y hace compatibles dos modelos, que en el pasado eran vividos como alternativos: por un lado la familia entendida como referencia central del sistema y por el otro una familia exonerada de funciones, a causa de la existencia de servicios. En la nueva propuesta se afirma que la familia continua siendo responsable de las condiciones de salud del anciano, porque toma parte con él de la esperanza del envejecimiento, pero, al mismo tiempo, comparte el proyecto de asistencia con el resto de recursos de la red, para obtener el máximo resultado posible en términos de salud y de autonomía, tanto para el anciano, como para los otros miembros de la familia.

En general se puede afirmar que la lógica de la red y por tanto de la

configuración interorganizativa reduce la independencia de sus diversos componentes, tanto en la definición de los objetivos, como en la valoración de los resultados; pero esta reducción corresponde a una transferencia de poder, por parte de cada componente, hacia el objetivo de la red y hacia el resultado que se pretende obtener. No hay pues una pérdida de poder de un miembro-actor frente a otros o, mejor, la dinámica de poder que se desarrolla deberá ser regulada por el servicio central y referirse de todos modos a la contribución ofrecida por los diferentes servicios, siempre medida en referencia al resultado común. En esta lógica la red desarrolla una competición interna entre los diferentes servicios colaboradores, pero se trata en todo caso de una competición gobernada a partir de los objetivos generales que se quieren conseguir.

El tercer punto está reservado a las personas y en particular a los dirigentes de los servicios. La solución que se propone reserva un gran espacio a la capacidad de la gerencia para mantener los respectivos servicios dentro de la red y de guiar y gestionar los servicios hacia los objetivos compartidos. Esta habilidad no pertenece a ninguno de los modelos culturales tradicionales. No pertenece al modelo público de tipo burocrático muy centrado en la lógica de la obligación, poco orientado a los resultados y privado de experiencias significativas de corresponsabilidad social. Tampoco pertenece al modelo privatizado, ligado a las leyes del mercado tradicional y por tanto a las dinámicas de la oferta y de la demanda, y que puede producir un desarrollo de las prestaciones individuales de los entes y de las empresas más allá de la valoración política de los resultados, es decir, lo contrario a lo que es tradicional en el ámbito de la sanidad y de la asistencia. Tampoco pertenece al modelo de la solidaridad y del voluntariado, en el que predominan motivaciones de tipo ideal y por tanto autorreferenciales, por lo que ofrecen poco espacio a la verificación y a la valoración de los resultados. Por ello es necesario prever una atención particular hacia la gerencia, sabiendo además que en este modelo, el aprendizaje es una cuestión que se plantea continuamente y que acompaña en todo momento a la gestión.

El cuarto punto tiene que ver con los instrumentos que garantizan la comunicación entre los diversos componentes de la red. Es obvio que los miembros de la red deben tener condiciones para poder comunicarse entre ellos, de cara a los objetivos a conseguir y respecto a los resultados efectivamente producidos. En este sentido no es suficiente con una simple transferencia de informaciones, sino que es necesario un sistema que favorezca y mantenga los vínculos existentes, por débiles que sean, entre los

diferentes agentes colaboradores. Los instrumentos de comunicación deben referirse rigurosamente a los ancianos y a sus condiciones de salud, por cuanto son éstos los únicos puntos de referencia en los que se basa la red. Esto se hace posible adoptando un sistema de valoración multidimensional de los ancianos, con idoneidad para medir la autonomía funcional en todas sus acepciones, incluso en aquellas negativas y sensibles a los cambios provocados por el proceso de envejecimiento. Con ello no se pretende una operación de nivelación y de homogeneización de las decisiones que cada servicio está autorizado a cumplir sobre la base de sus propias exigencias, sino simplemente aportar las condiciones para que todos los servicios se enfrenten a una visión global y multidimensional de la salud del anciano, tal y como ha sido entendida en las páginas precedentes.

