

MONOGRÁFICO: PROTECCIÓN SOCIAL

<i>La protección social, una cuestión política.</i> Ángel Sanz Cintora	4
<i>La reconstrucción de la solidaridad: la crisis del estado del bienestar y los dilemas de la ciudadanía.</i> Luis Enrique Alonso	13
<i>Iniciativa Legislativa popular para una carta de derechos sociales. Tramitada ante el Parlamento Vasco. Diciembre de 1996. Plataforma contra la Exclusión Social-Gogoa.</i> Juan Hernández Zubizarreta y Mikel de la Fuente Lavin	53
<i>El fin del fin del trabajo.</i> José Manuel Lasierra Esteban	67
<i>Las políticas sociales de garantía de rentas.</i> Isabel Artero Escartín.....	83
<i>La Seguridad Social Española. Los problemas del Sistema de Pensiones.</i> José María García López y Claudia Pérez Forniés	109
<i>Protección social a los trabajadores: la provisión para pensiones.</i> Carlos Javier Sanz Santolaria.....	127
<i>Ayudas públicas en la protección medioambiental. El caso de la gestión de residuos.</i> Asunción Arner Güerre	139
<i>Género y Trabajo Social.</i> Tomas Bañez Tello	151

E

O

I

D

N

I

LA PROTECCIÓN SOCIAL, UNA CUESTIÓN POLÍTICA

ÁNGEL SANZ CINTORA

PROFESOR DE POLÍTICA SOCIAL Y DIRECTOR DE LA
ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES.

Hace apenas unos pocos años todo el mundo aceptaba sin restricciones la existencia de amplios programas públicos de protección y promoción social. Se consideraba algo natural, en la lógica del sistema. El reto que planteaba Lord Beveridge en 1944 a la sociedad británica para mantener el esfuerzo unitario, el objetivo común que aglutinara todas las fuerzas de la sociedad, había pasado a ser un objetivo logrado para la mayor parte de las sociedades capitalistas, desarrolladas y democráticas en los años 60.

El texto de Lord Beveridge debe ser leído teniendo en cuenta la circunstancia especial que vive Europa y Gran Bretaña en ese momento (1944), librando una guerra contra el nazismo, al poco tiempo de haber sufrido otra guerra mundial anterior. Pero desde la perspectiva actual de una Europa con un grado de desempleo desconocido desde aquellas fechas y con fuertes tensiones por desandar parte del camino andado, llama poderosamente la atención el vigor y la resolución con que se reivindica el

pleno empleo, nada menos que mediante la intervención del Estado en las políticas sociales. Decía Lord Beveridge (1988): "Deberíamos decidírnos a solucionar el desempleo sin necesidad de una guerra... La solución del desempleo en tiempos de paz dependerá de que encontremos un objetivo común en tiempos de paz que sea igualmente apremiante para nuestros esfuerzos. Este Informe sugiere que deberíamos encontrar ese objetivo común en la determinación de conseguir una Gran Bretaña libre de los males de la Miseria, la Enfermedad, la Ignorancia y el Hacinamiento... Este es el significado de la conciencia social: que hay que negarse a firmar una paz por separado con los males sociales... El pleno empleo, como la seguridad social, debe ser conseguido por una democracia... Si no se consigue y se conserva el pleno empleo, ninguna libertad está segura, pues a muchos les parecerá que no vale la pena".

Poner de acuerdo tantos intereses encontrados no había sido fácil. Pero las experiencias de la pobreza generalizada, de las gravísimas diferencias sociales y enfrentamientos de clase, las crisis económicas, saldadas con dos guerras mundiales, las revoluciones sociales triunfantes en una serie de países y los esfuerzos continuados del movimiento obrero y de sectores de la burguesía y de intelectuales así como de la mayor parte de los partidos políticos, terminaron por hacer posible lo que parecía irrealizable en el siglo XIX: la coexistencia del capitalismo y la democracia, el descubrimiento de un marco de compromiso y cooperación entre las clases sociales (Therborn: 1979), la construcción de un Estado del Bienestar con un conjunto de sistemas de protección y promoción social más o menos amplios y consensuados. Se produjo así la cuadratura del círculo, lo que García Cotarelo (1986) ha llamado el Estado de doble cara, Estado-patrono y Estado-obrero, garantizando por igual las necesidades de acumulación capitalista y el disfrute de derechos sociales y económicos al conjunto de la sociedad

Los logros alcanzados fueron extraordinarios, como señala, por ejemplo, Manuel Castells (1996: 38): En el ámbito de los valores, el Estado del Bienestar permitió por primera vez en la historia la emergencia de una noción de futuro personal en el ciclo de vida de los individuos, un privilegio reservado a las élites hasta la generalización de los sistemas de protección social; en el ámbito de la economía un crecimiento económico sostenido durante el período 1950-75 a través de varios mecanismos como la paz social, el salario social o indirecto, cuantiosas inversiones públicas, un fuerte sector social de la economía. "En suma, la constitución de un Estado del Bienestar en Europa y otras áreas desarrolladas en los

últimos cincuenta años ha articulado las sociedades, dinamizado la economía y hecho posible que las personas se sintieran individuos con futuro y ciudadanos con derechos en la práctica.”

Así planteado el balance, parece imposible que pudiera cuestionarse la continuidad y el futuro del Estado del Bienestar. Sin embargo, de unos años a esta parte parece que todos estos logros están en revisión. El bienestar alcanzado parece insostenible, incluso insoportable, para el buen funcionamiento de la economía.

Como si ésta se rigiera ahora por unas leyes naturales que los seres humanos somos incapaces de controlar para ponerlas al servicio de lo que siempre debió ser el objeto de la economía: el hombre y sus necesidades. Así lo plantea, por ejemplo, muy tempranamente Sismondi en sus *Nuevos Principios de la Economía Política* (1817): la función del Estado es proteger a los débiles “para evitar que los hombres sean sacrificados en aras de una riqueza de la que no obtienen ningún provecho” (Galbraith: 1989: 112)

Justamente ahora que la humanidad tiene infinitamente más recursos que nunca para hacer frente a sus necesidades: La crisis actual del capitalismo, los argumentos sobre la necesidad de recortar salarios y de reducir las prestaciones sociales, las amenazas sobre el futuro del Estado del Bienestar, se dan en unas circunstancias que no admiten comparación con ninguna etapa del pasado en cuanto a medios para satisfacer cumplidamente todas las necesidades y aspiraciones de la inmensa mayoría de los ciudadanos. En ninguna otra época de la humanidad han existido tantos descubrimientos científicos y avances tecnológicos, tanta acumulación de riqueza, tanta población culta y formada; y sin embargo se ha extendido la idea de que el bienestar alcanzado es insostenible.

Estamos inmersos en la crisis del Estado del Bienestar. Todo el mundo da cumplida cuenta de ella. ¿Se trata de una crisis real, no querida por nadie o de una crisis provocada por intereses particulares nunca puestos de manifiesto?

Si por crisis se entiende una situación que está fuera de control, en la que los problemas no tienen solución o no resulta posible su contención, Norman Johnson (1990:15) no tiene reparo en afirmar que “han sido los gobiernos los que han promovido la noción de crisis para justificar los recortes en el gasto social que tratan de llevar a cabo por razones ideoló-

gicas". Mario Gaviria (1996: 25) llega a plantear que "la crisis es un subterfugio retórico para amargar la vida a la gente).

Para Bowles, Gordon y Weisskopf (1992:66) la crisis de los años 70 y 80 habría sido provocada "por los eficaces retos que plantearon los trabajadores, los ciudadanos, los competidores extranjeros y los exportadores de materias primas al poder y al control capitalistas de las grandes empresas en los años 60 y principios de los 70", debilitando así a la clase capitalista hasta un punto que esta no podía aceptar para sus intereses.

Vicente Navarro (1991) está en la misma línea: la clase obrera había aceptado críticamente las nuevas políticas sociales de la posguerra. Pero no cesó de reivindicar mejores condiciones de vida y de trabajo y mayor control político de los procesos de producción y de toma de decisiones en el Estado. Así logró reformas en los años 60 y 70 que cuestionaron el control capitalista de la producción y del Estado: no sólo mejoras salariales y sociales, incrementando notablemente el salario indirecto, sino capacidad de participación en la empresa, incluida la cogestión en algunos países, y un peso político importante en el Estado gracias al auge de los partidos socialistas y socialdemócratas.

La respuesta capitalista fue la crisis: se introdujeron una serie de cambios a) en la organización, administración y manejo no sólo del proceso de trabajo sino de la empresa en su totalidad, lo que aumentó a la vez el desempleo, para debilitar a los sindicatos y a los trabajadores; b) en la descentralización e internacionalización de la producción y c) en el debilitamiento ideológico del Estado del bienestar que había alcanzado un alto grado de popularidad.

Se trataba de recuperar la tasa de ganancia a toda costa. Se impuso la "economía de goteo": sólo cuando el depósito de la acumulación esté rebosante la riqueza se derramará naturalmente sobre toda la sociedad generando bienestar para todos. Primero hay que crecer, los ricos se tienen que enriquecer más, para luego repartir. Era la política dominante de los años ochenta en los países conservadores, Estados Unidos y el Reino Unido especialmente. Pero se defendía algo parecido en la política económica en España en los años del gobierno socialista (Maravall: 1991).

En nombre de esa política, se reducían impuestos o se trasladaban a las capas populares, se reducían los sistemas de protección social o se dificultaba el acceso a los más necesitados, no tanto para las clases

medias, se decía luchar contra el desempleo pero se dejaba toda la iniciativa al mercado que era justo el que lo creaba para lograr eficacia y competitividad. El Estado no estaba para solucionar los problemas de todo el mundo, había que dar a la gente la libertad de elegir, de ser mayor, de independizarse de la tutela paternalista de los poderes públicos que estaban asfisiando a la economía y a los individuos más capaces.

No se quiere decir que hoy la crisis no esté alimentada por causas objetivas y que la capacidad de acción estatal no esté limitada por una serie de factores económicos, sociales y culturales (Merkel: 1995), pero la respuesta que se está dando a estos problemas tiene que ver, sobre todo, con razones políticas: a) la debilidad del movimiento obrero y sindical, b) el predominio del capital financiero sobre el industrial que ha impuesto la desregulación de los mercados financieros y la inestabilidad de los flujos de capitales y c) el predominio del capital financiero especulativo por la variabilidad de los precios de las divisas, todas ellas variables políticas. (Navarro: 1997: 218)

Por eso no importa reducir los programas sociales para los más necesitados y mantener el "Estado de Bienestar encubierto" para los ricos con sus enormes concesiones disimuladas bajo las deducciones fiscales y otras formas de apoyo que no entran nunca en el debate político de la reforma del bienestar. En eso parece consistir el "Contrato con América" defendido por Gingrich (Chomsky: 1996): protección estatal y subsidios públicos para los ricos, disciplina de mercado para los pobres. Curiosamente, en esta crisis a los ricos hay que incentivarlos positivamente para que trabajen, para que inviertan y a los pobres hay que motivarlos para que trabajen endureciendo las condiciones de trabajo.

Este es el pensamiento único que ha tenido detrás grandes valedores que han actuado como caja de resonancia: organismo internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, a los que se han sumado los medios de información cercanos al capital financiero *The World Street Journal* en Estado Unidos y *The Economist* y el *Financial Times* en Gran Bretaña, entre otros (Navarro: 1997: 13).

En cualquier caso, los sistemas de protección social no han desaparecido y están todavía lejos de desaparecer. Sobre todo por el gran apoyo político que todavía tienen entre los ciudadanos, entre los votantes. Pero están sufriendo una profunda reestructuración técnica e ideológica, por lo tanto política. Como ha analizado certeramente Rodríguez Cabrero

(1994), especialmente para España, los sistemas de protección se están transformando paulatinamente en unos sistemas institucionalmente más mixtos (financiados públicamente pero con producción privada), socialmente más segmentados (por la gran diferenciación interna en cuanto a la intensidad protectora entre los que sólo pueden acceder a la protección pública y los que tienen además protección privada), e ideológicamente más privatizados (por las exigencias de mayor calidad individualista y de normas de gestión gerencial y privada).

El problema de fondo es el de la "mayor o menor centralidad de los derechos sociales ciudadanos y la orientación integradora o de control social de los Estados de Bienestar en el mercado de trabajo" (Rodríguez Cabrero: 1994: 1446). Se trata de una cuestión política que compete a todos los seres humanos colectivamente antes de que vayamos quedando excluidos uno a uno, por inútiles, por innecesarios, en el altar de la eficiencia económica (Forrester: 1996).

En este número de la Revista Acciones e investigaciones sociales hemos querido abordar el tema de la protección social desde distintos puntos de vista sin ánimo de exhaustividad, ni mucho menos; ni si quiera de complementariedad.

El primer artículo es una conferencia que el profesor Luis Enrique Alonso tuvo la amabilidad de pronunciar en nuestra Escuela en las Jornadas de inauguración del edificio el curso pasado. En ella abordó el problema de la crisis del Estado de Bienestar reflexionando sobre el concepto de ciudadanía y la centralidad o no del trabajo en la nueva situación y en las nuevas políticas sociales del momento y del futuro.

En la misma línea, Juan Hernández y Mikel de la Fuente presentan la Iniciativa Legislativa popular para una carta de derechos sociales, tramitada ante el Parlamento Vasco por la Plataforma contra la Exclusión social-Gogoa. ¿Habrà que ocuparse de los seres humanos como ciudadanos que son o como fuerza de trabajo excedente? Si ya no es necesario ocupar salarialmente a tanta población, si la exclusión social se ha instalado en nuestras sociedades y el paro no sólo es inevitable sino que es culpa de los parados, alguna medida deberá ser tomada para defender a la sociedad en su conjunto frente a estos peligrosos desempleados.

O quizás no es ese el problema. José Manuel Lasierra, en El fin del fin del trabajo, analiza cómo el pretendido final del trabajo no es tal, al menos

tal como lo presenta Rifkin en su reciente libro. Es un intento de abordar nuevas perspectiva en relación con este asunto que hoy se convierte en central en el debate político sobre las políticas de bienestar.

Por otra parte, en tres artículos distintos se aborda el tema de las políticas de garantía de rentas por parte de Isabel Artero, y las de pensiones por parte de José María García y Claudia Pérez en clave económica y por parte de Carlos Javier Sanz desde la perspectiva de la contabilidad.

Cuando los sistemas clásicos de protección social están en el centro del debate por el exceso de carga que soporta el sector público, entre otras razones, como hemos visto, una nueva necesidad se presenta cada día de forma más perentoria, la protección medio ambiental. Asunción Amer plantea la necesidad de ayudas públicas en este capítulo y especialmente en el de la gestión de residuos. Frente a la consigna "quien contamina, paga" se abre paso la idea de la intervención pública para maximizar el bienestar de la sociedad y salvaguardar los intereses de las generaciones futuras. ¿Será necesario ahora proteger al medio ambiente antes que a los ciudadanos?

Finalmente Tomasa Báñez nos brinda una reflexión desde la antropología sobre Género y Trabajo Social. Los sistemas de protección social, allí donde se han desarrollado más han dado un protagonismo muy importante a la mujer no sólo como perceptora de los beneficios de estos sistemas sino como agente muy importante de su implementación. Particularmente la profesión del Trabajo social está muy feminizada y los análisis que se presentan son de enorme interés.

Sirva este pequeño esfuerzo de la Revista Acciones e investigaciones sociales como contribución al debate político crucial de nuestro momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BOWLES S., GORDON D.M.Y WEISKOPF T.E (1992): *Tras la economía del despilfarro. Una economía democrática para el años 2000* Alianza Universidad. Madrid.
- CASTELLS, Manuel: "El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional" SISTEMA nº 131, 1996, pgs. 38-41
- CHOMSKY, Noam (1996): *Cómo se reparte la tarta. Políticas USA al final del milenio*. Icaria/Más Madera. Barcelona.
- FORRESTER, Viviane: *El horror económico*. FCE. Buenos Aires.
- GAVIRIA, Mario (1996): *La séptima potencia*. España en el mundo. Ediciones B. Barcelona.
- GALBRAITH, John K. (1989): *Historia de la economía*. Barcelona, Ariel. 1989,
- GARCIA COTARELO, Ramón : *Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1986
- INFORME LORD BEVERIDGE II.(1988): *Pleno empleo en una sociedad libre*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, pgs. 296-300.
- JOHNSON, Norman (1990): *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MARAVALL, José María (1991): "Democracia y socialdemocracia. Quince años de política en España" Sistema, 100. pgs. 43-67
- MERKEL, Wolfgang (1995): *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de Gobierno de los partidos socialdemócratas en la Europa Occidental*. Valencia. Ed. Alfons el Magnànim.
- MONTES, Pedro (1996): *Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia*. Icaria/Más Madera. Barcelona, pag, 14.
- NAVARRO, Vicente (1991): "Producción y Estado del bienestar. El contexto político de las reformas" Sociología del Trabajo, 12. Siglo XXI. Madrid.
- NAVARRO, Vicenç (1997): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Ariel. Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio (1994): "La política social en España, 1980-1992" en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA. Madrid. pgs. 1443-1494.
- THERBORN, Göran: *Cómo domina la clase dominante*. S.XXI. Madrid, 1979.

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD: LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LOS DILEMAS DE LA CIUDADANÍA

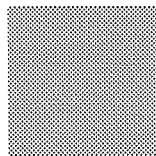
LUIS ENRIQUE ALONSO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

El objetivo de estas páginas es recoger el debate sobre la privatización del sector público, pero no afrontándolo desde el habitual punto de vista técnico o técnico/económico sino desde el punto de vista de sus implicaciones en la transformación del concepto mismo de ciudadanía. Se trata, pues, de relacionar el actual proceso que se está realizando a nivel prácticamente mundial de desarticulación de grandes partes del sector público y su transformación en elementos de acumulación privada, con el proceso paralelo de transformación de las titularidades, derechos y deberes que asisten y conforman eso que venimos conceptualizando como ciudadanía y que se construye desde el propio sistema de solidaridades sociales que vincula y regula las estructuras sociales de las naciones.

Palabras clave:

Estado del bienestar
Soldaridad
Ciudadanía

La reconstrucción de la solidaridad: la crisis del estado del bienestar y los dilemas de la ciudadanía¹



Luis Enrique Alonso

"La esfera pública, al igual que el mundo en común, nos junta y no obstante impide que caigamos uno sobre otro, por decirlo así. Lo que hace tan difícil de soportar a la sociedad de masas no es el número de personas, o al menos de manera fundamental, sino el hecho de que entre ellas el mundo ha perdido su poder para agruparlas, relacionarlas y separarlas"

Hannah Arent

"El riesgo de la burocratización abarca tanto la esfera pública como la de la 'sociedad civil'. Y su remedio no puede ser otro que el que esta sociedad en tanto que comunidad, y frente a la reclusión en la 'vida privada', movilice una voluntad política de democracia participativa"

José Luis López Aranguren

Introducción

El objetivo de estas páginas es recoger el debate sobre la privatización del sector público tan presente en los últimos años en las naciones europeas, pero no afrontándolo desde el habitual punto de vista técnico o técnico/económico -como es su obsesiva vinculación con los temas de la rentabilidad y la eficiencia de sus accio-

¹ Nota de Redacción: El Dr. Luis Enrique Alonso es profesor titular de Sociología y Vicedecano de Ordenación Académica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Queremos agradecerle la remisión del texto de la conferencia que pronunció el 5 de diciembre de 1996 en las Jornadas de inauguración de la nueva sede de la Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

nes, o los asuntos relacionados con los problemas de organización y burocracia de su aparato administrativo- sino desde el punto de vista de sus implicaciones en la transformación del concepto mismo de ciudadanía. Se trata, pues, de relacionar el actual proceso que se está realizando a nivel prácticamente mundial de desarticulación de grandes partes del sector público y su transformación en elementos de acumulación privada, con el proceso paralelo de transformación de las titularidades, derechos y deberes que asisten y conforman eso que venimos conceptualizando como ciudadanía y que se construye desde el propio sistema de solidaridades sociales que vincula y regula las estructuras sociales de las naciones.

Por ello, el actual proceso de privatización va más allá de un simple problema económico, en el sentido (cada vez más) restrictivo del término, es un concepto que entra en lo social general, por cuanto nos lleva a unas nuevas relaciones entre economía y sociedad; unas relaciones, quizás, empezaremos adelantando, en las que se esté institucionalizando un lugar especialmente dependiente, vulnerable y desamparado para la sociedad.

De esta forma, es importante, también, empezar señalando que toda la filosofía privatizadora que en estos momentos estamos contemplando tiene que ser analizada desde un punto de vista necesariamente institucional, esto es, debemos tener en cuenta que la economía no se juega en un espacio vacío, -la economía no es ningún intercambio mercantil perfecto ni, menos aún, su reflejo idealizado en las huecas aunque abstrusas construcciones formales que los temidos y temibles economistas convencionales utilizan para legitimar las acciones de los agentes más poderosos y disciplinar a los sectores más desprotegidos de la sociedad-, sino que es un proceso que está siempre incrustado en instituciones, es decir en el entramado normativo que surge como producto de las relaciones y conflictos de poder que se despliegan entre los diferentes grupos sociales con estrategias de percepción y acción bien diferenciadas. Así lo que está cambiando, en estos momentos, son precisamente estos contextos institucionales y ello está dando lugar al proceso actual de privatización, como construcción de un orden ideológico/normativo que refleja nuevas equilibrios y alineamientos de los poderes sociales en las sociedades occidentales.

Nuevas relaciones de intercambio y poder social, nuevos contextos de producción, de acumulación y de distribución están disparando una transformación radical de *las convenciones* en que se lleva a cabo la labor estrictamente económica, entendiendo por

convenciones el conjunto de percepciones y diagnósticos teórico/técnicos que legitiman y amparan las actuaciones de los agentes políticos concretos, y sobre los que se consigue un consenso tan general que acaban naturalizando y despersonalizando cualquier conocimiento hasta aproblematarlo y hacerlo parecer universal para un contexto social dado. Por ello, es necesario rearticular nuestra visión de la privatización en un espacio mucho más amplio que el espacio de lo que podríamos llamar la irresoluble disputa sobre la eficiencia económica estricta, y comenzar por examinar cuáles han sido esas transformaciones institucionales, unas transformaciones que están haciendo, como todos bien sabemos, de la convención del mercado la clave fundamental de nuestra existencia social, una existencia que en el fondo trataría de derivar el hombre social del *homo economicus* utilitarista, o lo que es lo mismo pulverizar cualquier vínculo social -sean normas o valores- hasta hacerlo coincidir con el universo de los poderes del mercado.

Esta subordinación de la sociedad al mercado en la que el proceso de privatización actual se muestra como uno de los fenómenos más espectaculares, a la par que más propagandísticos, está reconstruyendo -si no destruyendo- el propio concepto de lo público, cada vez más alejado éste de la propiedad y el control democrático de espacios autónomos de producción y reproducción social, para convertirse, en ciertos casos, en un simple apoyo de la acumulación privada.

1. Entre el "Welfare" y el "Workfare": transformaciones del Estado intervencionista del bienestar al productivismo

La idea del Estado del bienestar keynesiano vive así su crisis, crisis ya anunciada desde años atrás. Fueron primero los autores situados en la renovación contemporánea del marxismo (sólo teórica, eso sí), los que, desde comienzos de los años setenta, y desde muy diferentes ángulos, fueron desgranando las razones de los límites estructurales del Estado Keynesiano del bienestar. El punto de arranque de su argumentación remitía siempre a un *leit-motiv* central: una estructura fundamentalmente socializadora como el llamado "*Welfare State*", tarde o temprano tiene que entrar en colisión con el funcionamiento de un dispositivo fundamentalmente privado y privatizador como es el mercado. Esta argumentación era seguida en términos fiscales -James O'Connor-, en términos de costes

sociales y reproducción de la fuerza de trabajo -Ian Gough-, en el análisis de la dificultad de la articulación y homogeneización entre los ritmos de producción económica y reproducción social -los economistas franceses de la "escuela de la regulación"- o en términos ideológicos y de legitimación política (los últimos representantes de la escuela de Frankfurt: Habermas y Offe). Pero, en resumen, la argumentación siempre tiene un nudo común, que presentado en la terminología de Claus Offe, se puede decir que el Estado de bienestar recreaba las condiciones para la reproducción del sistema mercantil precisamente *desmercantizando* grandes sectores de la economía contemporánea, creando funciones que tanto ocupaban importantes segmentos en la economía y la sociedad capitalista, como limitaban la inseguridad básica que otorgaba a la fuerza de trabajo su carácter de mercancía disciplinada (subsidios, servicios sociales, instituciones asistenciales, etc.), lo que en última instancia resultaba bastante contradictorio y destinado a generar tensiones. De este modo, se anunciaba desde estas argumentaciones, el Estado del bienestar nunca sería -como se pretendió- el remedio final para las crisis cíclicas y estructurales del capitalismo, ni tal modelo de Estado estaba exento de introducir, en algún momento, más fantasmas en la máquina capitalista de los que era capaz de disolver.

Poco después se despertó el viejo león liberal dormido, o por lo menos aletargado, y que algunos precipitadamente dieron por muerto -aunque desde Chicago y Virginia nos habían llegado pruebas inequívocas de que seguía vivo y bien vivo- por el triunfo académico, práctico y pragmático del keynesianismo de postguerra. Y así con la etiqueta de "nuevo" como en los paquetes de detergente de los supermercados, y precisamente para eso, para convertir toda la sociedad en un inmenso supermercado, hicieron su aparición en escena los "*neoliberales*". Para el neoliberalismo el Estado del bienestar pasaba de víctima a culpable y desde sus filas se le acusaba de ser el responsable de absolutamente todos los males económicos y sociales; de tal manera que empezamos a oír hablar y a leer del temible fenómeno del "crowding-out" por el cual el Estado contemporáneo había pasado a la ocupación de todos los espacios rentables con la consiguiente expulsión de la actividad privada y la reducción del margen de beneficios de las empresas, o de la temible burocratización impuesta por este nuevo Leviatán que no dejaba enloquecidamente de crecer, o de las desviaciones perversas de la función-objetivo del funcionario público, etc., etc., y por este camino se llegaban hasta conclusiones "morales" o mejor

moralizantes: el Estado del bienestar desincentivaba y negaba el esfuerzo y la competitividad personal (algo así como la esencia del espíritu capitalista) al imponer forzosamente un igualitarismo estatista al radical individualismo y la absoluta desigualdad -ante el mercado- de los hombres.

Por tanto, desde este tipo de perspectivas, el objetivo fundamental se convertía en frenar a ese enorme Leviatán que crecía de una manera desbocada y prácticamente cancerígena generando además demasiadas expectativas ciudadanas, dando voz a demasiados colectivos que, desde esta lógica, no son nadie para tenerla (sindicatos, movimientos sociales, asociaciones cívicas, etc.) y que, en suma, había extendido los derechos sociales hasta sitios donde se harían incompatibles con la libertad económica. La solución a esta *sobrecarga* democrática -o hablando más crudamente este "exceso de democracia"- que estaría a punto de acabar con la democracia misma, pues según los neoliberales, el mínimo impedimento al funcionamiento total del mercado socaba las bases fundamentales de la democracia, que son económicas, sería sencilla: reducir el Estado a un *Estado mínimo*, pero fuerte, garante de la propiedad y sus derechos, y de la máxima libertad de mercado, todo lo demás se nos dará por añadidura .

La huella de todos estos debates se hacía patente en la realidad cotidiana de una manera endiabladamente rápida y, a la vez, dramática, pues tanta discusión teórica, más o menos elegante, se hacía carne tomando la forma pura y dura de la *privatización* de buena parte de los servicios sociales universalizados y habitualmente garantizados por los Estados de bienestar occidentales de postguerra. Las razones para la privatización defendida y emprendida, en mayor o menor medida, aunque no únicamente, por los gobiernos conservadores que empiezan a dominar la escena política mundial desde finales de los años setenta, eran en el orden teórico de calidad y eficiencia, y en la práctica se trataba de convertir en espacios privados las posibles zonas rentables del sistema de asistencia pública. Esto coincidía con el lanzamiento de una nueva línea de asistencia industrializada en el campo del servicio social -eso que Jacques Attali ha llamado "sociedad de la prótesis" y que no sería otra cosa que interponer objetos vendibles donde antes había sujetos artesanos en la atención- o con la simple liquidación, desaparición o marginalización del servicio.

La propuesta neoliberal se completa siempre con el canto a la sociedad civil como alternativa abstracta a las maldades que habí-

an provocado las políticas públicas en el campo de los derechos sociales de ciudadanía . La auto-ayuda o el self-help sería así la propuesta de que la familia o la comunidad se encargaran de resolver los transitorios problemas de bienestar social -rápidamente internalizables si el implicado tiene realmente una actitud realmente positiva, normalizante y no desviante o patológica, pues el mercado siempre proveerá riqueza y bienestar- así triunfaría la autonomía de la sociedad civil frente a la dependencia provocada por el burocratismo del Estado del bienestar (vid.Harris 1989, Gilder 1984). Esta es la hoja de parra para cubrir vergonzantemente propuesta para dar respuesta a las demandas de necesidades infraeconómicas que quedan fuera de los canales económicos ordenados, lo que sería volver a resituar el campo de la necesidad en un lugar *residual* y a las asociaciones voluntarias en un campo meramente asistencialista, para contener los peligros de posible desorden público.

La economía de los años ochenta ha supuesto un enorme cambio en las pautas de intervención del Estado en la economía. Las acciones públicas y privadas para restaurar la tasa de beneficios han representado en el último decenio, el definitivo *abandono de cualquier política de pleno empleo* y con ello la contención de las demandas salariales, el desempleo estructural, la intensificación del uso del factor trabajo contratado y el desarrollo de "políticas de oferta" destinadas a destruir cualquier obstáculo que impidiera el funcionamiento del mercado, aun cuando produjese fallos de asignación y desigualdad social evidentes.

Por otra parte, la austeridad impuesta hacia el coste del factor trabajo, la congelación, el recorte o incluso el desmantelamiento en todo o en parte de importantes espacios y servicios del Estado del bienestar , la fuerte tecnificación del proceso productivo y los incrementos en el tipo de interés han hecho que los típicos efectos redistributivos clásicos de las políticas keynesianas hayan sido sustituidos por los efectos antidistributivos de la economía de la oferta. Al calor de la desregulación han aparecido y se han favorecido formas de consumo elitistas y lo que Galbraith ha denominado nueva euforia financiera: nuevas formas de especulación en los mercados de valores, de fusiones y adquisiciones de empresas, de actuaciones alcistas en el mercado inmobiliario, etc. ,etc. La expansión de la economía financiera y la creación de un tipo de empleo más o menos especializado de alta remuneración en el aparato de gestión de esta economía financiera y especulativa, ha servido para consolidar un nuevo nivel de capas medias/altas de renovada cul-

tura promocionista e individualista, cristalizando a partir de ella una cultura de la satisfacción.

Se experimenta con ello, primero el declive de las políticas sociales, reprivatizando ciertos servicios y al mismo tiempo limitando fuertemente el campo de actuación de los elementos estatales de reproducción de la fuerza de trabajo, y, segundo el auge de las políticas industriales, que es donde el intervencionismo estatal adquiere especial vigor y donde se incardinan las actuales políticas de reconversión y reordenación productiva. Reglando la utilización de recursos públicos para la liquidación y el saneamiento financiero de las industrias anticuadas con exceso de capacidad o para la potenciación y el desarrollo de nuevas técnicas y líneas de expansión de productos y servicios y su aplicación rentable.

El Estado poskeynesiano ha debido de convertirse -por lo tanto- en una instancia más que "redistributiva" en el sentido Keynesiano en una instancia *organizativa*, donde su eficiencia económica debe de superar cualquiera de sus objetivos sociales y además debe de ser *barato*, en el sentido de no drenar recursos al relanzamiento del crecimiento económico. Así hemos conocido la transformación inmediata del campo del bienestar y las políticas públicas universales en un Estado asistencialista de orientación residual basado en "la aplicación en este campo de los criterios de racionalidad económica vigentes en el mercado. Esta aplicación, y los criterios de eficiencia y racionalidad correspondientes, hace dominante un modelo de Welfare de la austeridad, cuya racionalidad y eficiencia se miden en términos de ahorro de los recursos. A este parámetro le corresponde una ética: la ética de la escasez y de la frugalidad de los servicios". (Leonardis 1992, p.58).

El bienestar keynesiano se torna así en un modelo de *Welfare de la austeridad* que parece que trunca por la base los presupuestos que habían posibilitado su desarrollo: la universalidad y crecimiento de los servicios, se torna en la *selectividad* y reducción de los mismos, la desmercantilización en la remercantilización, los derechos económicos y sociales de ciudadanía en derechos económicos de providad, los costes sociales del crecimiento económico en efectos perversos de la intervención del Estado, los fallos del mercado en las distorsiones del Estado, la justicia en eficiencia, la equidad en libertad de mercado, etc., etc. El Estado del bienestar *-welfare-* pasa a tener de este modo a tener como primera prioridad la de su labor empresarializadora y promercantil, hemos llegado al *Workfare State*, en acertada denominación de Bob Jessop (1994).

2. Hacia una redefinición democrática del Estado del bienestar

Ante esta perspectiva no demasiado alentadora para sensibilidades sociales delicadas, algunos se aprestaron a defender lo que antes todos denostaban y empezaron a darse cuenta del carácter verdaderamente *reversible* de lo que ya parecía definitivo, o de que los procesos de *monetarización* de los servicios asistenciales llevaban asociados inmediatamente un proceso paralelo de *exclusión*, y así encontramos autores que veían nuevamente, lo que antes nadie quiso ver en los modelos socialdemócratas de integración institucional/corporatista del conflicto -con ejemplos clásicos como Austria y Suecia-, esto es, ventajas y logros a los que renunciar sería dar un paso atrás de carácter más que político, sería auténticamente un fracaso civilizatorio .

Pero rápidamente hay que puntualizar un par de cuestiones, en primer lugar al referirse a la ya absoluta indisolubilidad entre avance de la democracia y la construcción progresiva de un Estado que garantice no sólo derechos formales, sino también servicios reales y, al contrario, la reducción de servicios significa a la vez una involución democrática sin paliativos. Por otra parte se resalta el carácter estructural y básico del crecimiento del Estado, simplemente por el hecho que es un producto tanto de la relación de fuerzas sociales que han protagonizado la vida política y económica de las sociedades occidentales en las últimas décadas, como de las necesidades mismas de las economías privadas y el sistema de mercado, ya sea en su vertiente acumulativa (infraestructuras, disposición de capital humano y elementos subsidiarios del proceso productivo, etc.), ya sea en su vertiente directamente reguladora (ordenamiento industrial, mediación en los procesos de concentración y centralización del capital, regulación de mercados, etc.). Las perversas intenciones de los burócratas estatistas de hacer crecer el sector público se deshacen así en razones más fuertes.

De este modo, el carácter no sólo mejorable sino transformable del Estado del bienestar es hoy evidente, sus ineficiencias, sobreburocratización, monolitismo, desorganización, alejamiento de la ciudadanía, etc., son bien conocidos no sólo por los teóricos sino por los más corrientes usuarios cotidianos. Pero esto a nuestro modo de ver reclama más una *radicalización en el carácter democrático* del Estado social y su capacidad para satisfacer necesidades colectivas, abriendo cada vez más espacios de decisión y de constitución del consenso sobre los que deben ser consideradas

como necesidades normativas, que su brutal recorte y sustitución por cualquier sucedáneo de un Estado autoritario. Entramos, o mejor estamos, en terrenos a la vez que escurridizos abiertamente peligrosos, en ello nos jugamos lo mejor -y no lo peor, lo obsoleto o lo irrelevante como pretenderían los posmodernos al uso- de la modernización occidental, una constitución normativa que no es orden estático-orgánico sino que recoge presupone y exige conflicto e inestabilidad.

A revisar las diferentes perspectivas que adopta un concepto tan proteico como *sociedad civil*, desde los que lo manejan para servir al liberalismo ortodoxo hasta los que lo ponen a disposición de la restauración de una idea populista, pasando por las versiones más o menos actualizadas del comunitarismo ético, herederos de las clásicas aportaciones del imperativo categórico kantiano. Por otra parte, y en segundo lugar, resulta engañoso presentar Estado y sociedad civil, lo público y lo privado, como polos aislados y enfrentados de una realidad perfectamente separable, cuando lo cierto es que la fuerte complejidad de las sociedades contemporáneas hacen más difusos e indefinibles que nunca viejos conceptos monolíticos muchas veces pensados para la realidad económica y social del siglo XVIII o XIX.

No es por tanto el problema más o menos Estado, sino qué tipo de Estado. El Estado del bienestar socialdemócrata devino en un Estado pasivo, con peligro permanente de descomponerse por su falta real de participación lo que provocó un sentimiento cívico de paternalismo y exterioridad. El nuevo Estado del bienestar, sólo podrá mantenerse a partir de una política social que pueda dar los suficientes incentivos de solidaridad e identidad como para aglutinar en torno a él tanto a un movimiento obrero -cada vez más fragmentado por la estructura productiva del capitalismo postfordista- como a los nuevos movimientos sociales clásicos. De lo que se trata es pues de reforzar la dimensión estructural y profunda del Estado de bienestar en las sociedades industrializadas avanzadas, lo que hace imposible pensar en la política social como en una simple opción coyuntural y residual, así como de posibilitar nuevas formas de gestión, más descentralizadas y flexibles, de los servicios sociales, haciendo entrar a nuevos sectores y actores en la esfera pública de la decisión -y no sólo del consumo- de tales servicios, con ello, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, nuevos movimientos sociales, asociaciones de usuarios, empresas mixtas, voluntariado social, etc., pueden encontrar un lugar central en un futuro diseño más racional -no sólo más rentable- del bienestar social.

Ha sido lo que ha hecho hablar de crisis social -y no sólo económica- del Estado del bienestar, esto no quiere decir que el mecanismo del Estado de bienestar se haya construido en contra de las demandas de la sociedad civil, todo lo contrario, como hemos venido diciendo la posibilidad de la "no gubernamentalidad" está en la generación de un modelo social mixto con un Estado intervencionista que cree las condiciones básicas de financiación, garantía jurídica y expresión comunicativa de ese sector social, lo que ocurre como ha establecido Albert Hirschman (1989), es que el Estado se ha visto en buena medida sobrepasado, desordenado y asfixiado por el incremento de expectativas y demandas que su propia acción ha generado. Es por esto que el sector comunitario puede orientar, organizar y cristalizar no sólo pasivamente, sino activamente las demandas ciudadanas que surgen de los diferentes *mundos cotidianos de vida*, intersubjetivamente creados a través de situaciones de interacción concreta en marcos sociales históricamente específicos -concepto de la sociología fenomenológica que tiene una importante labor que cumplir en el estudio del bienestar social (vid. García Roca 1992, pp. 44 y ss.)-, lo que representaría un auténtico *pluralismo del bienestar* (Jonsson 1990), dado que no se puede llamar pluralismo a la existencia de un sector mercantil en el campo de la atención social que ha existido, existe y existirá siempre mientras exista mercado y rentas diferenciales que puedan demandar servicios diferenciales también. Por el contrario un auténtico pluralismo daría cabida a grandes sectores de la población que o bien permanecerían excluidos de los servicios en caso de la privatización, o bien permanecerían como receptores mudos en caso de una estrategia de tipo estatalista y/o institucionalista del bienestar social. En esta estrategia *mixta* lo público y lo privado no se disuelve lo uno en lo otro, sino que se integra en proceso activo de solución de problemas en un momento de complejidad de lo social que soporta bastante mal el corte rígido de dos esferas que se vienen interpenetrando mutuamente hace más de medio siglo.

Pero si la seguridad y solidaridad del "a cargo del Estado" es hoy irrenunciable como estrategia de ciudadanía, también es cierto que esa ciudadanía no puede tener en lo público sólo un prestador mudo y ciego de servicios hipercentralizados y catalogados técnicamente, sin participación, rectificación o autorganización de los interesados y afectados directamente por ellos.

Porque, pese a los tópicos ni lo público se puede confundir con el Estado -lo que sería caer en una especie de nuevo jacobinismo,

ni la sociedad civil es el mercado como intencionadamente pretendemos hacer creer los más o menos nuevos liberales. Salir de la dialéctica cerrada y enfrentada estatalización/privatización, es, por una parte, reconocer los *efectos perversos* y desplazamientos de fines de la burocratización estatal, pero, por otra parte, también reconocer las irracionalidades excluyentes y la *negación de lo social* que supone el funcionamiento único y privilegiado del mercado. A la altura del siglo que vivimos ya sabemos que la introducción de mecanismos de mercado es fundamental para el funcionamiento de las sociedades complejas, pero el mercado debe de estar al servicio de la sociedad, no la sociedad al servicio del mercado.

3. Crisis y fragmentación de los nuevos movimientos sociales

El cambio cultural de los años ochenta ha expresado los *compromisos cambiantes* en los que la sociedad occidental se ha desenvuelto. El desencanto por lo público, lo colectivo y lo solidario, después de un período en el que esta estrategia había dado resultados en el seno del Estado keynesiano del bienestar, ha supuesto la tendencia a privilegiar las *salidas* individuales frente a las *voces* colectivas como forma de conducta mayoritaria y socialmente sancionada. La *fragmentación defensiva* ha sido pues una característica clara de todos los movimientos sociales, cuyas acciones han tendido a ser más reactivas que proactivas, esto es, han sido acciones antes fruto de lo que se considera una agresión a los espacios de autonomía e interés de los sujetos afectados que de movimientos proactivos con capacidad de plantear una acción estable, teorizada y homogeneizada mínimamente, con organización, proyección utópica y pervivencia en el tiempo. Sin embargo, su presencia, testimonial muchas veces, ha sido fundamental como última línea de contención en ocasiones dramática y pesimista, a la lógica expansiva y normalizadora del mercado y la sociedad de los ochenta.

De esta manera los nuevos movimientos sociales de carácter más activo y expresivos -ecologistas, pacifistas o de defensa de la sexualidad por ejemplo- han pasado a un estado *reactivo y defensivo*, de dramática resistencia, casi *in extremis* de desafíos civilizatorios ante los que hay que protestar por miedo inminente de colapso irreversible de carácter ecológico, bélico o social (las protestas ante la destrucción de la capa de ozono, la Guerra del Golfo Pérsi-

co o la marginación de los enfermos de SIDA han sido buena prueba de ello). El pesimismo o el supervivencialismo de una cultura de la derrota ha sustituido al narcisismo proactivo y confiado de la cultura emancipatoria de los nuevos movimientos sociales de los sesenta y principios de los setenta.

A una sociedad fragmentada y en plena desregulación, abocada a vivir en una especie de nueva Edad Media tecnocrática -como premonitoriamente la denominó Umberto Eco (1986) en uno de sus bellos e incisivos escritos-, formalmente antikeynesiana y neoliberal, con sus inocultables consecuencias de privatización y precarización, le corresponden unos movimientos *defensivos* muy fragmentados también, donde se mezclan características *cuasi-adsriptivas* (juventud, vejez, sexo, raza, etc.) con planteamientos políticos generalistas que son capaces de darle un soporte universalista a los planteamientos expresados particularmente, englobándose así problemáticas concretas en frentes como el de los derechos humanos, el antiexterminismo, el pacifismo, el ecologismo. Muchas veces se emplean medios políticos universalistas (movilizaciones generales, huelgas, manifestaciones) para conseguir unos fines económicos y sociales concretos (pensiones, reivindicaciones estudiantiles, acciones contra agresiones al medio ambiente, etc.).

Asimismo gran parte de las movilizaciones se han producido como reacción a las estrategias neoliberales de privatización y desmantelamiento del Estado del bienestar. La *política social* -su defensa o incluso su realización a partir del funcionamiento de organizaciones no gubernamentales o del voluntariado social- ha sido, de esta manera, uno de los puntos nodales de las movilizaciones de los últimos años. Las demandas sociales de tipo general o dirigidas al reconocimiento de las necesidades especiales de colectivos particularmente golpeados por la salida de la crisis de los setenta y el encumbramiento del capitalismo especulativo ulterior, se han convertido en caballo de batalla de gran parte de las acciones colectivas recientes, acciones defensivas, pero que además de hacernos entrever horizontes de reconstrucción de los actores sociales, nos han hecho descubrir que los nuevos movimientos sociales no sólo tenían que explorar y construir identidades basadas en utopías emancipatorias radicales, ya fueran progresivas o regresivas, de fuerte contenido cultural, sino que también surgen de situaciones de interacción cotidiana que expresaban necesidades, demandas y estados de expectación concretos.

De este modo, más que nunca, los movimientos sociales tienen ahora un carácter fragmentado y localizados que reproducen la oferta quebrada y fragmentada de las agencias de asistencia estatales/institucionales del *Welfare State* contra los que se plantean sus reivindicaciones (movimientos de desempleados, estudiantes, pensionistas, minusválidos, jornaleros, asistencia a la mujer, etc.). Son prácticas unas veces conscientes y otras inconscientes, muchas veces manifiestas y otras muchas latentes en torno a objetivos económicos y sociales aislados, los movimientos sociales se vuelven *movimientos problema* -literalmente de un problema- generados por la consecución de la aceptación normativa (reconocimiento institucional y social) de una *necesidad* relativamente particular pero casi siempre dramática.

Movilizaciones que se muestran así mucho menos festivas, pero fundamentales en un tiempo en que la identidad cultural y las energías utópicas de los nuevos movimientos sociales se han ido agotando y desgastando, tanto por el individualismo y el pragmatismo reinante en la actual cultura de consumo -atrincherada en una simple *cultura de la satisfacción* los sectores más promocionistas de la sociedad (Galbraith 1991)-, como por la presencia de situaciones de degradación de la solidaridad que han llegado a provocar situaciones de movilización fundamentalmente particularistas.

Este estallido del particularismo bordea inmediatamente el peligro de disolución. Si los movimientos sociales siempre se han planteado como procesos de reivindicación cristalizados desde identidades de sujetos sociales concretos, pero pensando la consecución de sus objetivos como una situación de mejora generalizada para el conjunto de la sociedad, por el contrario la aparición de *conductas colectivas* desarraigadas y poco estructuradas supone la explosión de un particularismo conflictual donde la segregación, separación o rechazo de sujetos especialmente marginados en el capitalismo de los ochenta y primeros noventa organiza situaciones difusas de movilización ultraparticularista y excluyente que poco o nada relacionadas están, si acaso muy negativamente, con cualquier avance civilizatorio.

En este ambiente se abre inmediatamente la puerta para un *repliegue social*, en el que, por una parte se produce una desmovilización y apatía social generalizada en la que se llega a perder hasta la más mínima capacidad de acción y respuesta grupal a los desafíos colectivos, es la pérdida de la *voz social* y, por otra parte, se tienden a generar situaciones donde la *manipulación del miedo*

a perder posiciones sociales y el pánico al otro considerado como un extraño producen una desestructuración y desorganización del conflicto social que teje una red de situaciones reactivas con peligro de generalizarse: Movilizaciones urbanas últimas en las que contenidos raciales, antidroga, de demandas de consumos colectivos, de populismo vecinal antipolítico, conflictos interétnicos, etc., se mezclan y entrelazan de una manera confusísima, son buena muestra de esta degradación del sentido generalista y público de la acción colectiva, síntoma, a su vez, del cambio de valores dominantes en la sociedad actual.

4. Movimientos y antimovimientos sociales

La desmovilización y el repliegue ideológico de los ochenta ha dejado, por tanto, inerte y bajo mínimos el potencial de réplica y contestación a las nuevas ideologías calientes que explotan los miedos de una sociedad que se ha hecho egoísta y perezosa, es el fermento de los *antimovimientos sociales*. Los antimovimientos sociales aparecen como nuevas movilizaciones que se alimentan del miedo y administran el pánico -como incapacidad social de encarar el futuro con esperanza y voluntad de cambio-, volviendo a configurar la figura irracional de la masa/multitud, dependiente e hysterizada típica muchedumbre irreflexiva, necesitada de un mito totalitario para romper su propia pasividad.

La construcción de identidad colectiva tiende a ser generada por grupos y actores que cristalizan y hacen activos los miedos e incertidumbres actuales. En la era del vacío social, donde se hace difícil la posibilidad de identificación positiva colectiva, empiezan a aparecer proyectos regresivos que tratan de rellenar tal vacío con falsas seguridades y certidumbres. Tales antimovimientos sociales pueden ser caracterizados por su incapacidad para plantear un proyecto de historicidad basado en identidades reales y sujetos sociales concretos (como jóvenes, mujeres, obreros o cualquier otro de los protagonistas de los movimientos sociales nuevos o viejos), sino que toda su capacidad de movilización aparece de la estereotipación de una supuesta identidad abstractamente construida que sólo es posible mantener como agresión a lo que se considera extraño, ajeno o peligroso. El proceso aparece así como una dialéctica del amigo frente al enemigo y la posibilidad de diálogo, pacto, concertación o cooperación desaparece disuelta en la agre-

sividad básica de la propuesta movilizadora. El racismo, la xenofobia, los nacionalismos agresivos, el neopoulismo degradado y prefascista, o el resurgir directo del fascismo en sus diferentes expresiones, etc., son buena prueba de antimovimientos sin más proyectos de historicidad que la identidad de otras identidades sin poder salir de la aporía del nosotros (lo seguro, lo puro, lo respetable) frente a los otros (lo peligroso, lo contaminado, lo denigrable).

Ahora bien, la aparición de estos antimovimientos sólo puede entenderse como un proceso directamente encuadrado en los cambios de la estructura social ligados a la flexibilización del modelo de producción y acumulación postfordista. De tal manera que el asentamiento de una economía basada en la fragmentación, la segmentación y la precarización de todos los procesos productivos ha dejado, por una parte en situación de desorientación y crisis de identidad al movimiento obrero tradicional incapaz de encontrar un principio de solidaridad mecánica al entrar el "blue-collar" en crisis como unificador simbólico, y por otra parte, ha roto el *radicalismo de clases medias*, que animó a los nuevos movimientos sociales: sin embargo en los ochenta, como dice Michel Wierviorka (1992, 1996), las clases medias parecen haberse desinteresado definitivamente de todo compromiso colectivo de alcance general y haberse volcado en la búsqueda exclusiva de la felicidad privada. El conflicto social tiende entonces a tomar una forma mucho más corporativista, animado por intereses particulares de grupos o cuasigrupos de interés muy concretos y, a veces, excluyentes; lo que hace que las acciones colectivas de clase media se hayan situado, muy a menudo, en un nuevo universo, en el que el problema no puede consistir ya en ubicarse con respecto a un principio general de organización social, sino sobre el avance de posiciones en la escala de la estratificación social.

Separadas tanto del poder político o financiero como del mundo de los marginados, las nuevas clases medias se han definido en los ochenta más que nunca por la participación en el consumo, por la movilidad, por las posibilidades de ascenso y el peligro de caída, pero en ningún caso por su intento activo de variar los principios generales de esta sociedad de estratificación y de exclusión, lo que explica el declive tanto de los nuevos movimientos sociales -en los que las clases medias participaron ampliamente en la década de los setenta-, como la consolidación de un espacio ampliado de actitudes y conductas que tienden al racismo, el nacionalismo agresivo, la xenofobia o el autoritarismo como defensa histerizada de los

privilegios relativamente recientes de las clases medias, ahora en peligro. Así el signo de la época ha sido la polarización y dualización social provocada tanto por la aparición de unas nuevas capas especulativo-financieras en ascenso (favorecidas por las políticas antidistributivas de oferta proliberales), como por la creación de nuevas clases marginales, expulsadas de los mercados internos y estables de trabajo o procedentes de la inmigración legal o clandestina, integradas como subproletariado en las actividades económicas más penosas. Tal polarización ha dejado en una situación de perplejidad, relegado y sin capacidad de expresar un *proyecto solidario colectivo*, a un centro social que ha tomado como modelo de conducta la despolitización, el consumo ostentoso, la adoración envidiosa de los nuevos mitos financieros y, a lo sumo, produce reacciones defensivas ante sus fantasmas exteriores que inmediatamente recogen, manipulan, agigantan y devuelven grotescamente materializados los antimovimientos sociales.

Del ciclo ascendente que protagonizaron los nuevos movimientos sociales ha quedado, sin embargo, una aceptación pasiva de gran parte de los valores y propuestas abstractas que en la línea *postmaterialista o postadquisitiva* habían puesto en circulación estos nuevos movimientos sociales a referencia, tal como ha puesto de relieve Ronald Inglehart (1991) en sus muy conocidos trabajos, al referirse constantemente a la fuerza que han cobrado en las sociedades occidentales avanzadas las actitudes de autoexpresión personal, de calidad de vida, de pertenencia a la comunidad y, en general, toda una serie de opiniones y acciones que tienden a elevarse por encima del instrumentalismo economicista. Sin embargo lo que ya resulta muy difícil de encontrar es un proyecto duradero con vocación de cierta generalidad que sea capaz de defender estos valores de una manera activa como plan conjunto de cambio social.

Por lo tanto, podemos apreciar contradicciones importantes, si bien la tendencia al asociacionismo y la movilización generalista de carácter activo es cada vez más baja en España, -como demuestran un buen número de encuestas y estudios de opinión sobre valores, sin embargo también es cierto que los valores centrales que han animado históricamente a los nuevos movimientos sociales -feminismo, antiautoritarismo, ecologismo, etc.- están difundidos y son mayoritariamente aceptados en el discurso de la opinión pública europea tal como lo han puesto de manifiesto diferentes estudios en esta línea. Lo que indica que si el frente de valores postmaterialistas ha arrai-

gado en la sociedad española donde han cobrado fuerza al igual que en otras sociedades occidentales avanzadas actitudes y acciones que sobrepasan de largo el simple carácter reivindicativo economicista. Pero, también es cierto que estos valores se *muestran*, o se ven como naturales, más que se defienden comprometidamente. Situación producto, como dice Michel Maffesoli (1990), de una socialidad tremendamente débil que va de la masa al microgrupo afectivo (la tribu), sin pasar por grupos de identificación que conecten lo individual con lo social como un proceso de intervención activa y con un proyecto de transformación histórica.

La *desregulación* y *flexibilización* impuesta por la economía postfordista -fragmentación económica y social - ha generado una socialidad blanda que ha disuelto los vínculos sociales en una grupalidad pasiva -la nueva tribalidad- incapaz de generar identidades que se opongan tanto al individualismo hedonista como a la masificación comunicativa del capitalismo ultraconsumista de fin de siglo. La desmovilización general y la parálisis del fenómeno político asociativo, muestra así una sociedad desapasionada -y en ese mismo sentido desradicalizada-, pero demasiado apática y apelmazada como para vertebrarse sobre temas colectivos, comunitarios o solidarios.

5. De los movimientos a las redes: el fenómeno de las organizaciones no gubernamentales

Sin embargo, aunque todavía sin un reflejo cuantitativo, pero ya mostrándose importante, frente al estancamiento del asociacionismo convencional -muchas veces éste con características tan ritualistas y rutinarias que lo ligan más a la intensidad burocrática que democrática de los países-, aparece un asociacionismo activo y voluntario, difícilmente descifrable usando la división tradicional entre Estado y sociedad civil. Asociacionismo militante que se teje como una red de *iniciativas ciudadanas* o *iniciativas populares* de carácter activo son las llamadas *organizaciones no gubernamentales*, organizaciones que en buena medida recogen a la vez tanto el declinar del asociacionismo clásico (político o de clase), como las expectativas de cambio que levantaron los nuevos movimientos sociales y que en este momento cristalizan a nivel particular en proyectos minoritarios pero de calado muy intenso y de profundidad considerable, lo que supone, en definitiva, un paso del movimiento

explosión a la *autoorganización consciente*. Así entre el Estado y el mercado ha nacido y viene constituyéndose lo que sociólogos procedentes de ámbitos diversos han venido a llamar "tercer sector" o "tercer sistema", compuesto por un importante volumen de organizaciones y semiorganizaciones difusas en las que ni el beneficio lucrativo, ni el triunfo en cualquier elección formal, ni la consecución de ningún poder específico anima su acción, más bien suponen una red específica de actores que tratan de presentar ante un Estado intervencionista maduro una serie de demandas político-sociales que van desde el carácter mínimamente expresivo (dar cuenta de necesidades y estados de opinión no recogidas por los conductos formales en cuestiones como defensa de minorías, grupos étnicos, grupos marginales, etc.), hasta incluso llegan a postular la gestión de fondos públicos para la atención directa y la prestación de servicios sociales determinados.

De esta manera desde organizaciones religiosas o civiles muchas veces con una larga historia que se remonta incluso a varios siglos, hasta organizaciones no gubernamentales incardinadas en el desarrollo de los derechos crecientes de los sesenta y setenta, se viene constituyendo un espacio social, en el que se insertan una extensa y tupida *red de asociaciones voluntarias*, que representa en última instancia la extensión real, social y en buena medida la implementación cívica de los derechos de ciudadanía heredados del hoy muy atacado Estado del bienestar keynesiano.

El "tercer sector" es así un espacio socializado y de *socialización activa* y voluntaria que se enfrenta tanto a la pasividad y lejanía que han desarrollado las burocracias públicas modernas como efectos no queridos, así como de su tecnocratismo, expertismo y tecnologismo constitutivo. Un espacio muy cambiante, difícilmente formalizable con un núcleo duro o central de organizaciones estables y/o históricas y un disperso y cambiante entorno entre la semiorganización y la simple movilización expresiva. Modificabilidad y variabilidad del campo que viene determinado por la variabilidad y modificabilidad de las demandas y la percepción de las necesidades de los diferentes grupos-objetivo de las políticas sociales y de los actores reivindicativos.

Aquí es donde la dinámica de la institucionalización de los movimientos sociales ha sido especialmente rica y compleja, pues si bien el fermento utópico y desmercantilizador ha sido el motor básico de la posibilidad de existencia de este tercer sector voluntario, esto no quiere decir que movimientos sociales y asociaciones

hayan devenido en lo mismo, en ningún caso, las asociaciones más bien han ocupado un lugar complementario y no disruptivo del aparato institucional, frente a los movimientos sociales activos, mucho más difusos, desplegados generalmente *contra* los aparatos y formas jurídicas instituidas y más cercanos a la expresión global y la participación alternativa política y social, que a la canalización de demandas parciales, estables y perfectamente diferenciadas.

Un asociacionismo voluntario y comunitarista ha venido, por lo tanto, a constituirse como una de las dimensiones semiocultas, pero fundamentales del avance contemporáneo del Estado benefactor. Un asociacionismo que ha sido, a la vez, tanto límite como resultado de los sistemas de legitimación del capitalismo maduro, por una parte porque ha nacido, o por lo menos ha tomado su dimensión moderna como resultado de la legitimación extramercantil y desmercantilizadora que ha supuesto el keynesianismo económico y la socialdemocratización material de las sociedades contemporáneas en el ámbito occidental, por otra parte porque ha explorado y explotado los límites de ese proceso de legitimación para dar cuerpo y sustancia a unos espacios de necesidad social en gran medida invisibles a los sistemas de detección de demandas e implementación de políticas públicas dispuestos profesionalmente por el Estado social.

Las organizaciones no gubernamentales al concentrar la acción colectiva sobre objetivos concretos y bien definidos en la mayoría de sus actuaciones, tienen la ventaja de los grupos pequeños y bien estructurados en cuanto a grado de coherencia y eficacia en la búsqueda de sus objetivos programáticos, cosa que siempre han señalado los teóricos de la acción colectiva finalista, encontrándonos aquí más con *grupos de ciudadanía* que con simples coaliciones de interés.

Sin embargo, además de quebrado, difuso y difícil de delimitar, las ambigüedades político-ideológicas que crea el tema son múltiples y complejas. Desde las posiciones neoliberales se plantean las asociaciones voluntarias y el sector informal en general como la hoja de parra para cubrir vergonzantemente las demandas de necesidades infraeconómicas que quedan fuera de los canales económicos ordenados, lo que sería volver a resituar el campo de la necesidad en un lugar *residual* y a las asociaciones voluntarias en un lugar meramente asistencialista y caritativo, o como empresas encubiertas; otras posiciones igualmente neoconservadoras apuestan por el apoyo y fortalecimiento de estas asociaciones voluntarias hasta ser

convertidas en auténticas corporaciones de los social actuando en una sociedad de grandes organizaciones, lo que supondría el aumento de la burocratización y la corporatización de la sociedad, esta vez desde lo privado. Con todo, parece, por el momento, más lógico y cercano a la realidad, hablar de complementación y retroalimentación del sector no lucrativo y del sector público en la detección, respuesta y solución de problemas sociales de todo tipo.

Parece por tanto que el ciclo lógico-temporal de los nuevos movimientos sociales surgidos en los años sesenta -cumpliendo una dinámica que anima a todo movimiento social y que va de la contrainstitución a la institucionalización parcial de una de sus partes y a la pervivencia de otras en el movimiento se ha cumplido en este último decenio. Así parte de las propuestas discursivas de aquellos movimientos han sido recogidas por la política instituida, ya sea en forma de compromiso en los programas electorales convencionales -aunque sólo sea nominalmente-, ya sea en forma de agendas e instituciones específicas del Estado social creadas para cubrir las necesidades y demandas expresadas por los primeros movimientos sociales, igualmente, un contingente importante de sus efectivos humanos también empezaron a formar parte de las filas de la política oficial o de la vida profesionales. Por otra parte sigue existiendo un núcleo alternativo con capacidad esporádica de movilización y organización expresando disidencias y planteando la creación de frentes políticos de corte más o menos alternativo que han ido desde el ecologismo, el antimilitarismo, pasando por una amplia gama de propuestas reivindicativas o comunicativas.

6. Reconstrucción de la ciudadanía activa

Dos fenómenos fundamentales tenemos que considerar de cara a la reconstrucción de los movimientos sociales en las sociedades occidentales actuales, en primer lugar que la estructura económica y social de la economía de los noventa va a crear situaciones e identidades sociales nuevas incapaces de ser analizadas en relación a modelos ya agotados, en segundo lugar y directamente ligado a lo anterior, que los nuevos movimientos sociales surgirán y deberán ser replanteadas precisamente en función de un escenario gobernado por estas nuevas situaciones e identidades.

Así, en primer lugar, el modelo de acumulación económica que está cristalizando implica una fuerte transnacionalización de todo

tipo de flujos y actividades productivas y reproductivas, con una fuerte extraversion hacia las semiperiferias avanzadas de la fabricación en serie de los productos industriales, la postindustrialización y rápida dispersión/reducción cuantitativa del tejido industrial en los países centrales y por fin el hundimiento y depresión en la más absoluta miseria, olvido y ostracismo a grandísimas zonas del planeta históricamente subdesarrolladas o más recientemente deprimida porque sus materias primas ya no tienen valor como factores de producción en la industria avanzada. Esta situación ha provocado, a nivel mundial, nuevas emigraciones e inmigraciones, migraciones además que toman un signo nuevo cuantitativa y cualitativamente -pues movimientos migratorios han existido siempre y mucho más después de la Segunda Guerra Mundial hacia las zonas desarrolladas de Europa y América del Norte-, ya que refleja una situación de miedo y cierre social provocado por los recortes al Estado del bienestar, la pérdida del postulado del pleno empleo dentro de las políticas económicas públicas, el envejecimiento de las poblaciones accidentales y la tendencia a crear grandes bolsas de *apartheid* social como forma de garantizar la rentabilidad de la moderna economía flexible. Si a ello le añadimos la masa de mano de obra descualificada y/o excedente, los trabajos precarios, el subempleo, el desempleo estructural, etc., podemos vislumbrar un panorama en el que emergen gran cantidad de identidades sociales tremendamente débiles en las que se tiende a acumular todos los costes sociales del actual modelo de acumulación económica y que resultan difíciles de agregar a la cultura política y los intereses económicos de la clase obrera tradicional.