El último punto afronta el problema del funcionamiento de la red, especialmente en base a los posibles "puntos muertos" del sistema. Es fácil deducir de todo lo expuesto hasta aquí, que la nueva aproximación debe garantizar un máximo de flexibilidad, precisamente para mantener en todos los casos la capacidad de respuesta a las cambiantes exigencias planteadas por los ancianos traducidas a menudo en nuevos objetivos a conseguir. Además los recursos de la red son limitados, incluso con la presencia del voluntariado, del asociacionismo y de la familia que hacen que la estructura sea abierta, reduciendo de hecho tales límites. Es necesario, por tanto, hacer compatibles las necesidades de estandarización, implícitas en toda estructura y la incertidumbre proveniente de la mutabilidad de las necesidades de los ancianos, que influyen la elección de los resultados de salud que se pretenden obtener. Además no es nada extraño que, por parte de los servicios, se deban afrontar situaciones de no-autonomía funcional (o de no autosuficiencia) extremadamente difíciles y críticas, por lo que también para la red la elección del proyecto a desarrollar puede ser particularmente difícil. En estos casos existe el riesgo de que el servicio interesado restablezca la lógica de la prestación y de la división, renunciando a la lectura global que la red requiere. Debe existir, pues, la posibilidad de hacer frente intempestivamente a la demanda excepcional, precisamente para estar en sintonía con el principio general de flexibilidad que atribuye, precisamente a la demanda, la facultad de requerir un cambio de la intervención. Y tal flexibilidad puede ser imaginada únicamente en una lógica de red y no de servicio individual. Además se necesita un instrumento capaz de hacerse cargo de las excepciones (a menudo bastante numerosas), por medio de la participación de los diversos miembros-

actores de la misma red. Las soluciones identificadas en las experiencias hasta ahora llevadas a término se identifican con la institución de una Unidad de Valoración Geriátrica, formada por diversas figuras profesionales, pertenecientes a diversos servicios, y a la cual espera la tarea de analizar en profundidad la demanda de asistencia y de identificar las mejores soluciones a adoptar, en vista de la disponibilidad de recursos de la red. La importancia de la Unidad Valorativa está en su capacidad de evitar la "descarga de responsabilidad" de un servicio a otro, particularmente probable en situaciones de dificultad, situación que pondría particularmente en crisis a la red, mostrando su incapacidad de funcionamiento. Naturalmente esta Unidad no sustituye la función guía del servicio central, mencionada más arriba, sino que trabaja en estrecha conexión con él, precisamente para garantizar a los proyectos y por tanto a las políticas sociales, el máximo éxito.

Para que todo esto suceda se necesita una gran "idea" de política social, un gran proyecto, capaz de atraer a todos los servicios, de manera que los objetivos que se derivan del mismo legitimen y refuercen las conexiones entre los servicios y los diversos nudos de la red, es decir entre los agentes colaboradores de la red. En las políticas para el envejecimiento esta idea tiene su origen en la defensa y en la promoción de la autonomía funcional, entendida como expresión de salud. En este sentido no se puede afirmar *a priori* si los servicios aumentarán o disminuirán; lo que sí es cierto es que su gestión y por tanto su supervivencia y su desarrollo deberán medirse con la calidad de los resultados que, en conjunto, aportarán al nivel de salud de los ancianos y de sus familias.

BIBLIOGRAFÍA

- Archibald R.D., *Managing High-Technology Programs and Projects*. John Wiley & Sons, Inc., 1976.
- Butera F., *Il Castello e la rete*, Franco Angeli Libri s.r.l., 1990.
- Cook K.S., "Exchange and Power in Network of Interorganizational Relations", en *Sociological Quarterly*, 18, 1977.
- Friedan B., *The Fountain of Age*, 1993.
- Guaita A., Ceretti A., Colombo M., Vitali S.F., "Gerontologia preventiva ed educazione sanitaria", *La Nuova Italia Scientifica*, 1991.
- Kimberly J.R. y Miles R.H. (ed.), *The Organizational Life Cycle*, Jossey-Bass Inc., 1980.
- Laslett P., *A fresh map of life. The emergence of the third age*, Weidenfeld and Nicolson, 1989.
- McConkey D.D., *How to Manage by Results*, AMACOM, 1983.
- Odiorne G.s., *MBO II A Systeme of Managerial Leadership for the 80s*, Fearon Pitman Publishers, Inc., 1979.
- Rubenstein L.Z., "The clinical Effectiveness of multidimensional geriatric assessment", en *J. Am. Geriatric Soc.*, 31, 1983.
- Schein E.H., *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass Inc., 1985.
- Thompson J.D., *Organizations in Action*, McGraw-Hill, 1967.
- Zan S. (ed.), *Logiche d'azione organizzativa*, il Mulino, 1988.

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

Peter Abrahamson

Doctor en Sociología, es profesor asociado en Administración Pública en la Universidad de Roskilde (Dinamarca). Sus principales campos de investigación conciernen a la teoría del bienestar, política social y pobreza y bienestar e integración europea. Es miembro de la Red Europea de Convergencia en Objetivos de Política Social y Recursos Mínimos Garantizados. Ha publicado: *Crisis of the Welfare State: The Crumbling of the Scandinavian Model* (1988), así como diversos artículos en *Acta Sociologica*, *International Journal of Social Welfare* y *Service Social dans le monde*.