Situaciones como la inmigración, con sus secuelas de marginación y segregación o cualquier otra que exprese la consolidación de subclases o situaciones de "nueva pobreza", se están convirtiendo en estructurales debido al modelo postfordista de máxima movilidad y flexibilidad en la utilización de recursos sociales y económicos, especialmente de la fuerza de trabajo. Situaciones que se convierten en el eje central para la reconstrucción de los nuevos movimientos sociales, ya que estos tendrán que dar respuesta tanto a los peligros de desmotivación y desmovilización del mundo del trabajo -cada vez más en peligro de producir *identidades corporativas* como resultado de la fragmentación y remercantilización ofensiva del modelo postfordista lo que rompe la posibilidad de encontrar en la clase económica la fuente única y mecánica de identidad y solidaridad-, como a la dificultad que tienen las infracla-

ses, y especialmente las actuales, de dotarse de instrumentos simbólicos y organizativos para generar una identidad activa.

Es lógico, por tanto, que los actuales movimientos sociales se estén construyendo, y tenderán probablemente a construirse, como respuesta solidaria a los antimovimientos regresivos y autoritarios, así como en forma de iniciativas para hacer entrar en la historia y en la sociedad a los nuevos *sujetos frágiles o débiles*, esto es, a los colectivos socialmente marginados y codificados como desviados, expulsados por la nueva articulación del capitalismo postfordista. El reconocimiento, la denuncia, y en muchos casos el primer paso para un intento de solución activa de necesidades, muchas veces extremas, que el descompromiso social, la mercantilización y empresarialización de la vida cotidiana y la privatización de parcelas del *Welfare State* han dejado fuera, se han convertido en los motivos fundamentales de movilización colectiva de los noventa.

Esto no quiere decir que buena parte de las identidades y culturas que animaron a los que ya pueden considerarse como nuevos movimientos sociales "clásicos" sigan manteniéndose de fermento movilizador fundamental, pero lo que sí ocurre es que se han producido acontecimientos que sitúan en terrenos bien diferentes el repertorio de motivos de actuación y las estrategias de acción de los movimientos actuales si los comparamos con los nuevos movimientos sociales de los sesenta.

Lo que en aquellos fue pensar las nuevas identidades no reconocidas por la política formal, en la actualidad es pensar *la alteridad negada*, lo que fue defender y construir lo privado cotidiano frente a la *colonización y juridificación* de lo público hoy es defender lo público participativo frente lo privado desintegrador, lo que entonces suponía *radicalizar las contradicciones del Estado del bienestar* ahora se convierte en la reconstrucción, solidificación y avance del mismo. Lo que allí fue un canto a la *nueva marginalidad* -la supuesta marginalidad opulenta de la contracultura marcusiana de las clases medias radicalizadas- hoy es y debe ser un grito por la *solidaridad*.

Minifundismo, falta de coordinación, falta de recursos y desinterés estatal, hacen de este sector de las organizaciones no gubernamentales y del voluntariado todavía un espacio demasiado fragmentado y quebrado para convertirlo en algo así como en una especie de vía de salvación de lo social/comunitario. Pero precisamente por que en la propia práctica de este sector cooperativo antes que la búsqueda del supersujeto social alternativo,-objetivo de aquella contracultura

que muchas veces se convirtió en subcultura- existe la voluntad de resolver problemas concretos y muchas veces pequeños se convierte en un principio civilizatorio, pequeño, pero hermoso, al que no hay que desdeñar como contenedor de las presiones de los antimovimientos sociales o simplemente del delirio ultramercantilizador.

Como ya hemos apuntado, uno de los más grandes sociólogos de la historia, Emilio Durkheim, consideraba que a finales del siglo XIX que una nueva solidaridad orgánica basada en las potencialidades positivas de la división del trabajo iba a garantizar la estabilidad de las sociedades occidentales. Más de un siglo antes, Adam Smith había visto en la división del trabajo precisamente la riqueza de las naciones, y en la anónima mano invisible del mercado sería capaz de generar acumulación, pero el siglo XIX demostró -y Marx constató como crítico radical del proyecto moderno- que además de acumulación era capaz de generar sangrantes situaciones de explotación y enormes costes sociales. Durkheim, previó sin embargo el rostro humano de la división del trabajo asentándola sobre el pacto institucional y público de asentar una solidaridad por complementariedad, por necesidad de unos con respecto a otros, Durkheim, en suma, veía que en la madurez de la división del trabajo habría la posibilidad de armonizar cohesión social con acumulación económica. En buena medida el Estado keynesiano del bienestar materializaba la promesa de solidaridad orgánica de Durkheim generando un Estado contributivo, en el que se dotaban las bases para mantener mecanismos de cierta redistribución parcial pero efectiva y de cierta seguridad en el futuro, basado en la centralidad del trabajo social. El Estado era, pues, el garante básico de la solidaridad, un Estado que por supuesto respetaba la división capitalista del trabajo pero que la moderaba al darle un contenido solidario, un contenido de igualdad, cuando menos formal, de derechos y deberes sociales.

Sin embargo, en estos momentos con el proceso de privatismo y privatización generalizado en que nos encontramos, y de constitución de los elementos que refuerzan una ciudadanía mercantil, conocemos también una desarticulación de la solidaridad pública. No es por casualidad, que sea en estos momentos cuando más se habla de solidaridad, cuando se fragua a la vez la cultura descompromiso de lo público y de desinstitucionalización de la solidaridad. De tal manera que cuando los costes sociales -a nivel nacional e internacional- del reciente regreso al "mercado total" se hacen inculcables y cuando el nivel de exclusión social empieza a ser preo-

cupante incluso para los gobernantes neoliberales se lance oficialmente o paraoficialmente el discurso de la solidaridad. Pero este discurso de la solidaridad es bien especial, no se postula como un sistema social general de previsión y estabilización de los riesgos, sino como un conjunto de actuaciones voluntarias, parciales, personales, o pseudomercantiles (dependientes de las políticas de imagen de las empresas) para remediar situaciones de desintegración social consideradas fruto del azar o la naturaleza inalterable del ser humano. La solidaridad se ha convertido simplemente en un elemento en el que las voluntades privadas de ciertas personas actúan u operan para garantizar un cierto bienestar a otras, o sea en un simple deseo íntimo de ciertas personas que disponen de su libertad de elección para actuar ante motivaciones no tanto sociales como morales. En este sentido, el proyecto de privatización es un proyecto también de cambio de los sistemas de solidaridad, es el paso de una solidaridad institucional basada en la razón pública, en la razón común -y por ello su definición depende del pacto político que escritura el sistema de necesidades colectivas, concebido como necesidades sociales- a una solidaridad fragmentada y parcial basada fundamentalmente en motivos íntimos de buena humanidad -motivos del corazón- o en actos de compasión. De nuevo la privatización es algo que va mucho más allá que un simple cambio de titularidad jurídica, es la subordinación de las necesidades colectivas a los deseos privados -aspecto nada novedoso para el integrismo liberal- y el resurgir del pietismo caritativista en forma de desestructuración y precarización del Estado social.

Frente al Estado mínimo, pero preautoritario, es necesario recalcar la ya absoluta indisolubilidad entre el avance de la democracia y la construcción progresiva de un Estado que garantice no sólo derechos formales, sino también servicios reales y, al contrario, que la reducción de servicios significa a la vez una involución democrática sin paliativos. Por otra parte es necesario resaltar el carácter estructural y básico del crecimiento del Estado, simplemente por el hecho de que es un producto tanto de la relación de fuerzas sociales que han protagonizado la vida política y económica de las sociedades occidentales en las últimas décadas, como de las necesidades mismas de las economías privadas y el sistema de mercado, ya sea en su vertiente acumulativa (infraestructuras, disposición de capital humano y elementos subsidiarios del proceso productivo, etc.), ya sea en su vertiente directamente reguladora (ordenamiento industrial, mediación en los procesos de concentración y centrali-

zación del capital, regulación de mercados, etc.). Las perversas intenciones de los burócratas estatistas de hacer crecer el sector público -que se aducen desde los sectores más conservadores como razón del crecimiento estatal- se deshacen así en razones más fuertes. La cuestión del Estado, planteada de una manera realista, en estos momentos no es la de la cantidad de Estado -como pretenden los neoliberales al uso-, puesto que el volumen de la economía ocupada por el Estado es y seguirá siendo importantísimo, sino qué tipo de Estado debería de ser y cómo podría satisfacer las necesidades y los derechos de aquellos a quienes debería servir más que dominar. El supuesto Estado mínimo es un instrumento fuerte para eliminar todas las trabas existentes a la libertad de mercado, reduciendo cualquier derecho individual, sindical, político o social que interfiera con el pleno despliegue de las redes mercantiles.

Conclusión: La ciudadanía compleja

El carácter no sólo mejorable sino transformable del Estado del bienestar es hoy evidente, sus ineficiencias, sobreburocratización, monolitismo, desorganización, alejamiento de la ciudadanía, etc., son bien conocidos no sólo por los teóricos sino por los más corrientes usuarios cotidianos. Pero esto a nuestro modo de ver reclama más una *radicalización en el carácter democrático* del Estado social y su capacidad para satisfacer necesidades colectivas, abriendo cada vez más espacios de decisión y de constitución del consenso sobre los que deben ser consideradas como necesidades normativas, que su brutal recorte y sustitución por cualquier sucedáneo de un Estado autoritario.

La burocracia que se ha generado alrededor de los Estados del bienestar occidentales no solamente ha sido producto de sus parámetros de funcionamiento técnico o de la concentración de demandas sobre los aparatos administrativos, también es el resultado de la propia falta de participación de los sujetos implicados en él. El Estado de bienestar keynesiano supuso fundamentalmente un seguro público que en muchos casos funcionó de manera demasiado lejana a la ciudadanía política activa, fomentando también la desafección social y su poco apoyo colectivo. En estos momentos, si no queremos caer en el discurso del privatismo absoluto, tenemos que reconocer que desburocratizar el Estado del bienestar no es remercantilizar, sino movilizar para abrir y ampliar los espacios

de participación, lo que significa, en último término, encontrar nuevos discursos y nuevas posibilidades de armar convenciones coherentes para los miembros de unas sociedades cada vez más fragmentadas como son las sociedades occidentales; y en ese sentido, hay que postular una nueva ciudadanía compleja que lejos de reclamar identidades pasadas tendrá que fusionar y crear identidades políticas presentes y futuras.

La crisis actual del Estado del bienestar puede ser un paso central para el redescubrimiento de la ciudadanía social, en el sentido de la participación democrática y de la movilización de las identidades sociales. Pero también tiene que ser un paso de conexión y de reconocimiento de otras identidades, comunidades, territorios y circunstancias. El discurso de la privatización hoy en día ha producido únicamente un sistema de convenciones fundamentalmente economicista y de pérdida de identidad de las comunidades y los grupos sociales concretos, para convertirse éstos en espacios de subordinación del trabajo y de la ciudadanía a las maniobras financieras informacionales internacionales. Pero esa economía virtual genera también más costes sociales que los podemos evaluar de manera inmediata, y que tenemos que internalizar en nuestros espacios locales. Los barridos económicos de las empresas-red acaban asumiéndose, de manera mejor o peor, en espacios concretos y nada virtuales, nuestros espacios de convivencia cotidianos. Espacios que no pueden convertirse sencillamente en unos espacios descomunitarizados, sin capacidad de diálogo y acuerdo social. Nuestros espacios tienen que ser cada vez unos espacios más participativos y democráticos. Unos espacios que hagan que lo social sea también algo cotidiano, y no simplemente un efecto añadido de lo económico, surgidos de la posibilidad de articular esta ciudadanía compleja. De la posibilidad, en suma, de que movimientos sociales, comunitarios, de solidaridad nacional e internacional sean capaces de establecer un criterio de articulación entre lo público y lo privado, que no sea sólo un criterio económico, depende nuestro propio futuro del bienestar.

El bienestar deberá generar también redes, redes que nos defiendan de la inseguridad, del miedo, de la especulación y de un mundo fundamentalmente cada vez más lejano de lo social. La frontera inmaterial del capitalismo está en estos momentos atravesándose a partir de la desintegración de lo social. La rearticulación de ese capitalismo inmaterial tendrá que ser social o, simplemente, viviremos en una sociedad cuyos beneficiarios sean cada vez más

escasos y sus padecedores cada vez más numerosos. Y ello exige una nueva racionalización y flexibilización del Estado del bienestar que sea más austero y menos megalómano, pero a la vez más atento a las demandas concretas, cercanas y reales; mucho más descentralizado y participativo, y con la tendencia a atribuirle obligaciones sociales a los que son titulares de derechos de bienestar, lo que supondría una reconstrucción de la propia condición de ciudadanía. Las disfunciones burocráticas no son sólo un problema de las organizaciones estatales, sino de toda gran organización que se hace opaca, desmotivadora y antiparticipativa, su remedio no es por lo tanto sólo la privatización, sino la introducción de mecanismos de comunicación, descentralización y relación entre los funcionarios y los usuarios, los incentivos de interés pueden ser una vía en la consecución de organizaciones más ágiles, pero también los incentivos comunitarios de identidad, solidaridad y ciudadanía política pueden ser tremendamente efectivos en ese fin. De nuevo aquí hay que salir de las aporías del "*pensamiento único*" mercantil en avance.

Un Estado del bienestar más participativo, y que si está flexibilizado en función de las necesidades de una nueva economía, también tiene que estar flexibilizado en función de las necesidades una nueva ciudadanía. Una ciudadanía que reconozca el derecho a la igualdad y no sólo la posibilidad de competitividad. Como decíamos antes, gran parte del discurso actual es un discurso centrado en el que el Estado debe dejar de ser un Estado benefactor para convertirse en un Estado empresarializador, sin embargo, ese paso no puede darse sin dejar desprotegidos socialmente a los ciudadanos. Tenemos que rearticular también nuestra visión activa hacia esas zonas de vulnerabilidad y exclusión social. Integrarlas en la ciudadanía completa. Generar redes ciudadanas, y redes de regiones que no sean solamente las redes determinadas por el efecto global. Tenemos que conseguir, en suma, que la potente descentralización productiva y financiera no acabe con su discurso barriendo la idea de ciudadanía y los derechos que le son consustanciales, derechos que son fundamentalmente sociales.

El diálogo entre un sindicalismo cada vez más atento a los nuevos modelos de trabajador disperso y difuso, con los nuevos movimientos sociales, sensibilizados a las identidades de los sujetos frágiles no laborales es fundamental para encontrar nuevos espacios de comunicación y de movilización. El trabajo, y la realidad salarial por sí mismo, cada día parece más limitado como elemento de

generación de identidad homogénea y autónoma puesto que este elemento está cada vez más desarticulado socialmente y presenta situaciones que hacen muy difícil la propia solidaridad mecánica que surge por homogeneidad de horizontes vitales comunes, sin embargo la defensa de lo público y de una ciudadanía social basada en los derechos de bienestar parece un elemento básico y sustancial en el reforzamiento de la solidaridad institucional general.

La privatización tal como se está planteando en estos momentos supone, en suma, hacer del mercado una realidad prácticamente natural, intrínseco al hombre e impuesto sobre toda situación como el indicador político y social fundamental de las naciones. Pero si bien hoy sabemos que los mecanismos del mercado son necesarios en la generación de riqueza y en la asignación de recursos, hay que llamar la atención sobre las diferencias que existen entre considerar al mercado como un conjunto de sistemas concretos -con virtudes y fallos más o menos compensables-, producto de la modernidad y al servicio de la sociedad; y otra, adorarlo como una inexistente realidad metafísica a la que hay que sacrificar toda la sociedad. De lo que se trata, en suma es de rescatar el proyecto moderno por su lado más progresista y social y no por su lugar más destructivo y feroz.

Los nuevos movimientos sociales aparecidos en los años sesenta/setenta supusieron la reivindicación de la identidad postadquisitiva de ciertos colectivos fundamentalmente ligados a las nuevas clases medias ascendentes -estudiantes, mujeres, jóvenes, etc-; y si el sindicalismo adaptado al pacto keynesiano respondía a las identidades del obrero industrial fordista, hoy en día es fundamental no sólo reconocer, expresar y reforzar la identidades de esos sujetos, sino también abrirse a las alteridades generadas por la fragmentación social postfordista, dándole voz a los que no tienen voz, porque se han convertido en excluidos, precarizados, fragilizados o silenciados por el mercado total. Si el discurso del consumidor es el más fácil de establecer porque es el discurso del egoísmo, el deseo material y el homo oeconomicus -el de la ciudadanía de pago-, tenemos que encontrar nuevos discursos alternativos, nuevos conceptos de ciudadanía basados precisamente en la diversidad, la alteridad, y el pluralismo, abriendo la posibilidad de articular espacios y situaciones que no sólo sean la situación del privatismo mercantil.

Referencias bibliográficas

Dado que el origen de este texto es una conferencia, hemos preferido mantener su estilo en la transcripción y añadir en este apéndice los elementos bibliográficos que lo soportan y que pueden servir al lector interesado como textos avanzados para complementar y profundizar en los temas que en este trabajo se han abordado.

Así además de los autores que en el texto hemos citado, incluimos una pequeña revisión bibliográfica que le puede resultar útil a los lectores de este trabajo. Así para el estudio de la evolución y transformación de los nuevos movimientos sociales ver Offe (1988), Eder (1993), Danton y Kuechler (1992), Melucci (1991) y Alonso (1994). Mientras que para el tema del voluntariado y el asociacionismo activo vid Casado (1993), Funes(1995) y Alonso (1996)., En cuanto al tema de la transformación de los valores en la sociedad contemporánea ver: Hirschman (1986 y 1989), Inglehart (1991), y Orizó (1991). Igualmente para el tema de los antimovimientos sociales y el peligro de la democracia véase: Wierwiorka (1992 y 1996), así como Cohn-Bendith y Smith (1995) y Touraine (1994). Por fin las nuevas relaciones entre identidades sociales, movimientos y el Estado y la sociedad civil en la reconstrucción de las redes de bienestar se encuentran estudiadas en Riechman y Fernandez Buey (1994), Rodríguez Cabrero (1991), Laraña y Gusfield (1994), así como Dabas y Najmanovich(1995).

De gran interés porque abordan directamente el tema de la privatización y su reacción con el desmantelamiento del Estado del bienestar keynesiano son los libros de Cookson (1992), Fitoussi (1996) , Kamerman y Kahn (1993), Kliksberg (1989) y Rodríguez Cabrero (1991).

Así para problemas generales de definición y desarrollo de "la sociedad del trabajo", véase Offe (1992), Anisi (1988), Vicent (1987), Finkel (1994), Gorz (1995) y Alonso y Pérez Ortiz (1996).

En cuanto a la definición del modelo de acumulación económica, regulación social, ciudadanía y consumo de masas como un todo articulado vid: Gauron y Billaudot (1987), García Canclini (1995) y Alonso y Conde (1994).

Las vinculaciones entre el capitalismo global, financiero y virtual y sus relaciones con el nuevo desorden neoliberal se encuentran en Montes (1996), Altvater (1993), Bourguinat (1995) y Alonso y Conde (1996)

Obras de síntesis muy completas sobre el tema de la constitución, avance y crisis del Estado del bienestar de amplia difusión en nuestro entorno cultural han sido las de Muñoz del Bustillo (1989); Mishra (1992) y (1993); Phaller y Gough y Therborn (1993) y Rosanvallon (1985)

El tema de las transformaciones del sentido del mercado y las relaciones de trabajo y los modelos de constitución de las relaciones laborales, se aborda sistemáticamente en Boyer (1986), Martín Artilles (1995), Erbes-Seguín (1994) y Alonso (1994).

Las transformaciones en el mundo del trabajo y su influencia sobre la estructura social general se encuentra tratada en Prieto (1994), Crouch (1995), Mingñone (1993) y Salais, Baverez y Reynaud (1990).

El cambio cultural, la transformación de los valores, el surgimiento de movimientos sociales y la aparición de estilos de vida no vinculados directamente a un modo de existencia laboral se encuentran analizados en Inglehart (1977 y 1991), Melucci (1989), Touraine (1994) y Alonso (1992).

Para el tema fundamental de las nuevas relaciones entre trabajo, ciudadanía y exclusión social en una economía globalizada y remercantilizada, vid: Dahrendorf (1983 y 1991); Alabart, García y Giner (1994), Galbraith (1992), Réich (1993), Monereo Pérez (1996) e Ibarra (1994). Para el tema más concreto, pero muy sintomático, de la ciudadanía europea atrapada en el dilema ¿irreconciliable? de la modernidad -acumulación o progreso social-, véase: Bilbeny (1996), Perulli (1995), Preuss (1995) y Wellmer (1996).

Sobre el tema del riesgo, la seguridad y la vulnerabilidad como forjadores y reguladores del vínculo social en la modernidad y la postmodernidad, así como los cambios que estamos experimentando de los modelos de solidaridad vid. Castel (1995), Rosanvallon (1995), Giddens (1993), Frank y Cook (1995), Beck (1992) y especialmente centrado en el debate de la intervención del Estado, Anisi (1995).

Por fin, una reflexión más que necesaria imprescindible sobre vías de transformación de la relación salarial, el empleo, las tareas y los servicios, así como de sus concepciones en la sociedad actual en lo que respecta a la modificación de la jornada, la distribución, la retribución indirecta, los contenidos o la apreciación social del trabajo está en Aznar (1994), Schor (1994), Rigudiat (1993), Gorz (1994) y Muet (1994) y Laville (1992).

Las corrientes de diseño sociotécnico del trabajo y la tecnología, así como el debate sobre nuevas formas de estructuración de las organizaciones productivas, más allá del burocratismo fordista, se encuentran en Castillo (1991), Reed (1992), Doeringer y Piore (1985) Sabel y Piore (1990).

Conviene también echar un vistazo a la literatura que aborda el sentido económico, social y personal de las relaciones entre mercado y trabajo humano; en esto siguen siendo imprescindible Arendt (1993 y 1995), Polanyi (1994), y con carácter compilatorio Pahl (1988).

Los efectos queridos y no queridos de la economía como disciplina profesional y teórica en la vida cotidiana de las personas, generadora de convenciones, así como los métodos para construir el moderno imperialismo de lo económico reinante y dominante sobre todas las esferas de lo social se encuentra el Orléan (1994), Baumol y Blackman (1993), Krugman (1994) y Perret y Roustang (1993). En el análisis subsiguiente de la difusión e imposición por los medios de comunicación de masas y los poderes políticos oficiales del economicismo neoliberal, hasta convertirlo en "pensamiento único" es ya habitual la referencia a Chomsky y Ramonet (1995).

ALABART, A., GARCIA, S. y GINER, S. (Eds.) (1994), "*Clase, poder y ciudadanía*", Madrid, Siglo XXI.

ALONSO, L.E. (1991), "Los nuevos movimientos sociales y el hecho diferencial español: una interpretación" en José Vidal Beneyto (ed.), "*España a debate*", Madrid, Tecnos, vol. 2 ("La sociedad"), pp. 71-98.

ALONSO, L.E. (1992), "Postfordismo, fragmentación social y crisis de los nuevos movimientos sociales" en *Sociología del Trabajo* nº 16.

ALONSO, L.E. (1994a), "Macro y microcorporatismo: las nuevas estrategias de la concertación social" en *Revista Internacional de Sociología* nºs. 8/9, mayo-diciembre.

ALONSO, L. E. (1994b), "Crisis y transformación de los movimientos sociales en un entorno postfordista" en Pilar del Castillo (Ed.), "*Comportamiento político y electoral*", Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 577-606.

ALONSO, L.E. (1996), "De los nuevos movimientos sociales al asociacionismo: el tercer sector", en "Rodríguez Cabrero, Gregorio

- (Ed.), *"Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo"*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 101-122.
- ALONSO L.E. y CONDE F. (1994), *"Historia del consumo en España"*, Madrid, Debate.
- ALONSO L.E. y CONDE F. (1996), "Las paradojas de la globalización: la crisis del Estado del bienestar nacional y las regiones vulnerables", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, enero - abril.
- ALONSO, L. E.h y COROMINAS D. (1995), "Estado y mercado en el contexto de la glocalización: un ensayo de interpretación sobre el modelo social madrileño", en *Economía y Sociedad* nº12, junio.
- ALONSO, L. E. y PEREZ ORTIZ L. (1996), *¿Trabajo para todos?. Un debate necesario*, Madrid, Ediciones Encuentro.
- ALTVATER, E. (1993), *"The Future of the Market"*, Londres, Verso.
- ANISI, D. (1995), *"Creadores de escasez. Del bienestar al miedo"*, Madrid, Alianza.
- ANISI, D. (1988), *"Trabajar con red: un panfleto sobre la crisis"*, Madrid, Alianza.
- ARENDRT, H. (1993), *"La condición humana"*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- ARENDRT, H. (1995), *"De la historia a la acción"*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- ATTALI, J. (1989), *"Historia de la propiedad"*, Barcelona, Planeta.
- ATTALI, J.(1994), *Europa(s)*, Barcelona, Seix Barral.
- BOYER, R. (1992), *La teoría de la regulación*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim.
- AZNAR, G. (1994), *"Trabajar menos para trabajar todos"*, Madrid, HOAC.
- BAUMOL, W.J. y BLACKMAN, S.A. (1993), *"Mercados Perfectos y Virtud Natural. La ética de los negocios y la mano invisible"*, Madrid, Celeste/Colegio de Economistas.
- BECK, U. (1992), *"Risk Society. Towards a New Modernity"*, Londres, Sage.
- BILBENY, N. (1996), *"Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea"*, Barcelona, Destino.
- BOURGUINAT, H. (1995), *"La tyrannie des marchéés"*, París, Económica.
- BOYER, R. (Ed), (1986), *"La flexibilidad del trabajo en Europa"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- CASADO Demetrio (1993), *Las organizaciones voluntarias en España*, Barcelona, Hacer.
- CASTEL, R. (1995 a), *"Las Metamorphoses de la question sociale"*, París, Fayard.
- CASTILLO J.J. (Ed.) (1991), *"Las nuevas formas de organización del trabajo"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- COHN-BENDITH Daniel Y SCHMITH Thomas (1995), *Ciudadanos de babel. apostando por una democracia multicultural*, Madrid. Talsasa.
- COOKSON, P.W. (Ed.) (1992), *"The Choice Controversy"*, Newbury Park, California, Corwin Press.
- CROUCH, C. (1995), "Exit or Voice: Two Paradigms for European Industrial Relations After the Keynesian Welfare State", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 1º, nº1. marzo.
- CROZIER M. y otros (1975) *"The crisis of democracies. Report of the governability of democracies"*, Nueva York, New York University Press.
- CHOMSKY N. y RAMONET I. (1995), *"Cómo nos venden la moto"*, Barcelona, Icaria.
- DABAS, Elina y NAJMANOVICH, Denise (Eds.), (1995), *"Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil"*, Buenos Aires, Paidós.
- DAHRENDORF, R. (1983), *"Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política"*, Madrid, Espasa Calpe.
- DAHRENDORF, R. (1991), *"El moderno conflicto social"*, Madrid, Mondadori.
- DALTON R. J. y KUECHLER M. (Eds.) (1992), *"Los nuevos movimientos sociales"*, Valencia, Ediciones Alfons el Magnánim, 1992.
- DOERINGER, P.B. y PIORE, m. (1995), *"Mercados internos de trabajo y análisis laboral"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ECO, Umberto (1986), "Hacia una nueva Edad Media", recogido en el volumen, *"La estrategia de la ilusión"*, Barcelona, Lumen.
- EDER Klaus, *"The new politics of class Social movements in advanced societies"*, Londres, Sage, 1993.
- ERBES-SEGUIN, S. (1994), *"L'Emploe: dissonances et défis"*, París, L'Harmattam.
- FINKEL, L. (Ed.) (1994), *"La organización social del trabajo"*, Madrid, Pirámide.
- FITOUSSI, J.P. (1996), *"El debate prohibido"*, Barcelona, Paidós Ibérica.

- FRANK, R. H. y COOK, PH.J. (1995), *"The Winner takes All Society"*, Nueva York, Free Press.
- FUNES, M^ªJ. (1995), *La ilusión solidaria*, Madrid, UNED.
- GALBRAITH, J. K. (1991), *"La cultura de la satisfacción"*, Barcelona, Ariel.
- GARCIA CANCLINI, N. (1995), *"Consumidores y ciudadanos"*, Méjico, Grijalbo.
- GARCÍA ROCA, J. (1992), *"Público y privado en la acción social"*, Madrid, Editorial Popular.
- GAURON, A. y BILLAUDOT, B. (1987), *"Crecimiento y crisis. Hacia un nuevo crecimiento"*, Madrid, Siglo XXI.
- GIDDENS, A. (1993), *"Consecuencias de la modernidad"*, Madrid, Alianza.
- GILDER, G. (1984), *"Riqueza y pobreza"*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- GORZ, A. (1994), *"El trabajo debole"*, Roma, Edizioni Lavoro.
- GORZ, A. (1995), *"Metamorfosis del trabajo. Busqueda del sentio"*, Madrid, Sistema.
- HABERMAS, J. (1988), *Ensayos políticos*, Barcelona, Península.
- HARRIS, D. (1990), *"La justificación del Estado de bienestar"*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HARRIS, R. (1989), *"Más allá del Estado del bienestar"*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- HIRSCH, F. (1984), *"Los límites sociales al crecimiento"*, México, FCE.
- HIRSCHMAN, A. O. (1986), *"Interés privado y acción pública"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, A. O. (1989), *"Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- IBARRA, D. (1994), *"Interdependencia, ciudadanía y desarrollo"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- INGLEHART, R. (1977), *"The Silent Revolution"*, Princeton, Princeton University Press.
- INGLEHART, R. (1991), *"El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas"*, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- JESSOP, B. (1994) *Post-Fordism and the State*. En Amin, A. (Ed) *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell.
- JOHNSON, N. (1990), *"El Estado del bienestar en transición"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- KAMERMAN, SH.B. y KAHN, A.J.(Eds.) (1993), *"La privatización y el Estado benefactor"*, México, Fondo de Cultura Económica.

- KLIKSBERG, B. (1989), *"Cómo transformar al Estado"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- KRUGMAN, P. (1994), *"Vendiendo prosperidad"*, Barcelona. Ariel.
- LARAÑA E.y GUSFIELD J. (Eds.) (1994) *"Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad"*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LAVILLE, J. L. (1992), *"Les Services de proximité en Europe"*, París, Syros.
- LEONARDIS de, o. (1992), "Políticas sociales: reinventar nuevos parámetros", en Alvarez Uría, Fernando, *"Marginación e inserción"*, Madrid, Endymion, pp. 55-66.
- LOPEZ ARANGUREN , J. L. (1988), "Estado y sociedad civil", en AA. VV. *Sociedad Civil o Estado ¿reflujo o retorno de la sociedad civil?*, Madrid, Fundación Friedric Ebert/Instituto Fé y Secularidad, 13-17.
- MAFFESOLI, M. (1990), *El tiempo de las tribus*, Barcelona, Icaria.
- MARTIN ARTILES, A. (1995), *"Flexibilidad y relaciones laborales. Estrategias empresariales y acción sindical"*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- MELUCCI, A. (1989), *"Nomads of the Presente"*, Londres, Hutchinson.
- MELUCCI, A. (1991) *"L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse"*, Bolonia, Il Mulino.
- MINGIONE, E. (1993), *"Las sociedades fragmentadas"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MISHRA, R. (1992), *"El Estado del bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MISHRA, R. (1993), *"El Estado de bienestar en la sociedad capitalista"*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- MONEREO, PEREZ, J.L. (1996), *"Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral"*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- MONTES, P. (1996) *"El desorden neoliberal"*, Madrid, Trotta.
- MUET, P. A. (1994), *"Le chômage persistant en Europe"*, París, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (Ed.) (1989), *"Crisis y futuro del Estado de bienestar"*, Madrid, Alianza.
- NOZICK, R. (1988) *"Anarquía Estado y Utopía"*, México, FCE.
- OFFE, C. (1988) *"Partidos políticos y nuevos movimientos sociales"*, Madrid, Editorial Sistema, 1988.

- OFFE, C. (1992), *"La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas del futuro"*, Madrid, Alianza.
- ORIZO, Francisco-Andrés, (1991), *Los nuevos valores de los españoles*, Madrid, S.M. Ediciones.
- ORLEAN A. (Ed.) (1994), *"Analyse économique des conventions"*, París, Presse Universitaires de France.
- PAHL, R. E. (Ed.), (1988), *"On Work. Historical, Comparative and Theoretical Approches"*, Oxford, Basil Blackwell.
- PERRET, B. y ROUSTANG, G. (1993), *"L'Économie contre la société"*, París, Seuil.
- PERULLI, P. (1995), *"Atlas metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades"*, Madrid, Alianza.
- PHALLER, A. GOUGH J., THERBORN G. (1993), *"Competitividad económica y Estado de bienestar"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- POLANYI, K. (1994), *"El sustento del hombre"*, Barcelona, Mondadori.
- PREUSS, U.K. (1995), "Reflexiones preliminares sobre el concepto de 'ciudadanía europea'", *Revista Internacional de Filosofía Política*, junio.
- PRIETO, C. (1994), *"Trabajadores y condiciones de trabajo"*, Madrid, HOAC.
- REED, M.I. (1992) *"The Sociology of Organizations. Themes, Perspectives and Prospects"*, Londres, Harvester/Wheats heaf.
- REICH, R.B. (1993), *"El trabajo de las naciones"*, Madrid, Vergara.
- RIECHMANN J. y FERNANDEZ BUEY, F. (1994), *"Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales"*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- RIGUDIAT, J. (1993), *"Réduire le temps de travail"*, París, Syros.
- RODRIGUEZ CABRERO, G.(ed.) (1991), *"Estado, privatización y bienestar"*, Barcelona, Icaria.
- ROSANVALLON P. (1985), *"La crise de l'Etat-providence"* Paris, Seuil.
- ROSANVALLON P. (1995), *"La nueva cuestión social"*, Buenos Aires, El Manantial.
- SABEL, CH. y PIORE, M. (1990), *"La segunda ruptura industrial"*, Madrid, Alianza.
- SALAI, R., BAVEREZ, N. y REYNAUD, B. (1990), *"La invención del paro en Francia"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- SCHOR, J.B. (1994), *"La excesiva jornada laboral en Estados Unidos, la inesperada disminución del tiempo de ocio"*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TOURAINÉ, Alain. (1994), *"¿Qué es la democracia?"*, Madrid, Temas de
- VINCENT, J.M. (1988), *"Critique du travail. Le faire et L'agir"*, París, Presses Universitaires de France.
- WELLMER, A. (1996), *"Finales de partida: la modernidad irreconciliable"*, Madrid, Cátedra.
- TOURAINÉ, A. (1994), *"¿Qué es la democracia?"*, Madrid, Temas de hoy.
- WIÉVIORKA Michel (1992), *"El espacio del racismo"*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- WIÉVIORKA, Michel, (1996), "Antirracismo, democracia e identidades" en Juan Pedro Alvié (Ed), *Racismo, antirracismo e inmigración*, San Sebastián, Gakoa, pp. 205-223.

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA UNA CARTA DE DERECHOS SOCIALES

JUAN HERNÁNDEZ ZUBIZARRIETA
MIKEL DE LA FUENTE LAVIN
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

En la Comunidad Autónoma Vasca, y a iniciativa de la Plataforma contra la Exclusión Social-Gogoa, una amplia representación de sindicatos vascos, movimientos sociales, plataformas contra la exclusión social, sectores cristianos y profesores/as de la Universidad del País Vasco hemos iniciado una campaña en favor de la Carta de Derechos Sociales. Dicha campaña ha dado lugar a la tramitación de una iniciativa popular que ha sido aceptada por la mesa del Parlamento Vasco.

En la Comunidad Autónoma Vasca, y a iniciativa de la Plataforma contra la Exclusión Social-Gogoa, una amplia representación de sindicatos vascos, movimientos sociales, plataformas contra la exclusión social, sectores cristianos y profesores/as de la Universidad del País Vasco hemos iniciado una campaña en favor de la Carta de Derechos Sociales. Dicha campaña ha dado lugar a la tramitación de una iniciativa popular que ha sido aceptada por la mesa del Parlamento Vasco. Podríamos decir que a nuestro sistema económico "le sobran" una de cada cuatro o cinco personas que están en edad de trabajar.

En cualquier caso nuestra iniciativa no pretende ser un punto final, sino el punto de partida en la lucha contra la exclusión social y por el reparto equitativo de la riqueza.

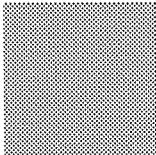
Palabras clave:

Exclusión social, derechos sociales, reparto del trabajo, paro, pobreza, mercado de trabajo, protección social



Iniciativa Legislativa popular para una carta de derechos sociales. Tramitada ante el Parlamento Vasco.

Diciembre de 1996.



Juan Hernández Zubizarreta
Mikel de la Fuente Lavin

Plataforma contra la Exclusión Social-Gogoa

Introducción

En la Comunidad Autónoma Vasca, y a iniciativa de la Plataforma contra la Exclusión Social-Gogoa, una amplia representación de sindicatos vascos, movimientos sociales, plataformas contra la exclusión social, sectores cristianos y profesores/as de la Universidad del País Vasco hemos iniciado una campaña en favor de la Carta de Derechos Sociales. Dicha campaña ha dado lugar a la tramitación de una iniciativa popular que ha sido aceptada por la mesa del Parlamento Vasco. A partir de Febrero de 1.997, fecha de la aceptación, se dispone de un periodo de cuatro meses para obtener 30.000 firmas que avalen la iniciativa, de manera que el Parlamento se vea obligado a debatir el proyecto sobre la Carta de Derechos Sociales.

Desde nuestra perspectiva la exclusión social es una de las amenazas que se ciernen sobre el presente y el futuro de nuestra sociedad. La aparición incesante de nuevas tecnologías unida al mantenimiento de la jornada laboral están propiciando una marginación del ámbito del trabajo de un sector creciente, especialmente, de mujeres y jóvenes.

Al hablar de exclusión social no nos estamos refiriendo al paro y la pobreza conocidos por los trabajadores en otras épocas. Hablamos de un fenómeno mucho más estructural, masivo y permanente. Podríamos decir que a nuestro sistema económico "le sobran" una de cada cuatro o cinco personas que están en edad de trabajar.

La respuesta de los gobiernos esta siendo la de aceptar como algo natural e inevitable el desempleo estructural y se vuelcan en reducir o suprimir la cobertura social para los excluidos, so pretexto de que son insostenibles o de que desincentiban la búsqueda de un nuevo empleo.

Estamos asistiendo al nacimiento de una nueva "clase social" de desposeídos que además de ser expulsados del mercado laboral, corren el riesgo de perder cualquier tipo de prestación social. Fenómeno que ya se está desarrollando en Estados Unidos y Reino Unido, países donde las políticas neoliberales se llevan aplicando mas de una década, dando lugar a la aparición de enormes bolsas de marginación social. Este problema se ve amortiguado entre nosotros y nosotras por la existencia de fuertes estructuras familiares, organizadas en la mayoría de los casos, no lo olvidemos, sobre el trabajo que las mujeres realizan gratuitamente en su seno.

Para que este nuevo modelo social se abra paso en la sociedad, los gobernantes a través de los medios de comunicación, están difundiendo una ideología a su medida. Se trata de la exaltación sin límites del individualismo, la competencia y consecuentemente la insolidaridad.

Todo ello se encuentra perfectamente justificado en aras de las "exigencias" del mercado y de míticos objetivos como el de la Moneda Unica o Maastrich que están permitiendo a los gobernantes justificar políticas de fuerte contenido antisocial.

Por otra parte, las divergencias cada día más profundas entre el mundo sindical y los trabajadores con empleo por un lado y las personas que carecen de trabajo y van caminando hacia la exclusión social por otro, requiere de iniciativas que recompongan un espacio común desde movimientos ciudadanos externos al propio movimiento obrero organizado. Para poner en práctica esta reflexión, la iniciativa legislativa popular sobre la Carta de Derechos Sociales pretende acercar a ambos sectores. Lo que implica construir un consenso nuevo en la sociedad en torno a las ideas que están formuladas en la Carta.

Creemos que esta es una iniciativa realista que implica un amplio debate social y una "movilización" que puede ser asumida por miles de personas.. No estamos planteando la eliminación de la propiedad privada, ni se cuestiona la economía de mercado, sino que ponemos en discusión las políticas neoliberales. Se cuestiona por lo tanto el convertir las leyes de mercado en un pensamiento único, una especie de receta universal que unifica el pensamiento

de los partidos políticos conservadores y progresistas que practican políticas de adaptación a las leyes de mercado internacional establecidas por las grandes empresas monopolistas.

En cualquier caso nuestra iniciativa no pretende ser un punto final, sino el punto de partida en la lucha contra la exclusión social y por el reparte equitativo de la riqueza.

Exposición de motivos

I. El proyecto de ley que presentamos bajo la forma de declaración de una Carta de Derechos Sociales, tiene por objetivo adaptar las funciones de la Administración Pública Vasca a los cambios que se han producido en la organización del trabajo. Hablamos de Carta de Derechos porque la reestructuración económica ha provocado una enorme fractura social que está alterando el principio de igualdad en el ejercicio de ciudadanía en todas las sociedades occidentales, y porque el restablecimiento de esos derechos exige adaptar la legislación vigente a las nuevas necesidades.

II. El problema no es nuevo, y la necesidad de afrontarlo mediante la adaptación del cuerpo legislativo, tampoco lo es.

Se pueden citar al respecto la **Resolución del Consejo Europeo de Ministros del 29 de Septiembre de 1.989**, en la que se recomienda el desarrollo de acciones que favorezcan el acceso a la formación, al empleo, a la vivienda, a los servicios y a la atención sanitaria, de todos los ciudadanos y ciudadanas, o la **Recomendación de 24 de Junio de 1.992 sobre criterios comunes relativos a recursos y prestaciones en los sistemas de protección social**, en la que se sugiere a las administraciones públicas la instauración de una renta mínima garantizada para las personas excluidas del mercado laboral.

Indicaciones parecidas pueden encontrarse incluso en el **artículo 9-2 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre del Estatuto de autonomía para el País Vasco**, que establece con carácter general en el artículo 9 de su título preliminar, que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean efectivos y reales.

La concreción en la CAV de estas recomendaciones generales se hizo a través de la **Ley 2/1.990 de 3 de mayo**, elaborada para dar un nuevo impulso al plan de lucha contra la pobreza de 1.989, y en ella se reglamentan las condiciones de acceso a una renta básica, (el Ingreso Mínimo de Inserción), IMI.

III. El resultado práctico de todas estas leyes y recomendaciones muestra sin embargo una imagen desoladora. Los datos ofrecidos por la EPA, las fuentes sindicales o los informes del propio Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, coinciden en la descripción de la exclusión social que afecta a una parte significativa de la sociedad vasca. Con ligeras variantes entre sí, el cuadro que nos presentan es el siguiente: la tasa de desempleo en la CAV alcanza el 22% de la población laboral activa. Estamos hablando aproximadamente de 200.000 personas. Se aprecia, además, una tendencia al paro de larga duración que afecta a un 46% de los desempleados, (alrededor de 90.000 personas) y sólo un 10% de ellos reciben alguna prestación social del Estado. El resto, 180.000 personas, están desprotegidas.

En el periodo comprendido entre 1.989 y 1.995, las prestaciones económicas articuladas en el Plan de lucha contra la pobreza han permitido garantizar un ingreso mínimo al 5% de los hogares vascos, pero el Departamento de Bienestar Social reconoce en sus propios informes que esas ayudas económicas sólo han cubierto el 65% de las necesidades básicas de esas familias, y que existen otros 45.000 hogares situados bajo el umbral de la pobreza.

IV. Estas cifras hablan por sí solas de la magnitud del problema pero no lo describen en toda su amplitud. Para acercarse un poco más a la dualidad social que se ha operado en la sociedad vasca hace falta referirse a cuestiones tales como la **cronificación del problema**, o el hecho que la exclusión adquiera un carácter irreversible y acumulativo para todos los parados de larga duración, **a la dependencia de la caridad pública o privada** (en forma de ayudas especiales y beneficencia) de todas aquellas personas que han perdido con el empleo la posibilidad de obtener los ingresos económicos necesarios para llevar una vida digna y poder ejercer sus derechos de ciudadanía, **y a la inseguridad en el empleo**, introducida por medio de la generalización de contratos eventuales y a tiempo parcial que afecta al 90% de los nuevos contratos laborales, y que sitúa a las personas afectadas, particularmente a los jóvenes, en las fronteras de la exclusión social.

V. En las sociedades occidentales, el trabajo asalariado constituye para la mayoría el único medio de integración social. Es por mediación suya que se obtiene los recursos económicos necesarios para llevar una vida digna, para tener acceso a la vivienda, a la cultura, a la sanidad, al ocio, a la autoestima y al ejercicio de la ciudadanía plena. El derecho de ciudadanía incluye a su vez el derecho de las personas a ser y sentirse útiles a la sociedad en que viven, y esa contribución no puede realizarse si se rompe el vínculo entre los individuos y el trabajo. Es la participación en igualdad de todas las personas en el proceso productivo la que permite ejercer el derecho de ciudadanía, de tal modo que cuando las personas quedan excluidas contra su voluntad del mercado laboral o no pueden acceder a él, pierden con el trabajo los recursos económicos para llevar una vida digna, pierden también el reconocimiento de su utilidad social, se convierten en una carga social añadida que rompe los vínculos de solidaridad entre las personas y pasan a ocupar en la sociedad el lugar residual de ciudadanos de segunda. Los principios universales del derecho y de la igualdad de oportunidades quedan así alterados por la dualización social que separa a unos grupos sociales de otros por su relación con el empleo estable y remunerado.

VI. El origen del problema se sitúa en la onda larga de recesión económica que se inicia a mediados de la década de los 70 y en los sucesivos procesos de reestructuración económica que le acompañaron, pero hemos conocido desde entonces sucesivos ciclos cortos de crecimiento económico que no han absorbido ni el paro estructural ni el de larga duración. Todos los argumentos dados en favor de la recuperación económica como posibilidad de eliminar el paro se han mostrado como argumentos falaces ya que la automatización de los procesos productivos y la introducción de tecnologías nuevas han servido para ahorrar mano de obra a gran escala, eliminar puestos de trabajo a mayor ritmo y en mayores porcentajes de los que se crean en fases expansivas de la economía. La prueba de los hechos confirma que no hay ni habrá crecimiento económico capaz de invertir la tendencia a la reducción de puestos de trabajo, porque la informatización de la economía es un proceso en expansión constante y acumulativo que permite cubrir la totalidad de las necesidades sociales con cada vez menos horas de trabajo.

VII. La causa última de la exclusión social hay que buscarla por tanto en la contradicción que existe entre el ahorro del tiempo de trabajo que produce la aplicación generalizada de nuevas tecnologías al proceso productivo, y el mantenimiento casi inalterable de jornadas laborables que fueron fijadas cuando las tecnologías aplicadas eran más atrasadas. Esa contradicción se hace incluso más aguda por cuanto asistimos a una prolongación desmedida de la jornada laboral a través de las horas extraordinarias (según fuentes sindicales se trabajan entre 15 y 20 millones de horas extras anuales).

La búsqueda de soluciones a la exclusión social deberá hacerse actuando sobre esa contradicción, o lo que es lo mismo, creando empleo mediante el reparto global de la oferta existente entre la población activa que lo demanda. Por ese procedimiento se puede recuperar la relación perdida de los excluidos con el trabajo, se puede producir su integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho, se puede recomponer la solidaridad y empezar a liberar al ser humano de las cargas del trabajo, ya que en las sociedades occidentales están dadas las condiciones tecnológicas para ello.

VIII. Esta iniciativa legislativa popular para una Carta de Derechos Sociales ofrece una fórmula para avanzar en esa perspectiva general de reparto¹. En uso de las competencias de autogobierno referidas a la contratación del personal laboral al servicio de la Administración Autónoma, y de común acuerdo con las organizaciones sindicales, se puede reducir la jornada laboral a 32 horas semanales, adelantar la edad de jubilación a los 60 años, eliminar la práctica de las horas extras y convertir en fijos los contratos eventuales. Hay que añadir en honor a la verdad que en el supuesto de que estas medidas quedaran limitadas a las condiciones labo-

¹ Desde la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social hace tres meses se aprobó el Decreto de Fomento del Reparto y Reordenación del Tiempo de Trabajo con el objetivo de articular medidas de reparto del trabajo como fórmula de creación de empleo. Dicho Decreto se encuadra, en palabras del Consejero Don Ramón Jauregui Atondo, en "como la economía debe servir de soporte a la política social."

El Decreto nos merece, de acuerdo con las líneas marcadas en el debate establecido entre el Consejero y Angel Abalde Calparsoro miembro de la Coordinadora Nacional de ESK-CUIS, una serie de valoraciones al calor del desarrollo de la Carta de Derechos Sociales.

Partimos de un instrumento novedoso que incorpora una serie de aspectos positivos:

rales de la Administración Pública y no se hicieran extensibles al conjunto de las actividades laborales en agricultura, pesca, industria y servicios, dicha medida sería ineficaz y tendería, además, a ensanchar las fuertes desigualdades sociales que ya hoy existen entre las 24 modalidades de contratación vigentes en la CAV. Pero la Administración Pública Vasca no tiene competencias de autogobierno para legislar con carácter universal en materia laboral. Si embargo, el hecho de que sí pueda hacerlo para todo el personal contratado a su servicio, y teniendo en cuenta el alto número de personas que forman parte de este colectivo, la iniciativa que se propone puede servir de ejemplo para que los agentes sociales y económicos puedan hacer extensivas estas mismas condiciones laborales al sistema de contratación laboral tomado en su conjunto. El apoyo decidido de la Administración Autónoma Vasca será, en todo caso, un importante acicate para generalizarlo.

Del Capítulo II, y de acuerdo con el sindicalista Angel Abalde, destacamos el artículo 7.3 que regula la exigencia de reserva de puesto de trabajo, como condición entre las partes, en todos aquellos casos que no contempla el Estatuto de los Trabajadores: excedencia voluntarias, por cuidado de hijos (9.3), de personas mayores (19.2b), para ampliar la formación o para el perfeccionamiento profesional (21.3b), prestar servicios de voluntariado (23.3b) y permisos sin sueldo (27.3b). Destaca también la exigencia de que los contratos de interinaje deben suscribirse por el mismo tiempo y jornada del trabajador sustituido, que a los empresarios no se les subvencione con aportaciones económicas sino con disminuciones de sus cotizaciones al Régimen General de la Seguridad Social, el gran número de causas que hacen posible que un trabajador reduzca su jornada laboral, el modo en que se regula la conversión de horas extraordinarias y pluses en tiempo libre, la no realización de horas extras, la adaptación de jornada, importantes elementos de garantía: que las contrataciones que se realicen supongan creación neta de empleo en relación al año anterior, que en el año anterior no se haya pactado un incremento de jornada ordinaria, que en la reducción de jornada se exija como mínimo reducirla en un 5%, que las contrataciones a tiempo parcial deban superar las 12 horas semanales y las 48 mensuales y que el número de horas que se contraten sean por lo menos el 75% del tiempo liberado de las horas extras), y mejoras de las subvenciones cuando se contraten personas pertenecientes a colectivos especialmente desfavorecidos.

Entre los aspectos negativos destacan la no cobertura de las cotizaciones a la Seguridad Social de las personas que reducen su tiempo de trabajo, las limitaciones presupuestarias ya que se establece que podrá denegarse la concesión de ayudas en el caso de carecer de crédito adecuado, siendo la dotación de 160 millones de pesetas, la inaplicación a las Administraciones Públicas tal y como lo establece la Disposición Adicional. Por otra parte, aún no teniendo competencias no menciona, aunque sea con carácter declarativo, la necesidad de abordar de inmediato una nueva regulación de la duración jornada de trabajo, horas extras y pluriempleo como aspectos básicos del reparto de trabajo.

IX. La reducción de jornada que se contempla en este proyecto de ley, permitirá situar el desempleo en un porcentaje del 15% que se reduciría al 13% debido al aumento de productividad en 2 puntos que, al parecer de todos los expertos europeos acompañan siempre las medidas de reducción del tiempo de trabajo. Si a esa medida se le añade la eliminación de la horas extraordinarias y su conversión en nuevos contratos de trabajo, obtendremos una reducción adicional del paro en un 6% aproximadamente. Teniendo en cuenta que la tasa de desempleo en la CAV oscila según los ciclos entre el 22 y el 24% el paro resultante de la adopción de esta medida alcanzaría una cuota residual situada entre el 3 y el 5% de la población laboral activa.

Hemos considerado, de otra parte, que la rapidez con que se suceden los cambios tecnológicos pueden hacer inservibles estas medidas a medio plazo, por lo que resulta imprescindible imprimir un carácter dinámico a la presente Carta Social, bajo la forma de revisiones periódicas anuales. Esa cláusula de salvaguarda permitirá adaptar el tiempo de trabajo a la renovación constante de las técnicas de producción.

X. Con esta hipótesis de trabajo seguirá existiendo un pequeño segmento de la sociedad con dificultades para integrarse en el mercado laboral, y, con independencia del mayor o menor porcentaje de personas de que se trate, (un 5% en la hipótesis anterior, y un 22% de población activa en la actualidad), esas personas tienen en razón de su pertenencia a la sociedad, derechos ciudadanos que las administraciones públicas deben garantizar. El derecho a una vida digna demanda unos ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas que tienen todas las personas, y si esos ingresos no pueden obtenerse por medio de trabajo asalariado, la administración autonómica deberá garantizar una renta básica individualizada para cada persona que demanda y no encuentra empleo, que cuantificamos en el Salario Mínimo Interprofesional.

Esta medida implica una ampliación de las coberturas y del derecho a una renta básica e Ingreso Mínimo de Inserción, que la Ley 2/1.990 reconoce sólo para las unidades familiares por un tiempo limitado y en menor cuantía.

Entendemos que los derechos ciudadanos son derechos individuales, independientes de que las personas vivan solas, en familias o en unidades de convivencia, y deben ser reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico para el acceso a las rentas bási-

cas, y toda vez que el Estatuto de Autonomía en su artículo 10, Título I, de las competencias del País Vasco, reserva a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en el ámbito de los servicios sociales, no existe, por tanto, más obstáculo para su aplicación que la voluntad política de querer hacerlo.

De igual modo, y así como la Administración Pública tiene el deber de garantizar los derechos de ciudadanía de todas las personas, entendemos que los beneficiarios de rentas básicas, tiene el deber solidario de contribuir con su trabajo al bienestar general de la sociedad de la que forman parte. Es así que contemplamos la obligación de suscribir un acuerdo negociado con la Administración para que se realicen trabajos sociales y comunitarios en beneficio de la sociedad.

XI. Esta Carta de Derechos Sociales viene a complementar aquellas prestaciones sociales que realiza el Estado en materia como Sanidad, Educación, Pensiones... Pero en este último caso, se puede apreciar una cierta disfuncionalidad entre la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional que se estipula como parte de la renta básica, y la menor cuantía que perciben muchos pensionistas. Con el objeto de corregir este agravio comparativo, se deberá subsidiar dichas pensiones hasta cubrir la diferencia entre lo que perciben del Estado y la cantidad fijada para el SMI en cada ejercicio presupuestario.

XII. Las objeciones que se ponen habitualmente para bloquear la aplicación de medidas como las que se incorporan en esta Carta de Derechos Sociales, no provienen ni del derecho democrático ni de la ética social, sobre los que existen amplio consenso ciudadano. Generalmente, esas objeciones vienen dadas desde el lado de la financiación, pero el coste de esta medida es asimilable por las finanzas de la Administración Autónoma Vasca a poco que se modifiquen sus prioridades presupuestarias, sus criterios fiscales y su eficacia en la recaudación de impuestos.

En este proyecto de ley dejamos abierto a la libre consideración de las administraciones autónomas que tienen competencias en esta materia, para que adapten los presupuestos ordinarios a la financiación de estas medidas. Y lo hacemos por varias razones:

La primera de ellas, porque el coste final de la renta básica individualizada, dependerá en última instancia de que la administración autónoma consiga o no extender al sistema general de contratación laboral las medidas de reducción de jornada que se proponen para

los trabajadores a su servicio. Siendo en este sentido indicativo el Decreto de fomento del reparto y reordenación del tiempo de trabajo aprobado por la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

En segundo lugar, porque la partida presupuestaria que resulte finalmente del punto anterior, puede acumularse por vías múltiples. En los presupuestos ordinarios se pueden recortar aquellas partidas de gastos que no alteren el normal funcionamiento de los servicios públicos de la Administración, como pueden ser las remuneraciones de los altos cargos, el orden público (toda vez que tenemos en Europa la ratio de policías por habitante más alta de Europa) o de algunos proyectos de obras públicas cuya utilidad social secundaria en relación al problema de la exclusión social. Otros recursos financieros se pueden obtener de nuevas fuentes de ingresos, como es la persecución del fraude fiscal (estimado por diversas fuentes en varios cientos de miles de millones de pesetas), o como puede ser la implantación de un nuevo impuesto de solidaridad al estilo de los impuestos ecológicos que funcionan en algunos países europeos.

XIII. Finalmente, entendemos que el conjunto de medidas articuladas en esta Carta de Derechos Sociales requiere para su aplicación de un consenso suficiente entre los ciudadanos y ciudadanas vascas. Esta es la razón principal para que la presente ley sea promovida desde una iniciativa legislativa popular. El requisito legal de ser avalada por al menos 30.000 firmas autenticadas de ciudadanos y ciudadanas de la CAV, es un medio que puede permitir construir ese consenso social para que pueda apoyarse en él la acción legislativa del Parlamento Vasco, porque es a través de la participación ciudadana en la solución de sus problemas colectivos, como se pueden reconstruir los puentes rotos de la solidaridad en una sociedad dualizada como es aquella en la que hoy vivimos.

XIV. La iniciativa legislativa ha sido todo un éxito. Han sido más de 80.000 firmas las recogidas lo que demuestra el alto grado de legitimidad que la Carta Social ha conseguido. En cualquier caso a la fecha de hoy son las fuerzas políticas con representación parlamentaria las que tendrán que decidir la viabilidad o no de la propuesta. Si tienen voluntad política la exclusión social puede atajarse.

Contenido normativo de la carta de Derechos Sociales

La proposición de ley, desde la perspectiva formal, consta de una exposición de motivos, cinco títulos sobre disposiciones generales, la política de reparto del tiempo de trabajo, la renta básica, la financiación y la organización administrativa. Una disposición adicional, final y derogatoria.

La Exposición de Motivos recoge las ideas principales sustentadas en líneas anteriores y que inciden en la necesidad de que sea el Estado quien debe regular los desequilibrios que genera la economía de mercado, debiendo establecer por ley el derecho de todos los ciudadanos al empleo.

En las Disposiciones Generales, se establece en el artículo primero el objeto de la presente proposición, "proclamar en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, una Carta de Derechos Sociales que garantice a todos los ciudadanos y ciudadanas vascas el acceso al trabajo y a una renta básica, a fin de que puedan disfrutar plenamente de todos los derechos de ciudadanía." En el artículo segundo se establecen los principios inspiradores de la presente iniciativa: restablecer el derecho de ciudadanía a todas las personas que tiene cerrado el acceso al mercado de trabajo, reconocimiento efectivo de una renta básica para quienes demandan y no encuentran empleo y reparto del tiempo de trabajo entre quienes demandan empleo.

El Título segundo consta de dos artículos. El tercero que hace referencia al personal a cargo de la Administración Pública Vasca y que en consonancia con las competencias que reconoce el Estatuto de Autonomía, regulará las relaciones laborales en base a la reducción de la jornada laboral a 32 horas semanales, el adelanto de la edad de jubilación a los 60 años, la eliminación de horas extraordinarias y la sustitución de las formas de contratación temporal por contratos estables. El artículo cuarto trata sobre la negociación colectiva como el instrumento por el cual se instará a los agentes sociales y económicos a que hagan extensivas a toda la sociedad las modalidades de contratación laboral que se regulan en el artículo anterior.

El Título Tercero aborda todo lo relativo a la Renta Básica, la definición, los beneficiarios, la cuantía, la duración y las obligaciones. Incluye a toda persona mayor de edad inscrita en los distintos servicios públicos de empleo y que estén censadas en uno cualquiera de los municipios de la CAV con al menos un año de anti-

güedad, así como las personas que reciban prestaciones o subsidios inferiores al Salario Mínimo Interprofesional. La cuantía será la del salario mencionado y su duración indefinida dejándose de percibir en el momento mismo de la incorporación al mercado laboral y reanudándose en caso de cese de la actividad laboral. El disfrute de la renta básica implicará una contrapartida social en beneficio de la sociedad.

El Título cuarto aborda, en el artículo 10, la financiación que se realizará por medio de los presupuestos del Estado.

El artículo 11 trata de la organización administrativa por la que el Parlamento Vasco remite al Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, que conforme al Estatuto de Autonomía y Ley de Territorios Históricos tienen competencias en estas materias, la responsabilidad de elaborar las normas correspondientes para la ejecución de las medidas sociales adoptadas en la presente ley.

La disposición Adicional incide en la necesidad de realizar revisiones periódicas a fin de que la Carta de Derechos Sociales pueda acomodarse con rapidez a los cambios sociales. A instancia de la Consejería de Trabajo y de Bienestar Social o de los agentes sociales en su defecto, estará sujeta a revisiones periódicas anuales.

Por último, la disposición final regula la entrada en vigor a partir del uno de enero de 1.998 y la Derogatoria establece la derogación de cuantas disposiciones se opongan a la presente disposición.

Bilbao a 3 de Octubre de 1.997.

EL FIN DEL FIN DEL TRABAJO

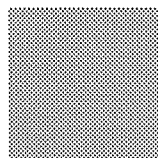
JOSÉ MANUEL LASIERRA ESTEBAN
ECONOMÍA APLICADA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Los elevados niveles de desempleo en algunos países desarrollados y los cambios en la distribución de las ganancias entre los diversos grupos en el mundo del trabajo han suscitado numerosos debates acerca de cómo conseguir una sociedad más justa y más próspera. Las innovaciones técnicas y la globalización económica ejercen una suerte de determinismo tecnológico que según algunos autores conduce a una reducción de las posibilidades de trabajo y demanda alguna clase de reparto del poco trabajo que puede haber. Sin embargo no está claro que se reduzcan las posibilidades de empleo ni que se vaya a una sociedad en la que se trabaja menos.

Palabras clave:

Cambio técnico, desempleo, productividad técnica, productividad económica, consumo, utilidad.

El fin del fin del trabajo*



José Manuel Lasierra Esteban

*"Las gentes, tan preocupadas por acumular los medios para llevar una vida placentera la cual olvidan que existe, pueden argumentar que se debe trabajar hasta conseguir el máximo producto. No hay nada en la ciencia económica que apoye esta argumentación. Los valores relativos que las gentes asignan al ocio y a los resultados de la producción determinan en realidad los fenómenos que tenemos que analizar, pero juzgar sobre la validez de esas valoraciones es algo que cae fuera de la ciencia económica. Lo más que podemos hacer es intentar mostrar claramente las consecuencias que se siguen de elegir o bien ocio o bien producción." (L. Robbins, 1929).***

0. Introducción

La hipótesis de este papel es que la economía global nos lleva a una sociedad del trabajo, de más trabajar, frente a una sociedad intervenida por el sector público y el sistema del bienestar que permiten unas fuentes de ingresos relativamente estables en el largo plazo, posibilitan la elección clara entre trabajo y ocio y en última instancia facilitan el trabajar menos.

* En el invierno de 1996 el libro de J. Rifkin "El fin del trabajo" se convirtió según varias listas de superventas como el libro más vendido durante algunas semanas. La lectura del mismo demandaba algún tipo de debate sobre algunos de los supuestos que el autor tenía sobre los efectos del cambio técnico sobre el empleo y sobre las soluciones al desempleo generado. Continuar con el debate constituye el objetivo de este escrito cuyo título ya indica un resultado distinto al de Rifkin.