Fernando Aguiar

Doctor en Filosofía. Tras su estancia en la Universidad de Oxford en 1989 se ha ocupado especialmente de problemas relacionados con la teoría de elección racional, la lógica de la acción colectiva y la teoría de la justicia. Entre sus publicaciones cabe destacar la compilación, *Intereses individuales y acción colectiva* (1991), así como diversos trabajos sobre elección racional, marxismo analítico y política social en Andalucía. Actualmente realiza su labor de investigación en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.

Manuel Aguilar Hendrickson

Es profesor de Política Social en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Se dedica a la investigación sobre exclusión social y las políticas de integración, en especial las de ren-

tas mínimas. Ha colaborado en el proceso de puesta en marcha y de evaluación de los programas de salario social en distintas Comunidades Autónomas. Entre otros trabajos, ha publicado: *El salario social sudado, Vivienda social y Trabajo social, Minusvalía social y empresa social marginal y "Les limites de l'Espagne social"*.

Antonio Ariño Villarroya

Licenciado en Historia y Doctor en Sociología, es profesor de Sociología en la Universidad de Valencia. Ha investigado en campos como la sociología de la cultura, sociología histórica, asociacionismo y la situación de las personas mayores. Entre sus publicaciones destacan, *La ciudad ritual* (1992), *El calendari festiu a la València contemporània* (1993) o *La población de edad avanzada en la Comunidad Valenciana* (1993). Recientemente ha concluido un estudio sobre *La movilización social de los mayores* (1995).

Maurizio Ferrera

Es profesor de Ciencias de la Administración en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Pavía. Licenciado en Filosofía en Turín, con posteridad obtuvo un *Master* en Ciencia Política en la Universidad de Standford y se doctoró en el Instituto Universitario de Florencia. Su principal interés científico se relaciona con los análisis comparativos de las políticas públicas, con particular referencia al problema del Estado del Bienestar. Entre sus publicaciones cabe mencionar, *Il welfare state in Italia* (1985), *Le Dodici Europe* (1992) y *Modelli de Solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie* (1993).

Lluís Flaquer

Es profesor titular de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona y Autónoma de Barcelona, respectivamente, se diplomó en ciencias políticas en el *Institut d'Études Politiques* de París (1969) y cursó estudios de postgrado en Sociología en las universidades de Lancaster y East Anglia en Inglaterra. Ha publicado numerosos artículos sobre diver-

sos aspectos de la estructura de la familia en España y es autor de *La vida privada* (1982) y coautor de *Permanencia y cambio en la familia española* (1989) y de *Parejas y matrimonios: Actitudes, comportamientos y experiencias* (1994).

Mario Gaviria

Profesor de trabajo social en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Su trabajo de investigación se ha centrado en los campos del urbanismo, la ordenación del territorio, la ecología, y, en los últimos años, en la exclusión social y las políticas de integración. Ha colaborado en el proceso de puesta en marcha y de evaluación de los programas de salario social en distintas Comunidades Autónomas. Al respecto, y entre sus publicaciones más recientes, realizadas con Manuel Aguilar y Miguel Laparra, cabe mencionar: *Los servicios sociales generales. Un sistema sin objeto* (1992), *Los proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos* (1994) y *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994* (1995).

Salvador Giner

Catedrático de Sociología y Director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados en su sede en Cataluña. Profesor en varias universidades inglesas y americanas, en la actualidad ejerce su actividad docente en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es editor de la *Revista Internacional de Sociología*, miembro del Comité Científico del Premio Europeo de Ciencias Sociales y Asesor del programa de Capital Humano y Movilidad de la auspiciado por la Comisión Europea. Ha sido autor, entre otras publicaciones teóricas y estudios empíricos, de las siguientes: *Mass Society*, *La sociedad corporativa* (con Manuel Pérez Yruela), *Ensayos civiles* y *La gobernabilidad* (con X. Arbós).

Miguel Laparra Navarro

Profesor de servicios sociales en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra, en los últimos años ha venido desarrollando su línea de investigación en torno a la exclusión social y

las políticas de integración. Ha colaborado en el proceso de puesta en marcha y de evaluación de los programas de salario social en distinta Comunidades Autónomas. De entre sus últimos trabajos cabe citar: *Privatización y servicios sociales. El caso de Navarra* (1989) y *El descompromiso social del Estado o la autogestión de las necesidades sociales* (1991).

Luis Moreno Fernández

Investigador Científico del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Ha desarrollado labores de investigación y docencia en diversas universidades británicas y estadounidenses. Sus principales campos de especialización académica se relacionan con la dimensión espacial del poder, nuevas tecnologías y sociedad y desarrollo de la política social. Respecto a éste último apartado ha publicado: *Política Social y Estado del Bienestar* (& M. Pérez Yruela) (1992), *Génesis y Desarrollo del Estado del Bienestar en España* (& S. Sarasa) (1993) e *Intercambio social y desarrollo del bienestar* (1993).