** Robbins, L. (1929), "The economics effects of variations in hours of work".

Esta sociedad del trabajo se caracteriza por eliminar la posible red de seguridad que proporciona la relativa estabilidad del trabajo y el salario social o estado del bienestar. Sitúa al individuo en la obligación de trabajar en todo momento y bajo cualquier circunstancia para vivir. La cobertura de seguridad se reduce a un mínimo y sus dificultades de financiación la someten a frecuentes y profundas presiones.

Rifkin, por contra, sostiene que los avances técnicos, la reingeniería, está en la base de un cambio productivo que reduce las necesidades de trabajo para mantener e incrementar el conjunto de bienes y servicios producidos. Rifkin no es un *luddita* y por tanto asume las ventajas del cambio técnico pero insiste en la necesidad de que no desaparezca la función social del trabajo. Para ello propone que se incorporen las personas desplazadas tanto del sector productivo privado como del público a un tercer sector donde se integran todas aquellas entidades que prestan funciones sociales. Esto resuelve dos problemas: evita el desempleo de estas personas y promueve el bienestar nacional (en este caso americano) y el general. La promoción y el desarrollo de este tercer sector se financiaría con algún impuesto sobre el consumo en la idea de que esto sería soportable por la ciudadanía y no repercutiría negativamente en la producción.

El citado autor presupone que los efectos de la segunda revolución industrial en cuanto al incremento de la producción y la reducción del trabajo serán los mismos en la economía abierta y global, presidida por la revolución de la información.

A nuestro entender los resultados son completamente distintos. Si en la primera se produjo una reducción de la jornada de trabajo, un aumento del ocio y del bienestar en general, en esta última, por lo menos referido a las sociedades industrializadas, se subraya este aspecto, no sucede lo mismo por lo menos en cuanto al trabajo y al ocio.

Respecto al bienestar, es de resaltar lo que plantea Schor acerca de la espiral trabajo-consumo: se consume más pero se necesita trabajar mucho más. Ello no se puede identificar con una mayor satisfacción-utilidad. Es posible que si que se adapte a la figura del homo oeconomicus, insaciable consumidor de bienes, e incluso que indicadores sociales como la esperanza de vida presenten esta situación como un éxito. En todo caso las funciones de utilidad no son comparables y tienen bastante de subjetivo y de juicios valorativos al igual que muchos indicadores sociales.

La sociedad del trabajo se encuentra en que aumenta la oferta de trabajo precisamente cuando disminuye la demanda técnica del mismo, por lo que su precio (precio en sentido amplio: salario directo, salarios diferido y reserva) disminuye. Todo ello repercutirá lógicamente en la organización del mercado de trabajo, en la organización industrial, pero también en las relaciones sociales, en las políticas públicas relativas al estado del bienestar.

Este papel mostrará algunos elementos que reflejan que más o menos directamente, nos guste o no, estemos o no de acuerdo, se va hacia una sociedad del trabajo en la que en vez de trabajar menos y vivir igual o mejor, se trabajará mucho más para tener estándares de vida similares. Para ello se ha estructurado en una primera parte en la que se señala que la tercera revolución industrial frente a la segunda genera mayores cambios económicos y sociales. Un segundo apartado en el que se resumen dos de las principales líneas doctrinales del pensamiento económico acerca de las consecuencias del cambio técnico sobre el empleo: la neoclásica que no contempla efectos negativos sobre el empleo y la schumpeteriana que, sin ser concluyente, apunta la posibilidad de desajustes por lo menos en el corto y medio plazo. Un tercer apartado donde se comentan alguna de las posibles respuestas que se han propuesto para paliar los supuestos efectos negativos sobre el empleo del cambio técnico. Se habla en este apartado del reparto del empleo por considerar que la alternativa de Rifkin, cuyo libro motiva este escrito, presenta muchas lagunas. Se rebaten los supuestos que subyacen acerca de los efectos del cambio técnico sobre el empleo y en el apartado cuarto se señalará el resultado contradictorio del aumento de la carga de trabajo individual. Finalmente en las conclusiones se apunta a otros elementos como son el consumo y las concepciones de la utilidad individual o el bienestar, que ayudan a explicar este cambio hacia una sociedad donde paradójicamente se trabaja más.

1.

1. Antecedentes: Segunda y Tercera revolución industrial

El debate sobre el desempleo en muchas ocasiones se desplaza a una de las posibles causas que en un primer momento manifiestan sus efectos en la destrucción de empleo. Se trata de los cambios técnicos, de la tecnología.

Tanto en el caso europeo como en el americano los aspectos tecnológicos se dice que explican, bien un importante desempleo, bien unas malas condiciones de empleo o desempleo encubierto.

El libro de Rifkin 'El fin del trabajo' ejemplifica con un elevado número de casos los efectos destructores de empleo de las nuevas técnicas productivas. La biotecnología, la microinformática, la automatización, la producción ajustada, la reingeniería, en suma, se encuentra en la base de estas transformaciones.¹

La historia se repite: las innovaciones técnicas siempre han producido desajustes, aunque en el largo plazo se han absorbido. Sin embargo, el potencial y el cambio técnico actual suscitan dudas profundas de que esta nueva revolución tecnológica, con su capacidad de incrementar la producción con menos cantidad de empleo pueda ser superada.

La innovación técnica actual a diferencia de la segunda revolución industrial afecta a todos los sectores productivos. En esta última, la ola innovadora se producía fundamentalmente en la industria y encontraba en la agricultura, con la mecanización, y en escasas actividades de servicios, básicamente el transporte, una aplicación. La modernización del campo y su aumento de la capacidad productiva ayudado por las máquinas permitía ofrecer recursos alimenticios a menor precio al mismo tiempo que se convertía en mercado de los productos industriales: textil y metales al principio. Los transportes también contribuían a facilitar el acceso de las materia primas a los centros fabriles y a desplazar los productos terminados. Las dos ramas industriales que inician el cambio, y durante mucho tiempo lo protagonizan, son el textil y la siderurgia. La innovación se extendería posteriormente al conjunto de la industria y a algunos servicios.(Simón Segura, 1996)²

Lo que caracteriza a la revolución técnica actual es que se aplica de forma generalizada y con los mismos resultados extraordinarios en términos de incrementos de la productividad en todos los sectores. Es más, un sector como los servicios al que la propia idiosincracia de la actividad, es decir la utilización fundamentalmente del trabajo, no le había afectado la mecanización, la modernización técnica, en estos momentos constituye un sector clara y masivamente utilizador de las tecnologías de la información. Su transformación se observa en un doble sentido. Por una parte se simplifica y perfecciona la ejecución de multitud de actividades de servicios, y por otra se facilita la prestación masiva de servicios y la autoprestación, con la reducción de costes correspondiente. Estas prácticas sólo son posibles gracias a las posibilidades técnicas que sim-

¹ Rifkin, J. (1996) El fin del trabajo. p. 27 y ss.

² Simón Segura (1996) Historia económica mundial y de España.

plifican enormemente su producción y su consumo. Es un fenómeno denominado de industrialización de los servicios.

Al cambio técnico se añaden las consideraciones de las empresas sobre el empleo: constituye un coste que hay que reducirlo. Algunas respuestas de los mercados financieros a las reestructuraciones productivas son significativas³ de forma que prácticamente se asocia innovación técnica con mejora productiva y reducción del empleo.

2. La relación tecnología y empleo: dos visiones⁴

Las implicaciones del cambio técnico sobre el empleo se pueden estudiar desde dos perspectivas que en su aspecto más puro determinan resultados sobre el desempleo distintos.

Para la teoría neoclásica la primera manifestación del cambio técnico es el ahorro de inputs y particularmente trabajo. Se trata del efecto directo del cambio técnico. La idea de equilibrio implicará que los precios de los factores se reducen al igual que los precios relativos de los productos lo que da origen a un incremento de la demanda, seguido a su vez de un aumento de la producción y en última instancia otra vez a la situación de equilibrio en la economía, esto es, al nivel de pleno empleo. Se habla aquí de un efecto indirecto. Cabe que el desajuste temporal sea más o menos costoso pero a la larga beneficioso en términos de producción, renta y bienestar en general.

El cambio técnico es un elemento exógeno a la empresa que viene motivado por la variación de precios relativos de los factores.

La perspectiva neoclásica de la distribución considera que los factores se retribuyen según su productividad marginal, de acuerdo a su aportación al producto. En un nivel simplificado significaría que los factores reciben en especie su contribución a la producción.

³ Capelli "Rethinking employment". (1995) BJIR señala como los mercados financieros premian con subidas de la cotización las acciones de empresas cuando éstas anuncian algún plan de reestructuración. p. 571. También es significativa la percepción del factor trabajo de muchos directivos: cuando la resistencia a una medidas de reconversión no es demasiado dura es que ésta no ha sido suficiente.. p.588. En nuestro país, el anuncio por parte de una entidad financiera el 7 de mayo de 1997 de reducir en un tercio su plantilla (2.100 empleos) significó que sus acciones aumentaran su cotización en esa jornada en un 5,64%. El País 8 de Mayo de 1997.

⁴ Castaño, C. (1994) Tecnología, empleo y trabajo en España. Cap. 2.

La visión schumpeteriana señala entre otras diferencias el que la economía no siempre está en equilibrio y que no se puede considerar una función de producción única para toda la economía. El cambio tecnológico no es un proceso gradual y continuo determinado por una estructura de costes de la función de producción. Por el contrario es más bien un proceso relativamente convulsivo, dinámico, desigual y cíclico. Las innovaciones no se distribuyen uniformemente por el conjunto de la economía, sino que los innovadores obtienen beneficios extraordinarios que atraen a los imitadores y de esta forma se difunde la innovación. Los desajustes o desequilibrios son más bien inherentes al proceso de desarrollo económico ya que la tecnología no es un bien al que pueda acceder todo el mundo sin coste. Por el contrario se trata de un elemento cuya generación depende de la actitud que haya tenido la empresa o la comunidad hacia ella en cuanto a la inversión y a la producción de la misma. No es un bien que está ahí, fácilmente accesible, para el que lo quiera utilizar.

En todo caso, para ambas teorías la innovación técnica está en la base de un aumento de la producción, del incremento de la renta y el bienestar. Bajo estas circunstancias parece lógico deducir que se producirá un aumento de la demanda de ocio puesto que no es necesario trabajar tanto para tener lo mismo, a pesar de la consideración schumpeteriana de que puede generarse desempleo. Sin embargo los hechos no apuntan consecuencias tan diáfanas de estos cambios.⁵

3. El debate del reparto del empleo: solución o problema

Estamos por tanto ante el fin del trabajo?. El desempleo o subempleo parece pues instalado en la moderna sociedad tecnológica. Por otra parte la posibilidad de producir más y mejor con los mismos recursos incluso con menos está a la vista. Una propuesta de solución que se deriva es lógica: repartir el trabajo. Trabajar todos pero trabajar menos.⁶

⁵ En algún momento cercano se ha oído de la economía americana que los que venían iban a vivir peor que sus antepasados más inmediatos. Estefanía (1996) recoge una reflexión similar para el caso europeo. p. 54

⁶ Tanto Alonso, L. y Ortiz, L.(1996) como Estefanía, J. (1996) realizan un recuento de autores y problemática relativa a la alternativa del reparto del empleo como respuesta ante el desempleo.

No sólo eso. Rifkin alude a que las necesidades de trabajo van a ser tan mínimas que el trabajo puede quedar sin función social y se requiere alguna actuación. Propone que determinadas actividades de carácter social y voluntario sean convertidas en trabajo remunerado y permitan ocupar a colectivos que ni siquiera participarían de ese trabajo repartido. Serviría además para una mayor cohesión social, un mayor sentimiento de pertenencia a la comunidad. Mantiene Rifkin que ese aumento del tiempo libre forzado por la sustitución de hombres por máquinas sin un convencimiento y una canalización hacia la sociedad puede derivar en una situación de extrema violencia social. En todo caso supone superar "la visión de mercado que glorifica los principios de la producción y los modelos de eficacia como los principales términos para fomentar la felicidad del mundo."⁷

¿Que supuestos subyacen en el reparto del empleo?. Primero que el conjunto de bienes y servicios que se proveen son los adecuados y suficientes para la sociedad, sólo que para producirlos se necesita menos gente. ¿Realmente no hay necesidad de más bienes y servicios?. Si nos referimos a los bienes y servicios que podrían identificar a la sociedad consumista, las sociedades occidentales se caracterizan por el sobreconsumo⁸. Sin embargo si se consideran bienes comunitarios se podría decir que nunca hay bastantes: imaginemos bosques, bienes medioambientales, salud, educación. A principios de los 80 los socialdemócratas alemanes proponían un crecimiento económico cero por consideraciones medioambientales, es decir, mantener los estándares de vida como hasta entonces pero no consumir más por que los recursos se agotan y se deteriora el medioambiente. El debate actual no se plantea en estos términos aunque podría reconsiderarse y destinar los recursos liberados de la producción de bienes y servicios 'consumistas', la llamaremos así, a la producción de bienes comunitarios.

⁷ Rifkin, J. (1996), p. 286 y p. 277-288.

⁸ Nos referimos a un consumo que desde algunos autores, J. Schor, se considera que viene influido por una psicología relacional: el consumo en cantidad y calidad de nuestros vecinos hace que entremos en una escalada de mayor consumo, que exige a su vez más recursos para mantenerlo. También lo puso de manifiesto T. Veblen a principios de siglo nada menos. Paradójicamente estamos en una economía de sobreproducción que significa que el problema de las empresas no es producir sino vender.

En segundo lugar que el coste de los factores productivos y por consiguiente su remuneración es igual después de una innovación técnica que en el momento anterior. Es más que puesto que la *productividad técnica* aumenta, la remuneración debería aumentar. Matizamos que no es lo mismo incrementar el volumen de producción en términos físicos que en términos económicos. Es posible que ese aumento de la producción valga menos y por tanto los factores productivos tengan que percibir menos. En fin algo tan simple como que los precios de los productos es consecuencia de la interacción de oferta y demanda.

Pero además estos precios se establecen en un marco de mayor competencia, de economías abiertas. Esto se enlaza con un tercer supuesto que es el de que no existen nuevos productores, que aprenden y utilizan las nuevas técnicas y que se incorporan a la esfera económica incrementando la oferta.

La cuestión es que si aumenta la oferta los precios no pueden mantenerse igual, por lo menos los precios relativos. Es decir cambia la estructura de costes por lo que se modifica la remuneración de los factores productivos. Pero así como el trabajo, su relación como medio de vida, las condiciones de trabajo están sujetos a normas, directrices, nacionales, el capital se mueve con total libertad y fluidez hacia zonas y actividades en las que obtiene más beneficio. Es decir se produce una cierta tendencia a la 'uniformización' de los precios de los factores y de los productos. Este es un hecho que se observa entre los países y también entre los sectores. Su razón no sólo se encuentra en la revolución de las tecnologías de la información sino también en la permanente expansión de la división del trabajo producto a su vez de la mundialización de la economía. Como señalan Sayer y Walker "los avances de la organización industrial han uniformado y acelerado la circulación del capital, refinado el cálculo de pérdidas y ganancias, agudizado la percepción de las oportunidades de mercado, y han hecho más urgente la obligación de seguir el ritmo general".⁹

4. Los hechos: la revisión de la teoría

Lo que se observa hoy en día en los países industrializados es que la unidad básica de consumo que es la familia está sometida a la necesidad de más rentas para sostenerse. Esto ocurre en España, pero en otros países, particularmente en USA, como recoge J.

⁹ Sayer y Walker (1994). La nueva economía social, p. 223.

Schor se ha pasado de un sueldo-ingreso familiar en los años 50 y 60, a dos en los 70 y principios de los 80 y a los cuatro en la segunda mitad de los 80 y los 90. Cada vez se necesita más trabajo para mantener estándares de vida equiparables en términos relativos. Cuando se habla de trabajo no sólo hay que referirse al trabajo externo remunerado sino que actualmente una buena parte de los bienes y servicios que se consumen se hace en la modalidad de autoprestación que como mínimo también lleva tiempo susceptible de evaluarse económicamente¹⁰.

Se subraya estándares de vida en términos relativos pero en algunos casos también en términos absolutos. Rifkin en el capítulo 11 señala quiénes son en USA los ganadores y perdedores en este último periodo de relativa prosperidad económica, por lo menos en cuanto al PIB. Señala cómo entre 1973 y 1993 los trabajadores de cuello azul americanos han perdido un 15% de su poder adquisitivo. Cómo a finales de los 80, y no captado por las cifras de desempleo oficiales, existía un 10% de personas subempleadas, de forma involuntaria por supuesto. Había también otro pequeño grupo de ganadores: los directivos de empresas y trabajadores ligadas a la industria de la información¹¹. Ganadores en cuanto a ingresos pero perdedores también en cuanto a tiempo libre. En un corto espacio los ganadores pueden acumular una cantidad fabulosa de ingresos pero el futuro también es más incierto: hay una mayor volatilidad de los mercados, el ciclo de vida de los productos se ha reducido extraordinariamente¹², en definitiva parece que se demanda, en este caso se ofrece, por motivo precaución recordando a Keynes y su demanda de dinero.

¹⁰ No invalida el razonamiento el hecho de que el cuidado de niños y ancianos antes se realizaba más dentro del hogar familiar

¹¹ L. Thurow. Una guerra al empleo. El País, 23 de mayo 1996. Señala que los salarios de los trabajadores americanos que no ocupan puestos directivos (aproximadamente un 80%) eran en 1995 un 19% inferiores a los de 1972. Por contra los de los ejecutivos crecieron en un 30%, mientras que el PIB per capital real aumentó en un 45%.

¹² Capelli, P. (1995) p. 568 BJIR, abunda en citas acerca de las presiones de los mercados sobre la aceleración en la innovación y el aprendizaje. Womack et al. (1992) La máquina que cambió el mundo. señala la rapidez en la renovación de productos en la industria del automóvil de Japón frente a USA y Europa p.99-113. Sayer y Walker (1994) La nueva economía social señalan que "con la expansión capitalista la innovación ha dejado de estar confinada a los que ya ocupan un buen lugar o están a salvo en los sectores centrales. Y esto implica que los países de menor prosperidad pueden aprender de los que ocupan en la actualidad las posiciones de cabecera sin necesidad de imitar unas técnicas organizativas que pueden quedar anticuadas mañana.". p. 227-230. Las implicaciones que este fenómeno tienen para la organización industrial y el sistema de relaciones de trabajo, que aquí no se tratarán, serán muy importantes como se puede deducir.

Entre los perdedores hay que diferenciar a aquellos que permanecen poco tiempo desempleados de esos otros que están un periodo relativamente largo. Osterman¹³ muestra, con datos para el caso americano, cómo estos últimos pierden un 25% de las ganancias semanales, como mínimo, en más de una tercera parte de los casos. La reducción es mayor cuanto más elevada es la edad de las personas.

La edad de las personas, más que la edad las características demográficas de la sociedad como también resalta Osterman¹⁴, constituye un aspecto muy importante a la hora de entender el futuro del trabajo. Las sociedades occidentales se están envejeciendo y mientras la demanda de trabajo de las empresas es cada vez más flexible, la estructura de edad de la población en los países desarrollados, Europa, USA y Japon, creará una fuerza de trabajo menos flexible.

Aunque no de una manera racionalizada hay un sentimiento generalizado de que hay una transformación en el mundo del trabajo y la organización de la producción que no responde a causas coyunturales o cíclicas que una vez pasadas deja las cosas como estaban. Este modelo que se sustentaba en una mayor estabilidad en el empleo, una estructura de ingresos provenientes del trabajo duradera y creciente en el tiempo, sostenida y mejorada en algunos casos por el Estado del Bienestar presenta muchas dudas en cuanto a su continuidad en el ámbito europeo. En el caso americano, y en alguna medida en el británico, no hay dudas.

Pues bien, ambas rentas, el salario directo y el salario social, son hoy más inciertas. La primera por la reestructuración productiva que reduce la permanencia en el puesto, en la empresa e incluso en el tipo de actividad. La segunda, el salario social, porque se nutre lógicamente de impuestos, y entre estos de forma notable los derivados del trabajo. Reducir la brecha fiscal o cuña salarial constituye, en estas circunstancias, un objetivo compartido por trabajadores, empleadores y gobiernos y organismos internacionales, como forma de reducir los salarios indirectos y crear más empleo.

Esta reducción del salario social, del estado del bienestar en definitiva, añade incertidumbre de cara al futuro. Como un medio de reducir la incertidumbre se demanda más trabajo y si se puede se

¹³ Osterman, P. (1988). *Employment futures*. p. 22-24.

¹⁴ Op. cit. p.47 y siguientes.

trabaja más. En esa dicotomía del mercado de trabajo neoclásico en la que se da la elección entre trabajo y ocio, el trabajo adquiere un valor extraordinario. No se vislumbra en un horizonte de largo plazo que la estructura productiva inestable actual, que genera inestabilidad en la rentas, vaya a cambiar. Por contra más bien parece que se profundiza y generaliza.

En la actualidad en dos economías avanzada, USA y el Reino Unido, la jornada laboral ha aumentado. Para el caso americano, J. Schor¹⁵ recoge abundante información. En el caso inglés resulta significativa la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Noviembre de 1996 que ha impuesto al Reino Unido la obligación de poner un límite al trabajo semanal de 48 horas.

En algunos países europeos (Italia, Alemania, también en España) hay procesos de revisión de los planes de jubilación anticipada. En algunos casos se habla y se aplica ya, aunque no de forma generalizada, de una ampliación de la vida laboral, un aplazamiento y/o graduación de la jubilación.

Por otra parte no se observa efectividad de algunas medidas aisladas de reducción y reparto del trabajo y consituyen por el momento actuaciones inconexas, individualizadas aunque todavía pronto para enjuiciarlas. (Plan de ayudas a la estabilidad laboral y al reparto del trabajo en el País Vasco, sector del automóvil alemán, alguna empresa francesa).

5. Conclusiones: trabajo, consumo y bienestar

Una mayor capacidad técnica, una mayor productividad, un aumento de la producción no se traduce en una disminución del trabajo aplicado. En este caso no es una paradoja. Lo que a nivel unitario, empresa o actividad puede suceder, los menores requerimientos de trabajo, en un plano agregado no es igual. En la economía abierta, globalizada, aparecen nuevos consumidores pero también potentes productores. Como consumidores racionales se demanda aquello que nos da más satisfacción-utilidad independientemente de quien lo produzca. ¿Se puede retornar otra vez a la economía cerrada y proteccionista?. Se piensa que no. ¿Cons-

¹⁵ J. Schor (1994) La excesiva jornada laboral en los Estados Unidos.

tituye ésto un retorno a la ley de Say, que la oferta crea su propia demanda, en este caso a un nivel mundial?. Podría ser, pero debe recordarse lo que significa: los factores se retribuyen según su productividad marginal. Aquí se encuentra la paradoja: la mayor *productividad técnica* no implica un incremento de la *productividad económica* en la economía global y en consecuencia se produce una caída de la renta.

Pero además este crecimiento de la productividad técnica determina unas mayores posibilidades desde el lado la oferta, pero también desde de la demanda. Se incorporan al mercado de consumo masivo colectivos y países que habían permanecido al margen. Aquí aparece Malthus: ¿tiene el mundo suficiente volumen de recursos naturales para que, por ejemplo, 1.000 millones de chinos alcancen estándares de consumo similares simplemente a los españoles?. Una posible respuesta-solución puede venir precisamente de las innovaciones técnicas ahorradoras y optimizadoras de los recursos naturales existentes. Aquí llegamos a una alternativa no feliz pero al menos no dramática: ¿se puede vivir mejor consumiendo menos salvo que extraordinarios avances técnicos puedan mantener esos estándares sin alterar la estructura de costes y de renta disponible?. Sino es así, como prueba J. Schor¹⁶, la vorágine del consumo-trabajo nos llevará a trabajar más y posiblemente se vivirá peor. Claro está salvo que se considere que el trabajo extenuante incrementa la utilidad y también hay individuos que eligen esta opción.

Bibliografía

- Alonso, L. E. y Ortiz, L. (1996) *¿Trabajo para todos? Un debate necesario*. Encuentro.
- Barber, W. (1990). *Historia del pensamiento económico*. Alianza.
- Capelli, P. (1995). "Rethinking employment". *British Journal Of Industrial Relations*. December, 33:4.
- Castaño, C. (1994). *Tecnología, trabajo y empleo en España*. Alianza Editorial.
- Estefanía, J. (1996). *La nueva economía. La globalización*. Temas de Hoy.

¹⁶ Op. cit. Capítulo V: El círculo vicioso trabajo-consumo.

- Osterman, P. (1988). *Employment futures*. Oxford University press.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo*. Paidós
- Robbins, L. (1929). *The economics effects of variations in hours of work*. Economic Journal, 39.
- Sayer, A./ Walker, R. (1994) *La nueva economía social*. Ministerio de Trabajo.
- Schor, J. (1994). *La excesiva jornada laboral en USA. La inesperada disminución del tiempo de ocio*. Ministerio de Trabajo.
- Segura, Simón (1996). *Historia económica mundial y de España*. Ed. Ramón Areces.
- Veblen, T. (1971) (4. ed.) *Teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica.
- Womack, J. et al. (1992). *La máquina que cambió el mundo*. McGraw-Hill.

LAS POLÍTICAS SOCIALES DE GARANTÍA DE RENTAS

ISABEL ARTERO ESCARTÍN

PROFESORA DE LA ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS EMPRESARIALES
DE HUESCA. DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA E HISTORIA ECONÓMICA Y
ECONOMÍA PÚBLICA. ECONOMÍA APLICADA, UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

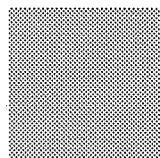
El objetivo de este artículo es realizar un recorrido histórico sobre la orientación de la acción asistencial del estado ante una serie de situaciones de inseguridad económica que afectan a los tramos más bajos de renta. Observaremos como la Seguridad Social ha establecido sus propios mecanismos asistenciales o no contributivos que le han servido para reconducir a su seno a personas que se encontraban fuera de él por no haber realizado actividad laboral o profesional alguna.

El proceso, como veremos, ha sido poco estructurado, más bien espontáneo, dando lugar a un sistema de garantía de mínimos fragmentado e incompleto, para las situaciones de necesidad, dificultando no sólo la separación entre acción asistencial y asegurativa, sino sus propios mecanismos de financiación.

Palabras clave:

Subsidios de ingreso mínimo, individuos más desfavorecidos, Seguridad Social, Protección asistencial, pensiones no contributivas.

Políticas Sociales de garantía de rentas



Isabel Artero Escartín

En las últimas décadas estamos asistiendo a un enconado debate sobre el excesivo desarrollo alcanzado por el Estado de Bienestar y las posibilidades de subsistencia de los sistemas de protección social en los países desarrollados. Sin embargo en contraposición a lo anterior, los estudios sobre desigualdad y pobreza hablan de un aumento de las situaciones de inseguridad económica, que afecta principalmente a los tramos más bajos de renta.

El objetivo de este artículo es analizar la evolución que han seguido las ayudas o transferencias monetarias dirigidas a aquellas personas que no alcanzan el derecho al nivel contributivo (o este era muy mermado). Y como se ha configurado un sistema de garantía de ingresos para aliviar el problema de la pobreza.

1. Recorrido histórico por las principales prestaciones

La protección social del Estado dirigida a personas con recursos escasos, si bien ya estaba presente en el S. XIX, a través de las Leyes de Pobres y de la Beneficiencia Pública¹, no empezará a expandirse y consolidarse hasta la II GM², en la mayoría de los paí-

¹ La Beneficiencia Pública, una de las formas más eficaces de protección en las sociedades preindustriales, se reafirma a raíz de la radical limitación de las acciones tradicionales de beneficiencia privada, como consecuencia de la secularización de los bienes de la Iglesia (reforma protestante) y los procesos desamortizadores.

² Aunque al término de la misma, el desarrollo y generalización de los seguros sociales era ya un hecho irreversible; 57 países contaban ya con un seguro para la cobertura del riesgo de accidentes de trabajo, 37 habían instaurado un seguro de pensiones, 33 protegían de enfermedad-maternidad, y 19 y 18 países disponían, respectivamente, de seguros para la protección contra el desempleo y de subsidios familiares (Gonzalo González, B. -1986-).

ses europeos, bajo el Estado Benefactor o Asistencial. Se trataba de un modelo de política social que respondía a las necesidades de reconstrucción de la postguerra, como una fórmula universal y simple de garantía de protección social a los pobres o indigentes.

En España, debido al contexto socio-político, las cosas nacieron y evolucionaron de distinta forma. Como veremos, aunque la historia de la protección social española data de principios de siglo, los primeros indicios modernos de ayuda a los más necesitados comenzarán en los años 60 con la modernización del capitalismo. Sin embargo, habrá de esperarse hasta los años 80 para que las normativas se vayan extendiendo y se produzca un proceso de asistencialización de la protección social frente a la falta de ingresos.

La Beneficiencia Pública Española³ llevada a cabo por las Administraciones Locales, con ayuda del Estado, revestía ya algunas características de asistencialismo, atendiendo solamente situaciones de indigencia o extrema pobreza y a sectores débiles o marginales, previa demostración, y siempre condicionada por las disponibilidades económicas de la Administración. Para las personas que se acogían a la misma entrañaba, por tanto, cierto carácter vergonzante al tener que acreditar que se era "pobre de solemnidad". La Beneficiencia tendía a resolver problemas de política social y sanidad pero nunca llegó a configurarse como un derecho social de los necesitados, sino tan solo como una concesión del aparato estatal.

Como apoyo a la Beneficiencia, en 1936 aparece el INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social), al principio llamado Auxilio de Invierno o Auxilio Social, que actuaba a través de comedores y cocinas, protección a las madres y niños, guarderías, defensa de la vejez...

En 1963, con la Ley de Bases de Seguridad Social, se intenta implantar en España un modelo unitario e integrado de Seguridad Social. En él, la protección asistencial se configura como un régimen complementario del propio sistema, aunque sigue manteniendo un evidente carácter residual y desarrollando una función subordinada, destinada a integrar las deficiencias del sistema de la Seguridad Social de forma pseudo-benéfica y, en gran medida, discrecional.

³ Legalmente regulada con las leyes de 27 de diciembre de 1821 y de 20 de julio de 1849.

La publicación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (1974), no cambia mucho las cosas, al incluir como parte de la acción protectora de la Seguridad Social a los servicios sociales y de forma menos clara, a la asistencia social. Tendremos que esperar a 1978, para poder presenciar una variación en las relaciones entre la Seguridad Social y la protección asistencial, al establecerse en la Constitución⁴ un nuevo modelo de Seguridad Social destinado a *todos* los ciudadanos, sin ningún otro requisito adicional. Se reconoce de esta forma un nivel de Seguridad Social *universalista*, de tipo asistencial, financiado por el Estado, vía fiscal, y de acuerdo, por un lado, al ideario del Plan Beveridge⁵ de garantía y extensión de una renta mínima precisa para la subsistencia de todos los beneficiarios, y por otro, a las declaraciones internacionales de derechos humanos⁶.

⁴ Los artículos 39, 40, 41, 43, 49, 50 de la Constitución Española son, entre otros, los que consagran el Estado de Social. Además, la Constitución, rompe con el esquema de organización centralista mantenido por el régimen anterior, da competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social y Mutualidades no integradas.

⁵ La protección social en los países desarrollados se han inspirado en dos modelos tradicionales:

- el BISMARKIANO o de corte continental (o profesional), basado en la profesionalidad y de carácter contributivo, se financia con las cotizaciones de empresarios y trabajadores y tiende a procurar el mantenimiento de su nivel de vida ante las contingencias protegidas (vejez, enfermedad, muerte, invalidez);

- el BEVERIDGIANO o de corte universal (o atlántico) fundamentado en la idea de solidaridad nacional, que concede a todos los ciudadanos de un país, cuando se encuentran en situación de necesidad, prestaciones globales, financiadas bien por regímenes nacionales de Seguridad Social o a través de los Presupuestos del Estado.

En el momento de su implantación los sistemas de protección se ajustaron con mayor o menor fidelidad a uno u otro, así, por ejemplo, países como Francia, Italia, Bélgica, Alemania, Portugal, Grecia, Luxemburgo y España definen sus sistemas como contributivos y otros como Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos e Irlanda como universales. Sin embargo, su posterior desarrollo ha conducido inexorablemente a la confluencia de ambos criterios en sistemas de protección mixtos.

⁶ Entre estas podemos destacar:

- El artículo 10.2 de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores: "Las personas excluidas del mercado laboral, bien porque no hayan podido tener acceso al mismo, bien porque no hayan podido volver a insertarse y que estén desprovistas de medios de subsistencia, deberán poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal".

- La recomendación nº 67 de la OIT planteaba la perspectiva de que la Seguridad Social garantizara a todos los ciudadanos los recursos mínimos, fijados en la mitad de la renta disponible neta media per cápita.

- El Tratado de Maastricht en un protocolo específico sobre política social, incorpora la Carta de Derechos de los Trabajadores como anexo. En consecuencia,

La línea a lo largo de la cual se consagró la reforma de la previsión colectiva en España siguiendo el ejemplo de otros países europeos, es la que se conoce popularmente como la de "los tres pilares" o niveles de provisión. Un nivel *básico universal*, un nivel *profesional obligatorio* (público o privado) y un nivel *individual libre*. Aunque la definición de cada uno de estos niveles, de su tamaño y de su relación con los restantes es una tarea compleja, y aún hoy día no está clara la separación entre ellos, es obvio que los instrumentos adecuados para luchar contra la pobreza se encuentran en el primer nivel, es decir, en el de las prestaciones básicas.

Este concepto supone, según todas las autoridades europeas, el *garantizar* a la población *unos ingresos mínimos suficientes* que posibiliten una vida digna e integrada socialmente y por supuesto, ampliar su campo de acción promoviendo la calidad de vida para todos. De hecho, esta es una de las reflexiones más importantes sobre la política social planteada actualmente en Europa⁷.

Un recorrido por las principales prestaciones del sistema de garantía de ingresos español muestra que durante años, las dos prestaciones básicas de garantía de ingresos, han sido el sistema de pensiones contributivas (vejez, invalidez, viudedad, etc..) de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones por desempleo (contributivas y su prórroga asistencial). Al estar ambas vinculadas a contribuciones previas al sistema, quedaban sin cubrir ciertas situaciones de carencia de recursos, de carácter grave, puesto que se estaba hablando de subsistencia de las personas y era urgente una ampliación.

Ante la doble posibilidad de bien establecer un mecanismo único de protección frente al riesgo de "pobreza" o insuficiencia de ingresos cualquiera que fuese su causa (pérdida del empleo, vejez, invalidez, enfermedad...) o bien ir ampliando los mecanismos ya establecidos y dirigidos a grupos concretos de población, en España se optó por esto último. El resultado se recoge en el cuadro 1.

desde 1993 la Carta pasa a ser un Tratado Internacional de carácter vinculante para los países firmantes. En ella se hace referencia al compromiso de garantizar recursos suficientes para todos los ciudadanos excluidos del trabajo, el cual pasa a ser, un objetivo programático y obligatorio que la Unión Europea se da a sí misma. Aunque los Estados miembros podrán decidir cómo garantizar esos recursos y prestaciones.

⁷ Mientras en EEUU la tendencia es a luchar contra la pobreza absoluta, beneficiando a los más desfavorecidos, en Europa las políticas sociales combaten la pobreza relativa, intentando reducir las desigualdades.

En primer lugar, se regularon los COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, para asegurar a los pensionistas con unas pensiones muy bajas la elevación de las mismas. A continuación, las PENSIONES ASISTENCIALES, mejoraron su cuantía para ayudar a las personas más marginadas. Se siguió con el desarrollo de la protección hacia los minusválidos, a través de los SUBSIDIOS LISMI de garantía de ingresos, de ayuda por tercera persona y por transporte. Prácticamente al mismo tiempo, la PROTECCIÓN ASISTENCIAL POR DESEMPLEO se amplió a grupos concretos de desempleados con empleo anterior. A principios de los 90 se añade al SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL UN NIVEL NO CONTRIBUTIVO, para mayores de 65 años y minusválidos, reformándose a la vez la protección familiar. Toda esta ampliación fragmentada de la protección asistencial finalizará con la introducción en la mayoría de Comunidades Autónomas de los SALARIOS SOCIALES, como programas propios para combatir la pobreza.

CUADRO Nº 1.-
SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTÍA DE INGRESOS

	Extensión asistencial de la protección contributiva	Protección no contributiva o asistencial
A. Personas mayores 65 años	Complementos de mínimos de pensiones de la Seguridad Social Pensión no contributiva (jubilación)	Pensiones asistenciales (a extinguir)
B. Personas entre 18 y 65 años		
B.1. Con minusvalía superior al 65%	Complementos de mínimos de pensiones de la Seguridad Social	Subsidio LISMI y pensiones asistenciales (a extinguir) Pensión no contributiva (invalidez)
B.2. Incapacitados para trabajar (sin minusvalía o inferior al 65%)	Subsidio de asistencia por desempleo	Pensiones asistenciales (a extinguir)
B.3. Capaces de trabajar	Subsidio de desempleo	Salario Mínimo de Inserción

FUENTE: Aguilar, Gaviria, Laparra: La caña y el pez (pg. 40).

2. Complementos a las pensiones mínimas de la Seguridad Social

Se trata de una extensión no contributiva de la Seguridad Social, destinada a elevar determinadas pensiones, en concreto aquellas que una vez calculado su importe inicial según los módulos generales y revalorizadas, no alcanzan las cuantías mínimas de la clase respectiva. En este supuesto se habrá de complementar la pensión en la cuantía diferencial, dando lugar a los "*complementos por mínimos*"⁸. Por tanto, aunque dirigidos a personas con escasos recursos, para tener derecho a estos complementos por mínimos, se ha tenido que cotizar previamente al sistema de la Seguridad Social. En este sentido se les suele llamar "pensiones semicontributivas". Según Cruz Roché (1983) la función de compensación (garantía de mínimos) destruye parcialmente, la función de sustitución.

Como su objetivo principal, es garantizar al pensionista un mínimo de subsistencia, se considera que los complementos por mínimos tienen un "carácter asistencial", que perfectamente puede englobarse dentro de las políticas de lucha contra la pobreza. De hecho, estos complementos por mínimos han favorecido a aquellos individuos a los cuales, a pesar de cumplir el período de cotización exigido, les hubiese correspondido una pensión muy baja por sus reducidas cotizaciones y no disponían de otra fuente de ingresos. Los regímenes más beneficiados han sido los de empleadas de hogar, autónomos y agricultores por cuenta propia⁹, y la totalidad de las pensiones de viudedad -con % entre el 20 y el 30% de la pensión total- (Bandrés, E. 1990).

⁸ Es en 1974 cuando quedan establecidos los mínimos de pensiones en España, empezando con los trabajadores por cuenta ajena, en 1976 se extiende a los trabajadores por cuenta propia (de los regímenes Agrario, del Mar y Autónomos) y en 1978 quedan unificados en todos los regímenes.²

⁹ Este hecho se justifica en cierta medida, por las prácticas fraudulentas de cotización en el nivel mínimo, que fueron muy generalizadas durante unos años en estos regímenes. El problema es que el diseño institucional de la Seguridad Social no permite discriminar a quienes realmente tiene una carrera de escasos salarios, debido a su baja cualificación profesional, respecto a otros de rentas superiores que ocultan ingresos y cotizan por el salario mínimo beneficiándose posteriormente de los complementos por mínimos. Por ello, algunos autores creen que aquellos individuos con carreras laborales cortas y baja cualificación profesional deberían ser atendidos por algún mecanismo asistencial que exija prueba de medios, en lugar de romper la proporcionalidad (cotización/prestación) con la política de los complementos por mínimos y practicar redistribución sin comprobar si los beneficiarios reciben otro tipo de ingresos.

El derecho a cobrar el complemento para alcanzar el mínimo viene condicionado no sólo por el importe de la pensión, sino que también requiere la evaluación de otras circunstancias relacionadas con la situación económica personal y familiar del beneficiario, como son las rentas del capital o del trabajo personal que reciba el pensionista y la posible concurrencia de pensiones.

Dentro del sistema de pensiones y antes del establecimiento de los complementos por mínimos, se había puesto en marcha el mecanismo de las revalorizaciones con la Ley 21/1972 de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de la Seguridad Social. Aunque en principio no se configuró como un mecanismo de revalorización automática, a partir de ese año se lleva a cabo una revalorización de pensiones con periodicidad anual.

Si bien desde un primer momento parece que se buscaba con esta política de mínimos y revalorizaciones una mejora del poder adquisitivo de las pensiones acercándose al salario mínimo interprofesional (SMI)¹⁰, no será hasta 1989 cuando se equiparen (con la consiguiente repercusión automática en el gasto de la Seguridad Social vía pensiones).

Lo que en un principio era un sistema de equidad actuarial en el que la pensión se concede en función de las cotizaciones precedentes se convierte en un sistema redistributivo e igualitario, que niega en la revalorización y pensión mínima lo que afirma en la determinación de la pensión inicial. De hecho cada vez es menor la dependencia de la pensión inicial, así nos lo muestra que la suma de revalorizaciones, mejoras y mínimos ha ido pasando de un 10% en 1972 a porcentajes que oscilan entre el 40 y 50 en pensiones de jubilación e invalidez, y más del 60% en las de viudedad, desde la segunda mitad de los años 80.

En cuanto a la financiación de estos complementos por mínimos. Hasta 1989 la aportación del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, era genérica o no afectada a una función o tipo de pensión concreta. Sin embargo, a partir de 1989 se reforma la

¹⁰ En España, el Salario Mínimo Interprofesional, es uno de los criterios de referencia más usados para la concesión de prestaciones sociales, puesto que tiene la ventaja de sus actualizaciones periódicas. Sin embargo, la determinación del mismo se realiza atendiendo simplemente a su función reguladora del mercado de trabajo y por ello, algunos autores como Almudena Durán (1993) sugieren crear otras magnitudes de referencia alternativas, más cercanas al nivel de vida como por ejemplo la mitad de la renta disponible media del país (si bien admite su dudosa utilidad a efectos legales).

estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación según la naturaleza de la prestación. Así, desde los Presupuestos Generales del Estado de ese año las transferencias del Estado a la Seguridad Social tienen carácter finalista, apareciendo una rúbrica destinada exclusivamente a la atención de los complementos para mínimos, de acuerdo con las dotaciones presupuestarias correspondientes. Se inicia de este modo, el proceso de especialización, según el cual se intenta que las prestaciones de carácter asistencial lleguen a ser financiadas exclusivamente con fondos procedentes del Estado, en tanto que las demás prestaciones lo sean con cargo a cotizaciones.

En 1997, hay otra modificación en las aportaciones del Estado a la Seguridad Social en un nuevo intento de profundizar en la separación de las fuentes de financiación. Se reducen sustancialmente las transferencias destinadas a complementos al mínimo, que habrán de financiarse con cotizaciones sociales, y se amplía la correspondiente a Asistencia Sanitaria¹¹.

Esta últimas reformas están en línea con el planteamiento defendido por el Pacto de Toledo, donde se propone que las prestaciones contributivas dependan en lo fundamental de las cotizaciones sociales (contemplando la existencia de unas cuantías mínimas de pensión) y que sean los impuestos los destinados a financiar las prestaciones no contributivas y las universales, como sería el caso de la sanidad pública y los servicios sociales.

3. Subsidio por desempleo

En el sistema español de Seguridad Social la protección frente al desempleo aparece con la ley 62/1961 de 12 de julio, con la cual se pone en marcha el Seguro Nacional por Desempleo, en un momento en que la modernización de la economía española exigía algún mecanismo de protección frente al paro que facilitara los movimientos de los trabajadores entre empresas y sectores de acti-

¹¹ Así mientras en 1995, la transferencia para complementos al mínimo fue de 232.040 millones de pesetas en 1997 fue de 16.000 millones.

La transferencia para operaciones corrientes del Insalud, que en 1995 había sido de 2.251.837 millones de pesetas, durante 1997 se incrementa a 2.878.835 millones de pesetas. Mientras que la aportación procedente de cotizaciones sociales se reduce a 658.738 millones a 199.912 millones.

vidad. La protección en esos primeros momentos tuvo un fuerte componente contributivo, con el objetivo de mantener el nivel de renta, hasta encontrar un nuevo empleo.

La crisis económica y su consiguiente alteración de la composición del paro (dejará de tener un carácter predominantemente friccional, pasando a permanente), la política de contención del gasto público, los mandatos constitucionales (art 40.1, 41...) y el interés político de acercamiento a Europa¹², obligaron a plantear la reforma del sistema de protección existente hasta entonces, de carácter fundamentalmente contributivo.

La política de protección del desempleo llevada a cabo a partir de los años 80 tiene dos niveles de protección:

- contributivo, que comprende la prestación económica por desempleo total o parcial y el abono de las cuotas de la Seguridad Social. Está justificado por razones de seguro, e ignora las circunstancias personales de los beneficiarios.

- asistencial, que comprende tanto el subsidio de desempleo o el subsidio de Régimen Especial Agrario (REASS), como el abono de las cuotas de protección familiar y, en su caso, de jubilación. Es reconocido por razones de equidad y en función de las circunstancias personales de los beneficiarios, tras haber agotado el disfrute de la prestación básica contributiva. Esto supone que no todos los parados en situación objetiva de necesidad pueden acceder.

A lo largo de la década de los 80 vamos a ir viendo como a la vez que se refuerza el carácter asistencial de la prestación por desempleo, disminuye la intensidad de las prestaciones contributivas. El modelo que se perfiló supuso, una protección a un mayor número de desempleados (siempre taxativamente enumerados) pero con una menor cuantía individual. Entre las argumentaciones que favorecían estos cambios destaca la de la *"trampa del bienestar o trampa de la pobreza"*, defendida por aquellos economistas y políticos, que consideraban las prestaciones por desempleo como incitadoras a perpetuar la inactividad laboral y la pobreza, apoyándose en la idea de "peligro moral" y en el salario de reserva¹³. Acep-

¹² En Europa ya se estaban combinando términos asistenciales y contributivos en la protección del desempleo.

¹³ El salario de reserva es aquel por debajo del cual un parado no aceptaría trabajar, teniendo en cuenta su remuneración anterior, sus aptitudes y el nivel de renta asegurada por la prestación por desempleo. De modo que el salario no puede descender por debajo de las prestaciones por desempleo, ni para los trabajadores más descalificados.

tando estos posibles efectos adversos sobre el mercado de trabajo y para ciertos tramos de renta monetaria, el dilema es como elegir un nivel de protección que cubra la contingencia del paro sin introducir esos efectos negativos en términos de costes de eficiencia¹⁴.

Se puede considerar que la Ley Básica de Empleo 51/1980 (LBE) fue la que inició el camino hacia la configuración de un sistema dual, al introducir la diferenciación entre prestaciones básicas y prestaciones complementarias, con cierto carácter semiasistencial. Estas prestaciones complementarias se dirigían a parados con cargas familiares y sin recursos superiores al 75% del SMI, que habiendo agotado la prestación, no habían recibido oferta de colocación adecuada en los siguientes 30 días. La cuantía era homogénea, el 75% del SMI y por un periodo de seis meses prorrogables en otros tres.

Es en 1984 cuando se establece con claridad la distinción entre los dos niveles de protección. El nivel asistencial o prestaciones no contributivas pasan a denominarse SUBSIDIOS POR DESEMPLEO¹⁵ y comprende además de la cuantía económica, la asistencia sanitaria y el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y en su caso jubilación (para mayores de 52 años). Esta ley mantiene el subsidio de desempleo en el 75% del SMI, pero amplían el período de percepción a un tope de 18 meses, prorrogable para los trabajadores mayores de 55 años hasta su jubilación, aunque no tuvieran cargas familiares.

¹⁴ La determinación de la cuantía y duración de las prestaciones es la elección clave de los programas de asistencia al desempleo. Puesto que si la combinación de ambos elementos es excesivamente generosa, se puede desincentivar la búsqueda de empleo por los desempleados. Por el contrario, si es demasiado escasa se pueden dar situaciones de extrema pobreza que una sociedad desarrollada no puede permitirse por las razones de solidaridad.

El indicador que mide el porcentaje de salario que cubre la prestación económica del desempleo es la *tasa de reposición o sustitución salarial*. Si se acerca al 100% se desincentiva la búsqueda de empleo y puede caerse en el abuso de considerar el seguro como fuente de renta sustitutiva del trabajo.

Algunos autores sugieren introducir, principalmente en el nivel asistencial, algún medio que vincule el esfuerzo del individuo para mejorar su cualificación y el derecho al cobro de la prestación. En España esto se materializó con la organización por parte del INEM de cursos de formación profesional, que daban derecho al cobro de prestación.

¹⁵ Esta Ley de Protección por Desempleo 31/1984 de 2 de Agosto, que reforma la LBE, denominará a las prestaciones básicas PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Las leyes posteriores que regulan la protección por desempleo¹⁶ irán aumentando el nivel asistencial, tanto en beneficiarios como en la cuantía y período de percepción del subsidio¹⁷.

Toda la acción protectora, contributiva y asistencial, se financia en su conjunto por cotizaciones de empresarios y trabajadores más la aportación estatal en la cuantía que se determine anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE)¹⁸, con independencia del carácter asistencial o contributivo del beneficio concedido.

4. Pensiones asistenciales

Las pensiones asistenciales son prestaciones económicas individualizadas de carácter periódico en favor de ancianos y de enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo, que se encuentran en situación de necesidad (disponen de medios económicos anuales inferiores a estas ayudas) y no están amparadas por el sistema de la Seguridad u otra ayuda pública.

Su creación en 1960¹⁹, previa al nacimiento del sistema español de Seguridad Social, tuvo como objetivo contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población española y ayudar al establecimiento de la beneficencia general y particular, a través de un sistema de protección no reglado, dotado de un marcado carácter discrecional -hasta el tope de los recursos presupuestarios afecta-

¹⁶ Real Decreto 625/1985, por el que se desarrolla La Ley de Protección por Desempleo; Real Decreto 2394/1986, por el que se extiende el subsidio de desempleo a determinados colectivos de desempleados de larga duración; Real Decreto-ley de Medidas Adiciones de Carácter Social 3/1989 de 31 de Marzo (reforma que tuvo carácter procíclico en plena fase expansiva); Ley 31/1990 de PGE para 1991, Real Decreto-ley de medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por desempleo 22/1992 de 30 de julio (en fase de recesión, recortó principalmente las prestaciones contributivas).

¹⁷ La cuantía variará entre el 75 y 125% del SMI, según las circunstancias personales y la duración estará entre 6 y 30 meses (salvo para los mayores de 52 años, que la percibirán hasta la jubilación).

¹⁸ A partir de la LBE se institucionaliza la participación de los PGE en la financiación del desempleo, estableciendo que el 40% del gasto total será financiado por el Estado. Es también en 1980 cuando se segrega del presupuesto de la Seguridad Social la prestación por desempleo que se transfiere al presupuesto del INEM.

¹⁹ Ley 46/1960 de 21 de julio, por la que también se crea el FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social). Posteriormente serían reguladas y actualizadas en el Real Decreto 2620/1981 de 24 de julio, con la LGPE de 1988, con la Ley 26/1985 y con el RDL 3/1989.

dos a su financiación- y que funcionaba de forma paralela y a veces supletoria a los distintos seguros sociales existentes, que protegían a los trabajadores.

Como ya apuntamos en la introducción, la asistencia social fue la sucesora de la beneficencia, necesitando como ella "prueba de necesidad", con la salvedad de que una vez demostrada la necesidad se tenía derecho a la prestación, cuando en el pasado, aún demostrada la misma, la ayuda benéfica era benévola y discrecional. En este sentido supone un paso importante en el proceso de configuración de la protección social a los más desaventajados, incluso antes del nacimiento de la Seguridad Social.

Estas ayudas tenían un marcado carácter subjetivo y exigían a sus beneficiarios el cumplimiento de unos requisitos generales (carencia de recursos, inexistencia de familiares con obligación de prestar alimentos...) y otros más específicos y rígidos (ser mayor de 65 años o minusválido). Hasta mediados de los 80 fue el único mecanismo de tipo asistencial (es decir, sin requisito previo de cotización alguno y sujeto a prueba de necesidad)²⁰ y se concedían con cargo a la Asistencia Social, englobadas en "otras prestaciones de protección social pública".

En 1990 con la creación de las pensiones no contributivas (PNC), las anteriores estaban llamadas a desaparecer, y así ocurre en 1992, cuando se suprimen. No obstante, ya en 1991, los beneficiarios de las prestaciones asistenciales podían pasar a integrarse en las prestaciones no contributivas si reunían todos los requisitos exigidos para ello, sin afectar a las pensiones ya causadas o en trámite de resolución. De hecho la congelación de su importe, al no revalorizarse anualmente desde 1990, ha servido de estímulo para que los perceptores se cambien hacia las nuevas PNC, cuya cuantía es superior. Mientras que otros prefieren seguir percibiendo las pensiones asistenciales porque sus requisitos de acceso son menos exigentes.

Son prestaciones de cuantía fija, la misma para vejez y enfermedad, en 1972 se fijó un mínimo de 1.000 pts y llega a los años ochenta con unos niveles ínfimos que ni siquiera alcanzan el 20% del SMI.

²⁰ Además de las pensiones asistenciales existían unas ayudas individualizadas no periódicas para situaciones de pobreza. Pero nunca pasaron de ser un fondo de ayudas de emergencia puntuales, sin criterios claros, y fueron desapareciendo en la mayor parte de las comunidades autónomas con la transferencia de competencias en materia de asistencia y servicios sociales.

Las pensiones asistenciales se pagaban (y se siguen pagando las aún vigentes) íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, concretamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social²¹ y su gestión se encuentra completamente transferida a las Comunidades Autónomas, excepto Ceuta y Melilla.

5. Prestaciones económicas a minusválidos.

La protección de carácter asistencial destinada a los minusválidos queda configura como derecho objetivo mediante la publicación de la LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos). Esta ley ofrece una protección integral a los minusválidos, desglosando las ayudas públicas en subsidio de garantía de ingresos mínimos (S.G.I.M.), subsidio de ayuda por tercera persona (S.A.T.P.) subsidio de movilidad y compensación de gastos de transporte (S.M.G.T.) y asistencia sanitaria y prestación farmacéutica (A.S.P.F., de carácter social).

Son prestaciones que pretenden proteger a un colectivo, que por no haber desarrollado actividad laboral no están incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social (y por tanto no cubiertos por pensiones de invalidez). Tienen, por consiguiente, carácter universal, protegiendo a todo el conjunto de la población.

El subsidio de garantía de ingresos mínimos, es para todos aquellos minusválidos mayores de edad; carentes de recursos económicos personales²² superiores al 70% del SMI vigente (incrementándose este límite en un 10% por cada persona a su cargo); con grado de minusvalía igual o superior al 65%, que les impida obtener los medios necesarios para su subsistencia. La cuantía de este nunca es inferior al 50% del SMI y varía en función de los recursos económicos que ya posea el beneficiario, y el número de personas a su cargo.

²¹ Hasta 1981 estas prestaciones eran gestionadas por el FONAS, que fue suprimido con la Ley 74/1980 de Presupuestos para 1981, pasando a cargo de las dotaciones presupuestarias del INSERSO, primeramente dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y posteriormente en el Ministerio Asuntos Sociales.

²² Al desarrollarse la Ley se especificó que los medios económicos eran los del hogar, pero una sentencia judicial de 1984 del Tribunal Supremo, ordenó que como criterio económico de referencia para tener derecho a estas prestaciones se miraría únicamente los recursos personales, no los del conjunto de su unidad familiar. Como consecuencia, durante los años 80 se multiplicó el número de perceptores, resultando el presupuesto insuficiente.

El subsidio de ayuda por tercera persona, está destinado a aquellas personas, mayores de 18 años, que a consecuencia de sus pérdidas anatómicas o funcionales mayores al 75%; necesitan la asistencia de otra para actos esenciales de la vida como vestirse desplazarse, comer...y no están internos en ningún centro.

El subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, está destinado a atender los gastos de desplazamiento fuera del domicilio, para los minusválidos, mayores de 3 años, con graves dificultades para usar el transporte colectivo al estar afectados por una minusvalía en un grado igual o superior al 33%.

En 1990 la protección económica de los minusválidos sufrió un cambio con la Ley 26/1990 de Pensiones no contributivas (LPNC). Se prevee en la misma, la supresión de SGIM y SATP y se da la opción a los sujetos que ya lo tenían concedido, o bien pasarse al sistema de PNC o bien mantener las prestaciones LISMI, congelándose estas últimas para fomentar el cambio.

La financiación, hasta 1984, fue con cargo a las correspondientes asignaciones de los PGE, dentro de la Administración Central del Estado no de la Seguridad Social, a partir de esa fecha, al transferirse al INSERSO la gestión de la LISMI, se financiará con su presupuesto.

6. Pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Hasta 1990 la Seguridad Social, como principal núcleo de la protección social en España, cubría los distintos riesgos de carácter social de aquellas personas, integradas en el ámbito profesional y laboral, y a sus familiares. Desde la formulación de la primera ley de Seguridad Social, se habían ido desarrollando cambios tanto normativos como de recursos económicos, con el fin de mejorar el sistema, pero prácticamente sin perder el horizonte contributivo.

No es hasta 1990²³, el momento en cual se establece un nivel no contributivo dentro de la Seguridad Social, dando cobertura social a aquellas personas, que por razones de edad o de su incapacidad para el trabajo no podían integrarse en el mundo laboral, y también a aquellas otras que por no haber cotizado o no hacerlo en

²³ Ley 26/1990 de 20 de diciembre por la que se establecen las Pensiones no contributivas y los RD 356/1991 y 357/1991 que la desarrollan.

tiempo insuficiente, no tenían derecho a la protección de la Seguridad Social²⁴.

Su objetivo es la erradicación de focos de pobreza y marginación de las personas de edad o incapacitados, con la garantía de unos ingresos mínimos²⁵. Estas pensiones se configuran como derechos subjetivos, superando cualquier rasgo de beneficencia, discrecionalidad o asistencialidad; e incluyen además de la pensión, la protección familiar, la prestación médico-farmacéutica y los servicios sociales.

Las pensiones no contributivas pueden ser de jubilación (mayores de 65 años) o de invalidez (minusvalía no inferior al 65%). Por tanto los beneficiarios van a ser aquellas personas, ancianos o inválidos, que nunca hayan cotizado, o si lo han hecho, en tiempo insuficiente para recibir una prestación del nivel contributivo. Además se exigirán requisitos de residencia y de necesidad económica probada, no sólo del beneficiario sino de la unidad económica en que convive²⁶. Además la pensión no es fija y puede verse reducida si existen ingresos del solicitante o de la familia con la que conviva, aunque siempre manteniendo un 25% de la misma por beneficiario.

El coste económico de estas prestaciones se financiará con aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social y su gestión corresponderá al INSERSO o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La aplicación de esta Ley, a pesar de haber cubierto un hueco importante, tiene algunas carencias. Por ejemplo, aquellas personas incapacitadas para trabajar y cuya situación no sea calificable como minusvalía del 65% o superior, antes estaban protegidas por las pensiones asistenciales y ahora quedan fuera. Esto ha originado que un importante número de beneficiarios de estas últimas no ha optado por pedir o cambiarla por una pensión no contributiva a pesar de su mayor cuantía.

²⁴ Ya existían, como hemos explicado, las pensiones asistenciales, los subsidios LISMI y los subsidios por desempleo, como ayudas sin cotización previa pero no dentro de la Seguridad Social.

²⁵ Al igual que con los subsidios de desempleo, uno de los problemas residirá, probablemente, en la determinación de la cuantía en la que fijar el límite de ese "umbral de la pobreza o mínimo de subsistencia".

²⁶ Este es un punto de retroceso respecto a las prestaciones a las que sustitu-ye, la LISMI y pensiones asistenciales, que sólo consideraban la situación personal.

7. La protección a la familia²⁷

La ley 26/1990 además de regular las pensiones de jubilación e invalidez, regula el tema de las prestaciones no contributivas por hijo a cargo²⁸.

La protección familiar se implantó en 1967 con las cuantías de asignaciones familiares (sustituyendo al antiguo sistema de Plus Familiar), aunque hasta la LPNC tenían un carácter contributivo. Parece ser que desde un principio nacieron con la intención de ayudar económicamente en la crianza de los hijos, pero su pequeña cuantía desde 1971 a 1990 (250, 375 ó 3.000) la convirtieron en una protección prácticamente inexistente y simbólica²⁹.

La publicación de la LPNC supone la culminación de la reforma, en materia de protección a la familia, iniciada por la Ley 26/1985, de 31 de julio, sobre Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social, en cumplimiento de la obligación de los poderes públicos de proteger social, económica y jurídicamente a la familia (art. 39 de la Constitución).

La protección familiar, quedará modificada en 1990 en varios sentidos:

- se extiende a quienes carecían de protección familiar, por encontrarse excluidos del sistema de la Seguridad Social, pero a su vez se limitan los perceptores de la Seguridad Social a aquellos que no alcancen un mínimo nivel de ingresos, ajustado por el número de hijos y situaciones de minusvalía;

²⁷ Desde 1967 a 1990 se habló de protección a la familia y a partir de entonces de prestaciones familiares por hijo a cargo.

²⁸ De todos los gastos en protección social, el capítulo de los subsidios familiares es en el que más diferencias existen entre los estados de la Unión Europea. Según datos de la Comisión en 1993, representaban menos del 1% per capita en España o Grecia; superaba el 8% en Bélgica y Francia, se acercaba al 9% en Reino Unido, alcanzaba el 11% en Luxemburgo y más del 12% en Dinamarca.

²⁹ De hecho pasaron de ser la protección más importante en los años 50, a mantenerse como una de las prestaciones de menor cuantía por el procedimiento de congelación y no revalorización. En 1972 suponían el 21,8% del gasto en prestaciones sociales, en 1977 el 10,84 %, en 1989 sólo el 1,31% y en los años 90 menos del 1%. Desde 1971 hasta 1984 las prestaciones familiares fueron de 2 tipos:

- una asignación mensual por hijo a cargo por un importe mensual de 250 pesetas, que permanece en dicha cuantía hasta 1990;
- una asignación por esposa e incapacitado de 375 pesetas, que desaparece en 1985;

En 1982 se implantó la prestación por subnormalidad por valor de 3.000 pesetas por hijo afectado.

- se tratará de coordinar la protección por hijo a cargo de la Seguridad Social con la que se recibe vía fiscal, a fin de que la protección recibida sea similar y no discrimine a los trabajadores con menores rentas;

- se buscará un principio redistributivo, al discriminar positivamente³⁰, variando las asignaciones según el nivel económico y las circunstancias personales de los beneficiarios (hijo minusválido o no), así como intensificando sus cuantías.

La cuantía de la asignación económica se plantea a través de un escalonamiento en distintos tramos en función de la edad y grado de minusvalía de los hijos³¹, rompiendo con el principio de uniformidad que hasta el momento habían tenido la protección a la familia.

La gestión y reconocimiento de estas prestaciones en su modalidad no contributiva se realizan de forma centralizada a través del INSS y su financiación, al igual que en el caso anterior, será con aportaciones del Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social.

8. Renta mínima de inserción

Nuestro análisis del sistema de garantía de ingresos mínimos no quedaría completo sin hacer referencia a un nuevo mecanismo surgido en los últimos años, en concreto desde 1989, en la mayoría de las comunidades autónomas. Son los ingresos o rentas mínimas de inserción.

En la mayoría de los países con un Estado de Bienestar desarrollado, ya estaban establecidos años antes³². Se los considera como la última red de seguridad para que ningún ciudadano viva

³⁰ Dejan de tener un carácter universal para los incluidos dentro del sistema de Seguridad Social, quedando limitados a quienes no alcancen un mínimo nivel de ingresos, ajustado por el número de hijos y situaciones de minusvalía.