Manuel Pérez Yruela

Profesor de investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, dirige el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía radicado en Córdoba. Es, asimismo, director de la *Revista Internacional de Sociología*. Sus trabajos de investigación han versado sobre estructura social y conflicto en la sociedad rural, acción colectiva y sindicalismo y tendencias corporatistas de las sociedades democráticas. Sus últimos proyectos de investigación se relacionan con el tema de la democracia local y estado del bienestar. Entre su publicaciones cabe destacar: *La sociedad corporativa* (& S. Giner)(1979), *La sociedad rural española* (1990) y *Corporatismo y Estado del Bienestar* (1995).

Costanzo Ranci

Investigador asociado al Departamento de Estudios Urbanos de la Politécnica de Milán. Se doctoró en 1989 en la Universidad de Trento. Durante 1992-93 desarrolló sus tareas académicas en la Universidad de

California, en Berkeley. Ha realizado numerosos estudios sobre las organizaciones voluntarias en Italia y el papel del tercer sector desde una perspectiva comparada. Es presidente de la Red Italiana de Investigadores del Tercer Sector. Ha publicado: *Identità e servizio, L'azione volontaria nella crisi del welfare* (con E. De Ambrogio y S. Pasquinelli)(1991) y *Beni pubblici e virtù private. Il terzo settore nelle politiche di welfare* (1994).

Gregorio Rodríguez Cabrero

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y Doctor en Ciencias Económicas, amplió estudios durante dos años en el Reino Unido. En la actualidad es catedrático de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá de Henares. Ha llevado a cabo numerosos estudios e investigaciones sobre economía y sociología de los servicios públicos y sociales, fruto de los cuales son sus numerosas publicaciones sobre el Estado del Bienestar. Entre estas últimas cabe citar: *Estado, privatización y bienestar* (1991), *Política Social en España: 1980-92* (FOESSA V, 1994) y *Los servicios sociales en España: implantación, creación de empleo y evaluación de su efectividad* (1995).

Chiara Saraceno

Doctora en Filosofía, es profesora titular de Sociología de la familia en la Universidad de Turín. Es, asimismo, directora del Departamento de Ciencias Sociales y miembro del claustro académico del Centro Interdepartamental de Estudios de las Mujeres en la misma Universidad. Ha participado como experta italiana en el Observatorio de la Unión Europea de políticas de lucha contra la exclusión social. Sus intereses investigadores incluyen los campos de políticas de pobreza y familiares. Ha publicado *Sociologia della famiglia* (1988), *Child Poverty and Deprivation in Italy* (1990) y *"Fecondità, famiglia e lavoro"* (1993).

Sebastià Sarasa Urdiola

Profesor titular de Sociología en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, está vinculado al Instituto de Estudios Sociales Avanzados del

CSIC. Especializado en política social, ha realizado numerosas investigaciones sobre bienestar, asociaciones altruistas y evaluación de servicios sociales. Ha publicado numerosos artículos y es autor del libro, *El servicio de lo social* (1993). Además es coautor de diversos libros colectivos entre los que cabe destacar: *Religión y sociedad en España* (eds. R. Díaz-Salazar y S. Giner), *Politiques et pratiques sociales en Europe* (ed. M. Ehrhard) y *Squaring the Welfare Circle in Europe* (ed. V. George y P. Taylor-Gooby).

Renzo Scortegagna

Profesor de Sociología de la organización en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Padua. Es consultor sobre gerencia y sistemas organizativos en el área de la administración pública y en ámbitos de la política social y los servicios del bienestar. Miembro de varios grupos de investigación italianos e internacionales, es autor de diversas publicaciones, especialmente en el campo de los ancianos y de la organización de los servicios sociales y sanitarios. Su última obra editada es *Progetto anziani* (1995).

Luis Vila López

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, es catedrático de Política Social en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1975 ha estado ligado a gabinetes de estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, elaborando diferentes investigaciones y proyectos relacionados con el campo de la protección social. Representa a la Universidad Complutense en el *Master en Análisis de la Política Social Europea* (programas *Erasmus* y *Tempus*) que agrupa a diez universidades europeas. Es director de la revista *Cuadernos de Trabajo Social*.

Zaïhia Zeroulou

Profesora de Sociología en la Universidad de Lille I. Sus líneas de investigación principales conciernen a la sociología de las migraciones internacionales y a la sociología de la educación. Ha redactado numerosos artí-

culos y ha publicado diversas obras en relación a los campos antes citados. Igualmente, ha participado en diversos coloquios internacionales y ha desarrollado en sus trabajos una dimensión comparativa de la situación en Francia respecto a otros países europeos.