³¹ En el caso de minusvalía no hay límite de recursos, se perciben íntegramente. Además esta asignación económica por hijo a cargo afectado de minusvalía mayor al 65% ó 75% es incompatible tanto con la condición, por parte del hijo minusválido, de pensionista de invalidez o jubilación en su modalidad no contributiva como con las pensiones asistenciales y con los SGIM y SATP de la LISMI.

³² La cronología de su implantación en los distintos países fue la siguiente: Alemania (1961), Países Bajos (1963), Bélgica (1974), Dinamarca (1975), Irlanda (1975). Y más tarde Luxemburgo (1986) y Francia (1988) cuyo ejemplo posteriormente siguió España.

sin un mínimo de recursos. En general, las personas que acceden a las rentas mínimas son quienes se encuentran en algunas de las más extremas situaciones de pobreza.

Además de ser un instrumento para quienes no pueden acceder a las prestaciones económicas vistas en apartados anteriores, su objetivo también es taponar alguno de los huecos del sistema de la Seguridad Social. Así, las rentas mínimas han ido adquiriendo en los últimos años un papel creciente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema, tratándose en definitiva de protección asistencial. En cualquier caso, el mecanismo que siguen favorece la aparición de la llamada trampa de la pobreza³³, dado que los aumentos de la renta familiar ganada se traducen en aumentos nulos (o mínimos) de la renta disponible, desalentando el esfuerzo para obtener otros ingresos -por ejemplo trabajando- y escapar de la pobreza. La preocupación por evitar los efectos desincentivo, primó sobre la necesidad de ofrecer protección y es una de las justificaciones que se esgrimen para que los niveles de renta garantizados no sean muy elevados e incluso inferiores al SMI porque sino nadie estaría dispuesto a trabajar a ese salario.

El hecho de que en España se concedan a nivel autonómico, nos lleva a una diversidad de diseños, con diferente amplitud y complicada relación con los mecanismos de servicios sociales y Seguridad Social.

A la hora de hablar de beneficiarios, vemos que el espacio institucional de los salarios sociales se corresponde en la sociedad con un sector de población bastante heterogéneo, que forma un continuo desde la situación de las personas que no pueden de hecho trabajar (minusválidos sociales, enfermos crónicos), pasando por los parados de exclusión (capaces de trabajar pero sin oportunidades reales en el mercado de trabajo) hasta parados que simplemente no acceden a prestaciones por desempleo por falta de cotización previa suficiente (demandantes de primer empleo, personas que han agotado prestaciones).

³³ Lindbeck (1993) plantea como solución al problema de la trampa de la pobreza, el cambiar la "welfare", modelo actual de la Seguridad Social sin obligación adicional por parte del beneficiario, por el llamado "welfare o trabajo social", que supone aceptar un determinado trabajo como condición para recibir el subsidio. Según este concepto, propio de la filosofía social de Reagan, el pobre con capacidad de trabajar no debe recibir nada a cambio de nada, sino que debe aceptar el trabajo para que se le preste ayuda como contrapartida.

9. Recapitulación

Para finalizar hemos recopilado la cuantía mensual de las pensiones y subsidios estudiados así como los límites económicos de acceso a las mismas (cuadros 2 y 3). Se observa una duplicación cuantitativa de las ayudas en los catorce años en estudio. Este crecimiento, si bien es una muestra del esfuerzo realizado en los últimos años por los poderes públicos, no resulta en unas cifras significativas, dado que en 1984 se partía de valores muy reducidos. Los límites, por su parte, también se ensanchan con el paso de los años. Sin embargo, la diversidad de límites en función de la prestación social a la que se quiera acceder demuestra que no existe unicidad en torno a lo que podría entenderse por "insuficiencia de ingresos".

CUADRO Nº 2.-
CUANTÍA MENSUAL DE LAS PENSIONES Y SUBSIDIOS

	P. MÍNIMA	DESEMP	FAS	SGIM	PNC	PNC por hijo		IAI
						<18 años	>18 años	
1984	26.160	26.055	10.000	10.000				
1985	29.000	27.878	12.000	12.000				
1986	32.560	30.105	14.000	14.000				
1987	35.165	31.613	15.120	15.120				
1988	38.000	33.030	17.200	17.200				
1989	42.525	35.010	20.000	20.000				
1990	47.010	37.508	22.108	22.108				
1991	50.160	39.938	23.590	23.590	26.000	3.000 / 6.000	26.000 / 39.000	
1992	53.020	42.210	24.935	24.935	30.000	3.000 / 6.000	30.000 / 45.000	
1993	55.725	43.897	24.935	24.935	31.530	3.000 / 6.000	31.530 / 47.925	30.000
1994	57.680	45.428	24.935	24.935	32.635	3.000 / 6.000	32.635 / 48.955	31.500
1995	60.220	47.025	24.935	24.935	34.070	3.000 / 6.000	34.370 / 54.765	32.000
1996	62.328	48.690	24.935	24.935	35.580	3.000 / 6.000	35.580 / 53.370	33.000
1997	64.505	49.973	24.935	24.935	36.510	3.000 / 6.000	36.510 / 54.765	34.155

NOTA 1: Los mínimos son los referidos a pensiones de jubilación con cónyuge a cargo.

NOTA 2: En los subsidios de desempleo se ha considerado el 75% del SMI.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO Nº 3.-
LÍMITES ECONÓMICOS ANUALES (en el caso de un individuo)

	P. MÍNIMA	DESEMPLEO	FAS	SGIM	PNC JUBIL.	PNC INVALIDEZ	PNC hijo	IAI
1984	450.000	312.660	140.000	291.816				
1985	500.000	334.530	168.000	312.228				
1986	500.000	361.260	196.000	337.176				
1987	500.000	379.350	211.680	354.060				
1988	520.000	396.360	240.800	369.936				
1989	520.000	420.120	280.000	392.112				
1990	613.267	450.090	309.512	420.084				
1991	654.356	479.250	330.260	447.300	364.000	910.000	1.000.000	
1992	691.665	506.520	349.090	472.752	420.000	1.050.000	1.000.000	
1993	726.929	526.770			441.420	1.103.550	1.000.000	360.000
1994	752.372	545.130			456.890	1.142.225	1.035.000	378.000
1995	785.476	564.300			476.980	1.192.450	1.080.540	384.000
1996	785.476	584.280			498.120	1.245.300	1.128.084	396.000
1997	805.900	599.676			511.140	1.277.850	1.157.414	409.860

FUENTE: Elaboración propia.

Agrupando a la población española según edades y situación respecto al mercado laboral, podemos concluir que:

- *Las personas mayores de 65 años*, son un grupo totalmente protegido, si bien la cuantía mínima a percibir difiere según se haya cotizado o no previamente a la Seguridad Social³⁴.

- *Los individuos minusválidos en grado igual o superior al 65%*, también están protegidos en su totalidad. Las invalideces permanentes de los cotizantes a la Seguridad Social se benefician de unos mínimos de pensiones elevados. Y el resto de minusválidos pueden acogerse a la protección no contributiva de la Seguridad Social, bien siendo el beneficiario en forma de PNC de invalidez, para cuyo cálculo se tienen en cuenta los recursos económicos de

³⁴ Así la pensión de jubilación mínima de un individuo sin cónyuge a cargo que en algún momento de su vida cotizó a la Seguridad Social sería en 1997 de 54.825 pts/mes, mientras que otra persona en las mismas condiciones personales que no hubiese contribuido nunca a la Seguridad Social, recibiría 36.510 pts/mes, a través de una PNC. Sin embargo para poder tener derecho a estas pensiones no es posible que la unidad familiar supere unos límites, 805.900 en el primer caso; 511.140 pts/anuales en el segundo.

la unidad en que conviven (los límites son bastante altos), o bien como causante, en forma de protección no contributiva por hijo a cargo (sin requisitos económicos de acceso)³⁵.

- *Individuos incapacitados para el trabajo pero cuya minusvalía es inferior al 65%*. En este grupo aparecen deficiencias importantes, puesto que si han cotizado previamente a la Seguridad Social estarán protegidos por pensiones mínimas de invalidez (54.825 ptas/mes), pero si nunca han cotizado, el actual sistema de garantía de ingresos mínimos español no disponen de ningún tipo de ayuda para estas personas (anteriormente estuvieron protegidos por las pensiones asistenciales y subsidios LISMI). Este podría considerarse el hueco más grave e importante de falta de protección.

- *Individuos capacitados para el trabajo y con empleo anterior*, podrán percibir la prestación por desempleo y posteriormente el subsidio, según la edad (mayores de 45 años) y las responsabilidades familiares, se les aseguran ingresos hasta la jubilación. En todo caso si las necesidades son muy graves pueden solicitar una renta mínima de inserción.

- *Individuos capacitados para el trabajo y con empleo anterior* (principalmente jóvenes) están totalmente desprotegidos. La única posibilidad de recibir alguna renta está en solicitar el ingreso mínimo de inserción, para lo cual se exige carencia de recursos económicos en la unidad económica en la que conviven (en ninguna comunidad autónoma se superan las 500.000 pts al año como límite, incrementándose mínimamente por cada miembro adicional), lo cual limita mucho el número de beneficiarios entre este grupo de población.

Como conclusión decir que el sistema español de protección social caracterizado por la debilidad de los mecanismos asistenciales, ha mejorado notablemente a lo largo de la década de los 80, con un desarrollo sector a sector del subsistema de garantía de ingresos. El resultado como hemos podido comprobar, es un amplio abanico de protección asistencial, aunque de carácter incompleto,

³⁵ Aunque igual que en el caso anterior hay ciertas diferencias en las cuantías a percibir la pensión contributiva mínima será 82.240 pts/mes, la PNC invalidez 36.510 pts/mes y la PNC por hijo a cargo 54.765 (minusvalía superior al 75%) ó 36.510 (minusvalía entre el 75 y 65%).

reducido nivel de prestaciones y sin objetivos claramente definidos, todo lo cual impide mejoras sustanciales en las situaciones de los más necesitados, como reflejan los estudios sobre de pobreza en España. Además de complicar su evaluación, dando lugar a incoherencias y solapamientos en algún momento.

Ante toda esta problemática, que no es única de España, los últimos debates del Estado de Bienestar giran en torno al establecimiento de un único mecanismo de protección universal contra la pobreza o necesidad económica, como podría ser un sistema nacional de garantía de una renta mínima para todos que suponga la garantía a todo ciudadano de unos ingresos mínimos, sin referencia a situaciones personales (renta mínima incondicional). Evitaría la desprotección en que quedan algunos colectivos y el problema de descoordinación actual al coexistir programas dependientes de distintas Administraciones. La incógnita está en si pueden ser estos dispositivos de rentas mínimas una garantía que supla la deficiencia de ingresos sin crear otro tipo de ineficiencias en el sistema de protección social (trampa de la pobreza...). Y hasta que punto es preferible un sistema general de rentas mínimas (que en muchos países exigiría la reconceptualización de la protección social) a una tupida red de mínimos específicos (Estado de Bienestar de mínimos).

Bibliografía

- AGUILAR, M., GAVIRIA, M., LAPARRA, M. (1995), *La caña y el pez. estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid, Fundación Foessa, 1995.
- BANDRÉS, E. (1990), *Los efectos de los gastos sociales sobre la redistribución de la renta en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, monografía núm.92.
- BANDRÉS MOLINÉ, E. (1993), "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980 - 1990)", en *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria, vol. VII, pp. 123 -171.
- BAREA, J. y GÓNZALEZ-PÁRAMO, J.M. (dirs.)(1996), *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Bilbao, Fundación BBV, 1996.
- CRUZ ROCHÉ, I. (1984), *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, Madrid 1984, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- CRUZ ROCHÉ, DESDENTADO BONETE y RODRÍGUEZ CABRERO (1985), *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A. 1985.
- DURÁN HERAS, A. (1993), "Personas con recursos escasos y protección social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Enero-Marzo 1993, pp. 111-118.
- FUNDACIÓN FOESSA (1994), *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Miguel Juárez (dir.). Madrid.
- FUNDACIÓN FOESSA (1995), *Las condiciones de la población pobre de Aragón*. Equipo de Investigación Sociológica. EDIS. Madrid 1995
- GONZALO GONZÁLEZ, B. (1986), "La superación de los límites subjetivos de la Seguridad Social: las garantías de protección social de los no asegurables", *Información Comercial Española*, 630 - 631, 1986, pp. 57-75.
- GONZÁLEZ CALVET, J., (1993), "Prestaciones sociales, eficiencia y equidad". Análisis del gasto de protección social en España 1982-1992" en *La larga noche neoliberal*, Barcelona, ICARIA Editorial 1993, pp. 223-269.
- GONZÁLEZ RABANAL, M.C. (1990), *Los problemas de la Seguridad Social española*, Madrid. Tecnos, 1990.
- LINDBECK, A. (1993), "Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado del Bienestar", *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 1 y 2, 1994, pp. 27-60.
- MARTÍN, M. J. y MARTÍ, F. (1994), "Las prestaciones por desempleo en España", *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, 1994, pp. 31-43.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996), *La Seguridad Social en el umbral del SXXI*, Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1987), *Política social en España: realidades y tendencias*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar. Compilación de Rafael Bustillo*, Madrid, Alianza Editorial, 1992. pp. 183 -204.
- VELARDE FUERTES, J. (1990), *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid 1990, Instituto de Estudios Económicos.

LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

JOSÉ MARÍA GARCÍA LÓPEZ
CLAUDIA PÉREZ FORNIÉS

PROFESORES ASOCIADOS DEL DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA, HISTORIA ECONÓMICA Y ECONOMÍA PÚBLICA. ESCUELA DE ESTUDIOS SOCIALES Y FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

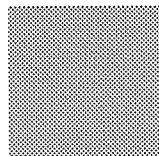
El apasionante debate alrededor de la Seguridad Social se genera porque implica un volumen de recursos realmente importante, aproximadamente un 15 % del PIB en España, casi diez billones de pesetas. Además, la población afectada es muy amplia, tanto por la vía de los posibles beneficiarios como de los mantenedores del sistema.

En este artículo, comenzaremos analizando el contenido del concepto de Seguridad Social profundizando en el caso español para terminar con un análisis de los problemas del sistema de pensiones de jubilación.

Palabras clave:

Seguridad Social, sistema de pensiones de jubilación, prestaciones y financiación de la Seguridad Social.

La Seguridad Social Española. Los problemas del Sistema de Pensiones



José María García López
Claudia Pérez Forniés

Introducción

Todos tenemos una idea intuitiva y básica de qué es un sistema de Seguridad Social, como sistema de provisión de prestaciones y asistencia sanitaria, así como las vías de financiación de estos servicios. Precisamente, la magnitud de estos últimos, su provisión o no por el Sector Público y sus fuentes de financiación son un tema de candente actualidad.

En este trabajo, comenzamos analizando el contenido del concepto de Seguridad Social profundizando en el caso español, para terminar con un análisis de los problemas del sistema de pensiones de jubilación.

1. ¿Qué es la Seguridad Social?

Según el Informe Beberidge (1994), se define la Seguridad Social como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra los riesgos de concreción individual que jamás dejan de presentarse por óptima que sea la situación de la sociedad en que vivan.

Desde un plano teórico podemos distinguir entre al menos dos modelos de sistemas de Seguridad Social:

1.1. *Modelo profesional o bismarkiano*

Los rasgos básicos que conforman este modelo son los siguientes:

- 1.1.1. La población protegida está definida por la población laboral asalariada, extendiéndose a otros casos de manera muy limitada.
- 1.1.2. La aportación al trabajo cumple la doble función de condición y medida de los derechos de Seguridad Social. La relación salarios - cotizaciones - pensiones establecen el tipo de prestación y la cuantía de la misma.
- 1.1.3. El sistema se estructura alrededor de un conjunto de riesgos propios de los trabajadores.

1.2. *Modelo universal*

Este modelo es más amplio y tiene como objetivo la cobertura total de personas y de necesidades, adecuando la prestación de forma que sirva para proporcionar un nivel de renta mínimo preciso para la subsistencia de todos los necesitados.

Ambos tipos de sistemas admiten distintas formas de financiación:

1.3. *A cargo del Sector Público*

1.4. *A cargo de las cuotas de los afiliados. Este tipo de financiación admite a su vez dos instrumentaciones:*

- 1.4.1. El sistema de reparto basado en un contrato intergeneracional implícito en el cual las cuotas e ingresos actuales sirven para cubrir las prestaciones del momento actual.
- 1.4.2. El sistema de capitalización basado en modelos actuariales en el cual se utilizan técnicas de ahorro y generación de reservas de los ingresos actuales para hacer frente a los gastos del futuro.

2. La Seguridad Social Española

El estudio de la Seguridad Social en nuestro país nos permite observar como el modelo español no se ajusta perfectamente a ninguno de los expuestos anteriormente. Este hecho se debe al proceso de evolución seguido por la Seguridad Social en España, en el que vamos a apreciar como las reformas predominan sobre la estabilidad.

Actualmente se debate con fuerza la necesidad o no de reformas y cómo deberían producirse estos cambios. Sin embargo esta situación no es un hecho aislado en la historia de la Seguridad Social, ya que el volumen de recursos que genera y la amplitud de la población implicada con intereses en juego (la práctica totalidad de los habitantes) es la causa principal de esta constante evolución.

2.1. *Antecedentes históricos*

Aunque en 1883 se crea la Comisión de Reforma para la mejora de la clase obrera, el primer antecedente claro de la Seguridad Social Española data de este siglo y se materializa en la Ley de 30 de enero de 1900, con la que se implanta el primer seguro obrero de España concretado en el seguro de accidentes de trabajo.

En 1908 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (INP) que se caracteriza por ser voluntario y por utilizar el sistema de capitalización individualizada. Por lo tanto, en España a comienzos de siglo ya fue experimentado un sistema de capitalización.

El primer seguro obligatorio se implanta en 1919 y se llama Seguro Obrero. En un primer momento su vía de financiación es dual (Sector Público y empresas), para introducir después también a los empleados utilizando un sistema de capitalización colectiva.

En 1939, tras la guerra civil, se transforma el Retiro Obrero en el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), sustituyéndose el sistema de capitalización utilizado hasta entonces por el de reparto. En 1946 se constituye el Mutualismo Laboral, como un sistema de previsión obligatorio para ciertos tipos de trabajadores.

La descoordinación entre los dos sistemas entonces existentes, el SOVI y el Mutualismo, genera la aparición de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, en la que se define la Seguridad Social como "una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto a viejos, a sanos respecto a enfermos, a ocupados

respecto a los que no lo están,... a las actividades económicas en auge y prosperidad respecto a los sectores deprimidos". Es decir, que el sistema elegido fue el de reparto, con intención de aplicar políticas redistributivas.

Hasta la aparición de la Constitución, se aprueban la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social en 1972 y el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social en 1974.

La Constitución de 1978 en su artículo 40 establece que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social, para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres". Es decir, hay un cambio hacia la universalización del sistema.

En 1985, con el Acuerdo Económico y Social, se elaboró el Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social, sin valor jurídico, pero asumido por el Gobierno, en el que se establece un proceso de reforma que desembocaría en tres niveles:

- Nivel profesional contributivo.
- Nivel complementario libre.
- Nivel no contributivo.

La Ley 26/1985 de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social (conocida como Ley de Pensiones) refuerza el carácter proporcional de las pensiones respecto al tiempo cotizado e inicia un proceso de universalización a través de las pensiones asistenciales. La Ley 26/1990 de Prestaciones no Contributivas amplía el sistema de Seguridad Social al incluir a ciertos colectivos que aunque no cumplan los criterios vigentes pueden acceder a las prestaciones por jubilación, regulando además las prestaciones familiares.

Esta es la situación actual, desde un punto de vista legal, de la Seguridad Social en España. En el epígrafe número cuatro veremos con más detalle como la aparición de la crisis económica y el estancamiento demográfico hacen replantearse la posibilidad de la pervivencia del sistema de Seguridad Social vigente en el medio plazo. Pero antes de ver por donde "hace agua" el sistema, o si lo hace realmente, es necesario conocer la estructura de la Seguridad Social, las prestaciones actuales y su manera de financiarlas.

2.2. El sistema de Seguridad Social en España

Vamos a ver como el modelo de Seguridad Social español no corresponde exactamente con ninguno de los modelos teóricos explicados anteriormente, sino que aparece como un sistema especial condicionado por la evolución histórica de los acontecimientos.

Según Fuentes Quintana (1982), la Seguridad Social española se caracteriza por presentarse como un modelo que acepta tardíamente el sistema continental bismarkiano y que se consolida y expansiona después a toda la comunidad de trabajo mediante el abuso y la proliferación de los regímenes especiales, a la vez que siente la llamada del modelo universalista en el momento en el que la crisis económica hace acto de presencia en nuestro país.

Tres son las características esenciales del sistema:

- 2.2.1. Es un sistema profesional, al delimitar a los sujetos protegidos dentro de categorías de población, aunque hay una tendencia a universalizar el sistema.
- 2.2.2. Contributivo, ya que su financiación reposa principalmente en las cuotas o contribuciones de los interesados (trabajadores y empresas)¹, utilizando el sistema de reparto.
- 2.2.3. El sistema está gestionado públicamente, con la participación en régimen de colaboración de entidades privadas (empresas y mutuas)².

La Constitución española recoge además los objetivos de la Seguridad Social, entre los que destacan los siguientes: protección a la familia (art. 39), redistribución de la renta y pleno empleo (art. 40), atención a los disminuidos y a la tercera edad (arts. 49 y 50).

¹ En este caso es dudoso decir que las empresas estén interesadas en financiar la Seguridad Social. De hecho una de las reformas propuestas continuamente para abaratar el empleo es la rebaja de cuotas a la Seguridad Social, que funcionan como un impuesto sobre el empleo. En cualquier caso, las cuotas pagadas por las empresas las soportan en alguna medida los propios trabajadores, pues es sobre quien recae en realidad el impuesto (cuotas).

² La Orden de 11 de enero de 1996 sobre cotizaciones a la Seguridad Social amplía a las Mutuas la capacidad de participar en la gestión de la ILT, concretamente para enfermedades comunes. El Real Decreto Ley 10/1996 de 17 de junio de 1996 establece nuevas formas de gestión privadas para el INSALUD.

2.3. Instituciones de Seguridad Social

La gestión de la Seguridad Social está bajo responsabilidad del Sector Público, y la desarrollan los siguientes entes, en algunos casos con la colaboración de cierta actividad privada:

2.3.1. Entidades dispensadoras de prestaciones.

- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): su cometido se fundamenta en la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema. Goza de personalidad económica propia y se encuentra estructurado en órganos superiores, unos colegiados de participación en el control y vigilancia de la gestión³ y otros unipersonales de dirección y gestión.

- Instituto Nacional de la Salud (INSALUD): su función se concreta en el desarrollo y ejecución de servicios y prestaciones de asistencia sanitaria.

- Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO): su contenido se fundamenta en el desarrollo y la ejecución de los servicios sociales.

- Instituto Social de la Marina: su objetivo principal es la gestión y administración de las prestaciones del sector marítimo pesquero.

2.3.2. Servicios Comunes.

- La Tesorería General que lleva a cabo la recaudación y administración financiera del sistema y unifica los recursos financieros.

- La Gerencia de Informática.

2.3.3. Entidades de Colaboración.

- Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

- Participación voluntaria de las empresas (pago de prestaciones de ILT por enfermedad profesional).

³ A nivel provincial son las Comisiones Ejecutivas, integradas por el Director Provincial de Trabajo, el Director Provincial del INSS, el Director Provincial de la Tesorería, representantes de las Organizaciones Empresariales y de los Sindicatos.

2.4. Prestaciones y financiación del sistema

La Seguridad Social tiene dos modalidades de protección, el nivel contributivo y el no contributivo. El primero de ellos se compone de un Régimen General y cinco Regímenes Especiales que son empleados del hogar, trabajadores autónomos, minería y carbón, trabajadores del mar y agrario. Integrados en este nivel contributivo están también los anteriores todavía vigentes (Seguro Escolar y SOVI).

En cuanto a prestaciones, se recogen las siguientes:

2.4.1. Asistencia sanitaria.

2.4.2. Prestaciones económicas:

- Incapacidad Laboral Transitoria.
- Invalidez Provisional.
- Invalidez Permanente.
- Lesiones permanentes no invalidantes.
- Subsidios de recuperación.
- Prestaciones familiares por hijo a cargo.
- Jubilación.
- Protección por muerte y supervivencia.
- Servicios Sociales.
- Subsidio de maternidad.
- Desempleo⁴.

Además de las anteriormente señaladas, la universalización del sistema hace aparecer prestaciones que no exigen previa cotización por parte los beneficiarios (invalidez, jubilación y prestaciones familiares con hijo a cargo). También las prestaciones por desempleo contienen un nivel no contributivo.

Existen además otro tipo de prestaciones como los salarios sociales, que son realizados por las Comunidades Autónomas. En este caso tampoco pertenecen al nivel contributivo.

En cuanto a la *financiación* de la Seguridad Social, hay que distinguir entre dos fuentes: las cotizaciones y la financiación pública.

⁴ En este caso las prestaciones se encuentran fuera del sistema de Seguridad Social y son gestionadas por el Instituto Nacional de Empleo. Sin embargo, en la Ley de Presupuestos de 1993, se recoge que la gestión de las mismas pasaría al INSS, aunque ese hecho no se ha realizado hasta la fecha.

2.4.3. Cotizaciones

Las cotizaciones constituyen la aportación básica del sistema. La obligación a cotizar nace con el inicio de la actividad y la obligación no cesa por incapacidad laboral transitoria o períodos de prueba, tan solo cesa con la finalización de prestación de servicios y se comunica la baja a la Dirección Provincial de la Tesorería de la Seguridad Social en plazo reglamentario.

Los obligados a cotizar legalmente son los trabajadores y las empresas, siendo estas últimas responsables de aplicar la retención correspondiente en las nóminas de los trabajadores. Las cargas, en el caso del Régimen General se reparten de la siguiente manera (entre paréntesis antes de 1995):

1995	EMPRESA	TRABAJADOR	TOTAL
Contingencias comunes	23,6 (24,4)	4,7 (4,9)	28,3 (29,3)
Desempleo	6,2	1,6	7,8
Fondo Garantía Salarial	0,4	0	0,4
Fondo Profesional	0,6	0,2	0,7
Total	30,8 (31,6)	6,5 (6,6)	37,2 (38,2)
Horas extraordinaria estructurales	12	2	14
Horas extraord no estructurales	23,6	4,7	28,3

Fuente: Elaboración propia.

Se establecen además límites mínimos y máximos para las cotizaciones. Tanto las cuantías de las cotizaciones como los topes son marcados en la Ley de Presupuestos de cada año.

Las cuotas actúan en la realidad como impuestos sobre el empleo, que es sobre quien recae realmente el impuesto, con independencia de la obligación legal.

2.4.4. La Financiación Pública

La financiación que el Estado lleva a cabo del sistema de Seguridad Social se realiza en forma de transferencias o subvenciones, por lo que su repercusión real será la misma que la de los impuestos en general y dependerá de la estructura del sistema fiscal.

La justificación de los gastos de la financiación pública radica en la universalización del sistema. Las transferencias más importantes son las realizadas desde el estado al INSALUD para Asistencia Sanitaria (77,7% en 1994) y los complementos mínimos de pensiones (9%).

Existe además otro tipo de gastos, que están sin cuantificar. Estos gastos hacen referencia a los beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

2.4.5. Evolución de las Cotizaciones y la Financiación Pública

Hasta comienzos de la década de los 80, la Seguridad Social se financiaba casi exclusivamente de las cuotas de trabajadores y empresarios, por lo que su financiación recaía fundamentalmente sobre el factor trabajo. El impacto de la crisis sobre el empleo hizo necesario ir disminuyendo la participación relativa de las cotizaciones en la financiación, aumentando progresivamente la participación del Sector Público.

Así, durante la década de los 70 la participación de las cotizaciones alcanzaba prácticamente el 92% de todos los recursos de la Seguridad Social, porcentaje que ha ido disminuyendo hasta el 65,4% en 1994 (los datos oscilan para 1994 según las fuentes consultadas).

AÑO	COTIZACION	TRANSFERENCIA	OTROS INGRESOS
1977	92,00	3,70	4,30
1979	90,20	5,90	3,90
1981	86,00	11,10	2,90
1983	80,60	17,00	2,40
1985	75,80	21,20	3,00
1987	69,00	24,20	6,80
1989	67,90	25,50	6,60
1991	69,20	30,20	0,60
1993	68,10	30,60	1,30

Fuente: López López y Utrilla de La Hoz (1994).

Hay por lo tanto un crecimiento continuado de la participación del Estado en la financiación de los gastos de la Seguridad Social, justificado por la universalización de la asistencia sanitaria y la extensión de las prestaciones económicas a los niveles no contributivos.

¿Es sostenible esta situación?. La pregunta clave no es si se puede mantener un sistema de Seguridad Social como el actual, puesto que por la vía de la financiación pública es sostenible, de hecho es la explicación de su fuerte crecimiento. Sin embargo, en la situación económica actual española, tras la salida de una profunda crisis económica, e inmersa en un proceso de Unión Monetaria que requiere un fuerte recorte del déficit público, la pregunta esencial es si nuestra economía se puede permitir el incremento del déficit necesario para el mantenimiento del sistema. Este es un proceso con un marcado carácter internacional ya que en algunos países se han puesto en marcha ciertas reformas⁵ con resultados todavía inciertos.

Por otra parte, desde diversos sectores de la sociedad se están poniendo de relieve las dificultades que depara el futuro a medio plazo para mantener un sistema de reparto como el actual. La mayor parte de los estudios y propuestas de reforma provienen de los sectores financieros, muy interesados en tomar parte de un negocio que mueve al año 10 billones de pesetas y por lo tanto necesariamente parciales. Sin embargo todos los estudios auguran una serie de problemas que detallamos a continuación.

3. Problemas del sistema de jubilación

Los problemas del sistema de pensiones de jubilación los podemos agrupar en dos grandes áreas: los que son propios de sistema y los que son ajenos al mismo. Además, estos últimos los clasificaremos en demográficos, económicos y sociales.

Antes de pasar al análisis individualizado de cada uno ellos debemos matizar la propia esencia de estos inconvenientes. Los factores demográficos, económicos y sociales representan un problema en cuanto que afectan al mantenimiento del sistema tal y como está diseñado en la actualidad, pero no son necesariamente problemas en si mismos. El aumento de la esperanza de vida es un inconveniente desde el momento en que afecta a los gastos en pensiones, sin embargo, la prolongación del número de años de vida de las personas es un gran logro de las sociedades desarrolladas.

⁵ Chile y Gran Bretaña.

3.1. Factores demográficos, económicos y sociales

3.1.1. Demográficos

Un primer problema que presenta la sociedad española desde un punto de vista demográfico es el aumento en la esperanza de vida. Según los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística, mientras en la década de los 60 la esperanza de vida al nacer era de 69,85 años, en 1985 la esperanza de vida era de 76,52 años y en la actualidad continúa aumentando. Este hecho, por si mismo, genera un envejecimiento de la población, que se refleja en que en la década de los noventa el porcentaje de población de más de 65 años es del 13%, mientras que en la década de los 60 este porcentaje era de 9,7%.

Un hecho actual, que según diversos estudios y proyecciones, continuará en el futuro, como vemos en el cuadro siguiente.

Proyección de Población	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población total	39.416	39.929	40.562	41.110	41.313	41.142	40.768
Población de 65 años y más	6.050	6.690	6.944	7.209	7.574	7.971	8.660
% Población de 65 años y más	15,3	16,8	17,1	17,5	18,3	19,4	21,2

Fuente: Dirección General de Presupuestos (1994) referenciado en Herce y Pérez Díaz (1995a).

Esta evolución demográfica, similar a otras fuentes consultadas⁶, muestra un escenario de envejecimiento progresivo. El riesgo del envejecimiento de población para el sistema de pensiones actual es que el número de beneficiarios de las prestaciones crece,

⁶ En BAREA, J. y GONZALEZ PARAMO, J.M. (eds) (1996), las tablas elaboradas por Fernández Cordon corresponden a otros años y están referidas a escenarios medios, mínimos y máximos, con proporciones aún mayores.

y que además permanece con tal categoría durante más tiempo, con lo que los gastos de la Seguridad Social en pensiones también aumenta.

Además, nos encontramos con otro comportamiento demográfico que afecta al sistema de manera muy negativa: el estancamiento de la tasa de natalidad. Mientras a principios de los 70 la tasa de natalidad era de 19,50 por mil habitantes, en los 80 era de 10,79 por mil. Esto significa que el número de cotizantes potenciales se va a ver fuertemente reducido.

Por lo tanto, los mayores gastos esperados y los menores ingresos por cotizaciones que los especialistas predicen para el futuro conforman un panorama preocupante. Tal es la importancia de estas tendencias demográficas que es este factor sobre el que hacen especial incidencia todos los estudios consultados.

3.1.2. Económicos

Las diversas crisis económicas han afectado de una manera especialmente fuerte sobre el empleo en nuestro país. De ese modo la tasa de paro se sitúa alrededor del 23%. Esta situación ha tenido dos consecuencias fundamentales:

- Se han incrementado las necesidades sociales, derivadas del mayor número de personas en situación de necesidad.
- Al aumentar la tasa de paro, la población cotizante potencial ha disminuido.

Nos encontramos por lo tanto ante una situación de incremento de gastos con recorte de ingresos.

3.1.3. Sociales

La creación de un Estado del Bienestar en España, paulatinamente desde la instauración del sistema democrático en nuestro país, ha acelerado los gastos sociales, lo que se refleja en un mayor peso de los mismos en porcentaje del PIB. Así, en 1977 el porcentaje de gasto total de la Seguridad Social suponía un 9,9% del PIB, mientras que en 1995 este porcentaje ascendió al 15,87%. Sin embargo los ingresos por cotizaciones no han crecido de la misma manera, fundamentalmente por el escaso crecimiento de la ocupación.

AÑO	1980	1985	1990	1994
Pensionistas	4.127.732	5.064.388	5.773.170	6.391.149
Afiliados	11.060.600	10.546.900	12.513.900	12.125.700
Parados (EPA)	1.526.900	2.938.500	2.441.200	3.725.420
Afiliados/ Pensionistas	2,68	2,08	2,17	1,90
Activos/Pasivos	1,96	1,32	1,52	1,20

Fuente: Boletín de estadísticas laborales, anuario de estadísticas laborales y cálculos propios referenciado en Herce (1995).

3.2. Factores propios del sistema

Además de los factores anteriores, que están contribuyendo a la creación de problemas que ponen seriamente en entredicho la viabilidad futura del actual sistema de pensiones, existen otra serie de factores internos propios del sistema, que contribuyen aunque en menor medida a agravar el déficit del sistema.

Entre estos factores, destaca especialmente la diferencia de trato entre los regímenes de la Seguridad Social. Estas diferencias radican en primer lugar en las distintas coberturas de los mismos. Esta diferencia de trato provoca fallos de equidad e ineficiencia. Hay diferencias de cobertura, prestaciones recibidas y cotizaciones, dependiendo del régimen al que se este adscrito. Algunos de ellos son totalmente deficitarios, mientras que otros deben cubrir estos déficits:

Regímenes (1994)	Ingresos	Gastos	Ingresos/Gastos
REGIMEN GENERAL	74,08	62,64	1,18

Regímenes (1994)	Ingresos	Gastos	Ingresos/Gastos
REGIMENES ESPECIALES			
Autónomos	9,50	9,23	1,03
Agrario	6,19	15,72	0,39
Mar	0,61	1,73	0,35
Carbón	0,45	1,33	0,33
Hogar	0,75	1,90	0,39
Accidentes de trabajo	5,11	4,27	1,20
No contributivo	3,32	3,18	1,04
TOTAL	100	100	1

Fuente: López López y Utrilla de La Hoz (1994) y elaboración propia.

A la vista de la información suministrada podemos resaltar tres clases de regímenes. En un primer grupo destacamos los superavitarios ya que generan una mayor proporción de ingresos que de gastos. En este grupo se encuentran las cotizaciones de accidentes de trabajo y el Régimen General, que a su vez es el más importante tanto a la hora de realizar el gasto como el ingreso.

En un segundo nivel aparecen los equilibrados porque sus ingresos y gastos son prácticamente similares. Pertenecen a este grupo los Autónomos y los no contributivos.

Un tercer estrato lo conforman los deficitarios, la mayoría de los cuales corresponden con los Regímenes Especiales, es decir, el Agrario, el del Mar, el del Carbón y el del Hogar, cuyos ingresos apenas cubren un tercio de los gastos a ellos atribuibles.

En nuestro país, el sistema deriva en esta situación diferencial porque el sistema de Seguridad Social se emplea para realizar políticas de redistribución de la renta. De tal forma que, según el estudio de Martín-Guzmán, P. Bellido Ortega, N. y Jano Salagre, D. (1995), las prestaciones monetarias, consideradas en su conjunto, contribuyen a una distribución de la renta mayor entre los hogares españoles. En particular, se puede decir lo mismo de cada una de las distintas prestaciones de Seguridad Social (incluyendo las de desempleo), si exceptuamos las llamadas prestaciones extraordinarias (natalidad, nupcialidad y otras).

Sin embargo las prestaciones no están contribuyendo a una mayor integración territorial, al contrario, acentúan las diferencias entre las diferentes CCAA.

Conclusiones

La importancia del tema es extraordinaria debido al volumen de recursos y a la amplitud de los afectados. Sin embargo, a esto se le añade la cuestión clave: la intervención del Sector Público mediante transferencias al sistema.

Los problemas analizados en este trabajo reclaman una mayor participación del Sector Público en el actual sistema de financiación, lo cual no parece muy ortodoxo en el marco de la Unión Europea de estricta austeridad.

Ante este panorama, todas las fuerzas políticas y sociales deben solucionar problemas mayores que pueden surgir en el futuro. Las alternativas que parecen presentarse pasan por cambiar el sistema a un sistema de capitalización o reformar el de reparto actual.

Bibliografía

- BANDRES MOLINE, E. (1995): "Recensión sobre los siguientes trabajos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: La Seguridad Social en el umbral del s. XXI. José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz: La reforma del sistema público de pensiones en España. José Barea y José Manuel González-Páramo (dirs): Pensiones y prestaciones por desempleo". *Revista de Economía Aplicada*, Volumen III (9), invierno 1995, pp.177-181.
- BAREA, J. y GONZALEZ-PARAMO, J. M. (eds) (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Bilbao: Fundación BBV.
- DOMINGO SOLANS, E. (1995): "Revisión crítica del funcionamiento actual del sistema español de pensiones contributivas". *Economistas*, 68, 6-9.
- DURAN HERAS, A. (1995): "Rentabilidad de lo cotizado para pensiones", *Economistas*, 68, 10-18.
- ESPAÑA: *Leyes, Seguridad Social. Nueva legislación sobre Seguridad Social* (actualizada a enero de 1995). 1ª Edición. D.L. 1995.
- FUENTES QUINTANA, E. (1982): "Estrategias para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social Española". *Papeles de Economía Española*, 12-13.

- HERCE, J.A. (1995): "Propuestas de reformas de las pensiones: una evaluación ilustrativa". *Economistas*, 68, 40-48.
- HERCE, J. A. y PEREZ-DIAZ, V. (eds) (1995): *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- HERCE, J. A. y PEREZ DIAZ, V. (1995a): "La reforma de las pensiones: una encuesta rápida entre los analistas del sistema español", *Economistas*, 68, 56-61.
- SEGUNDO INFORME BEBERIDGE (1994): *Full Employment in a Free Society*. Londres.
- LOPEZ GARCIA, M.A. (1994): "Política de Seguridad Social y economía de las pensiones", en Velarde J., García Delgado y Pedreño A. (eds): *El Estado en la economía española*. Madrid, Civitas.
- LOPEZ LOPEZ, M.T. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1994): *Introducción al Sector Público Español*, 2ª Ed. Madrid. Civitas.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995): *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

PROTECCIÓN SOCIAL A LOS TRABAJADORES: LA PROVISIÓN PARA PENSIONES

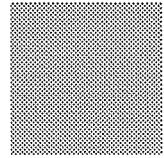
CARLOS JAVIER SANZ SANTOLARIA
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD Y FINANZAS
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Los planes de pensiones, regulados por Ley y otros planes de previsión social alternativos asumidos por las empresas, comprenden aquel conjunto de obligaciones contraídas por las diferentes unidades económicas con sus empleados por prestaciones futuras comprometidas con ocasión de su jubilación. Estas obligaciones deberán ser reconocidas contablemente como gasto del ejercicio en la medida de su devengo contable, durante la vida laboral activa de los empleados, a partir de la fecha de inicio del plan.

Palabras clave:

Gasto.
Información.
Obligaciones.
Regulación.

Protección social a los trabajadores: La provisión para pensiones



Carlos Javier Sanz Santolaria

1. Planes de Pensiones: Definición y clasificación

1.1 Definición

Los planes de pensiones, regulados por Ley y otros planes de previsión social alternativos asumidos por las empresas, se definen en sentido amplio como aquel conjunto de obligaciones contraídas por las empresas con sus empleados por prestaciones futuras comprometidas con ocasión de su jubilación, orfandad, viudedad y cualesquiera otras que pudieran derivarse de las condiciones de cada plan de pensiones.

Estas obligaciones deberán ser reconocidas contablemente como gasto del ejercicio en la medida de su devengo contable, durante la vida laboral activa de los empleados, a partir de la fecha de inicio del plan. Estos planes son distintos de los establecidos por la Seguridad Social obligatoria.

1.2 Clasificación

Dada la variedad de prestaciones sociales que las empresas reconocen a sus empleados y la de los sistemas utilizados para la determinación del coste de los correspondientes planes de pensiones, seguidamente se aborda una clasificación no exhaustiva, que permita familiarizarse con los conceptos que serán tratados posteriormente.

- a) *Por su relación con la Seguridad Social*, pueden ser:
- ⇒ Planes complementarios a los de la Seguridad Social, que fijan la pensión a percibir complementando la establecida por dicha entidad.
 - ⇒ Planes adicionales o suplementarios a los de la Seguridad Social, con prestaciones independientes a las percibidas de la misma.
- b) *Por la cobertura de los planes en cuanto a número de empleados*, pueden ser:
- ⇒ Con cobertura para todos los empleados, con uno o varios planes distintos.
 - ⇒ Con cobertura para una parte de los empleados.
- c) *Por la financiación utilizada*, pueden ser:
- ⇒ Con aportación de la empresa.
 - ⇒ Con aportación de la empresa y de los empleados.
- d) *Por la transferencia del riesgo*, pueden ser:
- ⇒ Planes de compromisos asegurados, total o parcialmente, mediante contraprestación con entidades financieras o aseguradoras, que asumen las correspondientes obligaciones de pago.
 - ⇒ Planes de compromisos no asegurados, en los que la empresa es responsable y pagadora final a los beneficiarios.
- e) *Por la administración de los fondos*, pueden ser:
- ⇒ Planes de fondos externos, cuando la empresa hace entrega de las aportaciones periódicas a una entidad distinta de ella.
 - ⇒ Planes de fondos internos, cuando la empresa retiene las aportaciones periódicas, procediendo a invertir las mismas. Dicha inversión o materialización podrá seguir una de estas alternativas:
 - * Materialización en activos concretos, diferenciados del resto de los que posea la empresa, que se considerarán afectos al fondo.
 - * Materialización en activos propios de la explotación, no separados del resto de los poseídos por la empresa, en cuyo caso no podrá hablarse de afectación de los mismos al fondo.
- f) *Por los riesgos cubiertos*, pueden ser:
- ⇒ Jubilación, viudedad, orfandad y otros como el de incapacidad, etc.

- g) *Por los tipos de prestaciones*, pueden ser:
- ⇒ Renta vitalicia o temporal a partir de una fecha o bien predeterminada cuando ocurra un suceso, durante el período de vida de los beneficiarios.
 - ⇒ Capital único bien a una fecha determinada bien cuando ocurra el suceso.
- h) *Por el tipo de compromiso asumido*, pueden ser:
- ⇒ Planes de prestaciones definidas. Establecen el compromiso con respecto a las prestaciones a percibir por los beneficiarios; por tanto, las aportaciones periódicas deberán ser aquellas que permitan hacer frente a los compromisos establecidos.
 - ⇒ Planes de aportaciones definidas. En este caso el compromiso se establece con respecto al importe de las aportaciones periódicas; por tanto, las prestaciones a percibir en el futuro serán las resultantes de tales aportaciones más sus correspondientes rendimientos.
- i) *Por el sistema financiero-actuarial utilizado*, pueden ser:
- ⇒ Sistemas de capitalización, en los que se considera que cada partícipe o conjunto de ellos, con sus aportaciones o dotaciones va constituyendo un capital, con cargo al cual percibirán las correspondientes prestaciones a partir de la fecha de su jubilación.
 - ⇒ Sistemas de reparto, en las que las aportaciones o dotaciones entran a formar parte de un fondo común, con cargo al cual se hará frente al pago de las prestaciones actuales y futuras de la generalidad de los partícipes. Este es el sistema seguido por la Seguridad Social.

2. Criterio general de contabilización y principios contables aplicables

La A.E.C.A. (1994, p. 20) aborda la solución que deben adoptar las empresas para el registro contable de los compromisos contraídos por ellas con sus empleados a través de planes de pensiones.

Como criterio general de contabilización, la Comisión de Principios y Normas de Contabilidad propugna que los compromisos en materia de pensiones asumidos por las empresas deben calcularse anualmente e imputarse como gasto del ejercicio, con el fin de constituir un fondo que permita atender, mediante un sistema de capitalización, el pago de las correspondientes prestaciones, una vez cumplida la condición que determine el nacimiento de las mismas.

En consecuencia, es el período de vida laboral activa de cada empleado, el que determinará el plazo de formación del fondo, el cual deberá ser suficiente para atender las prestaciones comprometidas por el plan.

Aunque en general son aplicables a la contabilización de los compromisos en materia de pensiones todos los principios enumerados en el Documento número 1 de AECA, tienen especial relevancia en este caso los siguientes:

- a) *Principio del devengo*, según el cual es necesario imputar los costes originados por planes de pensiones periódicamente durante la vida laboral activa de los empleados, con independencia del momento en que se produzca el pago de las prestaciones correspondientes.
- b) *Principio del registro*. Establece que los pasivos devengados y los costes incurridos como consecuencia de los compromisos contraídos por las empresas con sus empleados en materia de pensiones deben comenzar a registrarse contablemente desde el momento en que se contraen tales compromisos.
- c) *Principio de uniformidad*, según el cual una vez establecido el método de cuantificación y contabilización de los costes por planes de pensiones, éstos han de ser aplicados uniformemente en el tiempo, y si se introdujese algún cambio, éste debería basarse en un motivo suficiente, informándose en la memoria de las cuentas anuales, en la que a su vez se cuantificaría el efecto producido por dicho cambio.

3. Disposiciones mercantiles y contables relativas a la provisión para pensiones

a) El *Código de Comercio* señala que son aplicables a la provisión para pensiones las siguientes disposiciones generales del Título III del Libro I de dicho texto:

- ⇒ Art. 34, relativo al objetivo de imagen fiel para las cuentas anuales.
- ⇒ Arts. 35, 36 y 37, que establecen normas generales sobre las cuentas anuales.
- ⇒ Art. 38, que enumera y define los principios de empresa en funcionamiento, uniformidad, prudencia, devengo, no compensa-

ción y precio o coste histórico, así como la preeminencia, en caso de conflicto, del principio de prudencia sobre los restantes.

b) *El Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas* indica que son aplicables a la provisión para pensiones las siguientes disposiciones generales de dicha norma:

⇒ Art. 172, que, al igual que el 34 del Código de Comercio, se refiere al objetivo de imagen fiel para las cuentas anuales.

⇒ Arts. 173, 174 y 182, que regulan la manera en que deben observarse los modelos de cuentas anuales previstos por la Ley, especialmente en cuanto a separación y a agrupación de partidas y elementos que afectan a varias partidas, respectivamente.

Respecto a su presentación en el balance, la provisión para pensiones figura incluida en el punto 1, "Provisiones para pensiones y obligaciones similares" del epígrafe B) Provisiones para riesgos y gastos, del pasivo del balance.

En el balance abreviado no figura el desglose precedido por cifras árabes, por lo que aparecen englobados dentro del mencionado epígrafe B).

El artículo 189, en su apartado A-3, Gastos de personal, tanto del modelo general como del abreviado de la cuenta de pérdidas y ganancias, el apartado 3b) se refiere a las "Cargas sociales, con mención separada de las que cubren las pensiones".

Posteriormente, en el artículo 198 se afirma que "el importe de las provisiones para riesgos y gastos no podrá superar las necesidades para las que se constituyan".

El punto 7 del artículo 200 de la LSA indica respecto a la memoria que "deberán mencionarse con la debida claridad y separación los compromisos existentes en materia de pensiones".

Asimismo, el punto 12 de dicho artículo, relativo a los miembros del órgano de administración, prescribe la mención en la memoria, entre otras cuestiones, de las obligaciones contraídas en materia de pensiones respecto de los miembros antiguos y actuales del órgano de administración.

c) *El Plan General de Contabilidad* define las provisiones para riesgos y gastos como aquellas que tienen por objeto cubrir gastos originados en el mismo ejercicio o en otro anterior, pérdidas o deudas que estén claramente especificadas en cuanto a su naturaleza, pero que, en la fecha de cierre del ejercicio, sean probables o cier-

tos, pero indeterminados en cuanto a su importe exacto o en cuanto a la fecha en que se producirán.

En concreto, la provisión para pensiones y obligaciones similares comprenden los fondos destinados a cubrir las obligaciones legales o contractuales referentes al personal de la empresa, con motivo de su jubilación o por otras atenciones de carácter social (viudedad, orfandad, etc.).

El Plan General de Contabilidad destina la cuenta 140 "Provisión para pensiones y obligaciones similares" para registrar tal concepto, indicando que:

- a) *Se abonará* por las estimaciones de los devengos anuales, con cargo a la cuenta 643, así como por el importe de los rendimientos atribuibles a la provisión constituida, con cargo a la cuenta 662.
- b) *Se cargará* cuando se aplique la provisión, con abono, generalmente, a cuentas del subgrupo 57 y por el exceso de provisión, con abono a la cuenta 790.

En la norma de valoración número 19, relativa a las dotaciones a la provisión para pensiones y obligaciones similares, se indica que:

En la contabilización de las dotaciones a la provisión para pensiones y obligaciones similares se incluirán los gastos devengados, por las estimaciones realizadas según cálculos actuariales, con el objeto de nutrir los fondos internos necesarios para cubrir las obligaciones legales o contractuales, sin perjuicio de la imputación a la provisión de los rendimientos financieros generados a su favor.

Respecto al contenido de la memoria, se establece que deberán señalarse los criterios contables aplicados en relación con las provisiones para pensiones y obligaciones similares, indicando el criterio de contabilización y realizando una descripción general del método de estimación y cálculo de cada uno de los riesgos cubiertos.

En concreto, deberán incluirse en la memoria los siguientes datos:

- ⇒ Análisis del movimiento de esta partida del balance durante el ejercicio, distinguiendo las provisiones correspondientes al personal en activo y jubilado, indicando:
- * saldo inicial.
 - * dotaciones, distinguiendo por su origen (gastos financieros, de personal, etc.).
 - * aplicaciones.
 - * saldo final.

- ⇒ Información sobre:
 - * riesgos cubiertos.
 - * tipo de capitalización utilizado.
- ⇒ Descripción del plan de pensiones, indicándose la financiación utilizada, los grupos de empleados cubiertos, las hipótesis actuariales manejadas así como la naturaleza de las prestaciones.
- ⇒ El importe del coste anual del ejercicio por aportaciones o dotaciones, detallándose separadamente el importe del coste de los servicios, el componente financiero, los efectos surgidos por variación en las hipótesis actuariales, así como cualquier otro efecto surgido de modificaciones, transmisiones del riesgo, etc.
- ⇒ Cuando la provisión para pensiones tuviera que estar materializada en activos concretos afectos al fondo, debe ofrecerse un desglose de las partidas integrantes de los mismos.
- ⇒ Cualquier otra información que se considere oportuna en función de las circunstancias específicas que pudieran concurrir.

Igualmente, en la memoria, deberá distinguirse entre aportaciones y dotaciones para pensiones y otras cargas sociales, así como el importe de las obligaciones contraídas en materia de pensiones respecto de los miembros antiguos y actuales del órgano de administración.

4. Planes de pensiones con prestaciones aseguradas a través de entidades externas a la empresa

Se trata de planes cuya materialización se ha efectuado mediante aportación a una entidad separada de la propia empresa.

La prima establecida se registrará como gasto ordinario del ejercicio, siempre que ésta se haya calculado en base a un estudio actuarial y con criterios económicos de devengo análogos al caso de fondos internos. Si dicha prima no se ajustara a los antedichos criterios, se procederán a efectuar los cálculos con arreglo a éstos, registrándose como gasto el importe que surja de dichos cálculos con independencia de la prima acordada.

La diferencia entre el mayor importe del cargo a gastos por este concepto con respecto a la prima satisfecha, tendrá como contrapartida la cuenta de provisión para pensiones, la cual podrá aplicarse en aquellos ejercicios en que, eventualmente, la prima satisfecha supere al importe que debería cargarse a gastos según los

criterios anteriormente indicados. Si la diferencia tuviera signo contrario se mostraría en el activo del balance como un gasto a distribuir en varios ejercicios.

Conviene distinguir entre transferencia del riesgo y transferencia de la administración a una entidad externa. En el primer caso la entidad externa asume la responsabilidad de pagar la prestación, mientras que en el segundo la responsabilidad sigue recayendo en la propia empresa.

De todas formas, conforme ha quedado indicado anteriormente, incluso aunque se haya producido la transferencia del riesgo, no debe ser el importe de la prima el determinante del cargo a gastos del ejercicio por este concepto, sino el resultante de aplicar los criterios económicos y actuariales anteriormente indicados.

5. Modificaciones en los planes de pensiones

A lo largo de la vida de un plan de pensiones, pueden producirse modificaciones en sus características, debiendo proceder a cuantificar los efectos que se deriven de tales modificaciones.

Cuando el efecto de la modificación afecta a la cuantificación de la obligación devengada por los empleados en activo, incrementando o disminuyendo dicha obligación, el efecto de esta modificación deberá registrarse como un componente más del coste anual del plan, durante el resto de la vida laboral activa de los empleados, de modo sistemático.

Conviene matizar que "variaciones en las hipótesis actuariales" y "modificaciones en los planes de pensiones" son cosas diferentes. Así pues, las primeras están íntimamente vinculadas al método de cálculo que exige la formulación de ciertas hipótesis respecto a la mortalidad esperada, cambios en el tipo de interés calculatorio, evolución de los salarios, etc., mientras que las segundas se refieren a las características intrínsecas del plan. Por ejemplo, cuantía de la prestación a percibir, porcentaje de incremento anual de la misma, antigüedad requerida, etc.

6. Planes de pensiones en empresas con jubilaciones anticipadas

La jubilación anticipada supone el cese de la actividad laboral por parte de los empleados, quienes siguen percibiendo sus habe-

res de la empresa, total o parcialmente, en función de los acuerdos establecidos entre los empleados, la empresa y la Administración, hasta el momento en que pasen a jubilarse definitivamente y entren en el ámbito de la Seguridad Social.

De acuerdo con el criterio general de contabilización antes señalado, el período de dotación de la provisión para pensiones debe coincidir con la vida laboral activa del trabajador, por tanto, en el momento en que cese la actividad del mismo, el saldo de dicha provisión deberá ser igual al valor actual de los compromisos contraídos por la empresa con sus empleados por planes de pensiones. No es aceptable dotación alguna tras el cese de la actividad laboral, salvo las que se refieren a los intereses resultantes de aplicar el tipo de interés calculatorio a los saldos de la provisión, tal y como ocurre para los empleados jubilados.

Con independencia de las obligaciones derivadas de los planes de pensiones existentes, la empresa deberá hacer frente a los pagos derivados de las jubilaciones anticipadas en las proporciones acordadas con empleados y Administración. Estos costes, y en general todos aquellos otros que surjan como consecuencia de la jubilación anticipada, se registrarán como resultados extraordinarios.

En la memoria de las cuentas anuales deberá ofrecerse información sobre el tratamiento contable aplicado en estos casos de jubilaciones anticipadas.

Bibliografía

- AMADOR FERNANDEZ, S. y CARAZO GONZALEZ, I.: *Nuevo Plan General de Contabilidad (comentarios y casos prácticos)*. Ediciones Estudios Financieros. Madrid, 1991.
- ASOCIACION ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS (A.E.C.A.): Documento nº 1 sobre *Principios de Contabilidad en España*. AECA. Madrid, 1980. Edición revisada en 1991.
- _____ : Documento nº 16 sobre *Principios Contables para Provisión para Pensiones*. AECA. Madrid, 1994.
- BUIREU, Jorge y Susana: *Manual de Contabilidad. Nuevo Plan General (volumen I: teoría)*. Ediciones Pirámide. Madrid, 1996.
- CAÑIBANO CALVO, Leandro: *Contabilidad. Análisis contable de la realidad económica*. Ediciones Pirámide. Madrid, 1996.

- CERVERA OLIVER, M. y ROMANO APARICIO, J.: *Introducción a la Contabilidad*. Ediciones Estudios Financieros. Madrid, 1995.
- GONZALO, J.A.; LARRIBA, A.; MALLO, C. y TUA, J.: *Plan General de Contabilidad*. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.
- INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS (I.C.A.C.): *Plan General de Contabilidad*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1990.
- VELA, M.; MONTESINOS, V. y SERRA, V.: *Manual de Contabilidad*. Ariel Economía. Barcelona, 1993.

AYUDAS PÚBLICAS EN LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL. EL CASO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

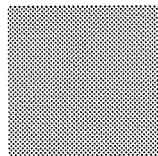
ASUNCIÓN ARNER GÚERRE
DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA E HISTORIA Y ECONOMÍA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Las ayudas públicas constituyen uno de los instrumentos económicos de política ambiental más ampliamente utilizado, a la vez que, cuestionado por su inadecuación al principio de quien contamina paga. En este sentido, a nivel comunitario, se establecen los criterios bajo los que las ayudas respetarán este principio. Por último, se analiza el caso particular de las ayudas en la gestión de residuos.

Palabras clave:

Protección medioambiental, ayudas públicas, residuos, recuperación

Ayudas públicas en la protección medioambiental. El caso de la gestión de residuos



Asunción Arner Güerre

1. Introducción

Las funciones que el medio ambiente presta al sistema económico y el inadecuado funcionamiento del mercado con respecto a los bienes ambientales y la protección del entorno, bien porque son de libre disposición o porque dan lugar a importantes efectos externos, justifican la intervención pública en esta materia con el objeto final de maximizar el bienestar de la sociedad y salvaguardar los intereses de las generaciones futuras.

A la vez que se redefine el enfoque de la política ambiental sobre bases más preventivas y una responsabilización conjunta de todos los sectores de la sociedad, los instrumentos tradicionales de regulación se muestran ineficientes para encauzar tales cambios. Así, las regulaciones se complementan con instrumentos económicos que pretenden influir en la conducta de los agentes contaminantes con respecto al medio ambiente generando incentivos en la dirección socialmente deseada, mediante cambios en los costes relativos -tanto monetarios como psicológicos- a los que se enfrentan (Barberán, 1996:17).

Las ayudas públicas constituyen junto a impuestos, depósitos reembolsables y opciones negociables los instrumentos de mercado más significativos utilizados tradicionalmente. Las ventajas que presentan estos instrumentos en términos de eficiencia económica, incentivos a la innovación o la captación de recursos financieros, en algunos casos, han llevado a que se recomiende su utilización en los últimos tiempos por la OCDE y la Unión Europea¹. Asimismo, se

¹Un análisis exhaustivo de las características de los distintos instrumentos económicos puede verse, por ejemplo, en OCDE (1989) y Franco Sala (1995: capítulos 4-8).

valora su adecuación al principio de que quien contamina paga, principio generalmente aceptado en el desarrollo de las políticas públicas medioambientales, que en el caso de las ayudas públicas constituye la principal objeción en su aplicación.

2. Las ayudas públicas como instrumento de política ambiental

El concepto de ayudas financieras, como instrumento de política ambiental, se refiere a distintas formas de ayuda cuyo objeto es incentivar a los agentes económicos a modificar su comportamiento para reducir la degradación ambiental o financiar las medidas necesarias para ello. Así, pueden distinguirse las siguientes clases de ayudas financieras:

a) subvenciones: se conceden por unidad reducida de vertido², para equipos anticontaminantes, para cambios en los procesos de producción o para investigación y desarrollo entre otros fines.

b) créditos blandos: son préstamos en condiciones más ventajosas que las del mercado que se conceden, fundamentalmente, a la inversión.

c) las ventajas fiscales³ incluyen la posibilidad de amortización acelerada de equipos y las exenciones fiscales a la adquisición de tecnologías limpias, tecnologías de reciclado, etc. Las exenciones son susceptibles de incluirse con relación a distintos impuestos: deducción del IVA en la adquisición de equipos, desgravaciones del impuesto de sociedades por inversiones destinadas a la protección ambiental, o la supresión de aranceles a la importación de equipos antipolución.

Las ayudas resultan eficaces en la medida que facilitan la adaptación de los contaminadores a una situación más respetuosa con el medio ambiente. No obstante, se apunta como objeción que las subvenciones a la reducción de la contaminación pueden actuar de incentivo a la entrada de nuevas empresas en esa industria, luego aunque individualmente las empresas reduzcan sus vertidos, globalmente en la industria al poder aumentar el número de empresas aumentaría la contaminación (Pearce y Turner, 1995:147-149). Con

² El análisis de la determinación de la subvención óptima puede verse en Franco Sala (1995:114-115).

³ Estos incentivos, mediante sesgo del sistema de fiscalidad directa, presentan el carácter de ayudas financieras más que el de impuestos (OCDE, 1993:36).

respecto, a las ayudas por equipos anticontaminantes sería sólo por motivos de imagen, obtención de beneficios por incrementos en la productividad, presión pública u obligación legal lo que impulsa-se a su utilización (Franco Sala, 1995:120).

Por otra parte, pueden no ser eficientes al limitar la elección del modo de reducir la contaminación, si se subvencionan ciertos equipos o tecnologías y otros no. Se objetaría también el gasto de recursos públicos que suponen. Favorecerían, sin embargo, el desarrollo tecnológico al incrementar la demanda de tecnologías limpias.

A la vez que se justifica la utilización de ayudas financieras para la protección del medio ambiente, deben valorarse aquellas subvenciones a la extracción de recursos naturales que las políticas nacionales han implantado, como las subvenciones al carbón y otros tipos de energía, o a la extracción de madera, que claramente actúan en la dirección opuesta a conseguir una mejora ambiental.

Las ayudas financieras siendo un instrumento reiteradamente utilizado en política ambiental constituyen un instrumento muy cuestionado. Las ayudas financieras pueden transferir los costes de los contaminadores a los contribuyentes, en el caso habitual de que se satisfagan con fondos públicos, mostrándose contrarias al principio de quien contamina paga. Este principio económico, en sentido amplio, supone que los agentes económicos internalicen todos los costes de utilización o de degradación de los recursos medioambientales, siendo un principio rector de las políticas medioambientales en el ámbito de la OCDE y la Unión Europea.

A nivel comunitario se admite su utilización, constituyendo una excepción a la prohibición de ayudas estatales, en la adaptación de las empresas a las obligaciones de protección del medio ambiente, sobre la base de que asumir acciones de carácter preventivo genera beneficios externos significativos para toda la sociedad.

En diciembre de 1993, la Comisión adoptó, una serie de nuevas directrices en materia de medio ambiente sobre cuya base juzgará las ayudas públicas para la protección del medio ambiente⁴. El objetivo es garantizar que las ayudas públicas con fines medioambientales cumplan el principio de "quien contamina paga" y, a la vez, que sean coherentes con el mercado interior y con las políticas de competencia de la Unión Europea.

⁴ DOCE C 72, de 10 de marzo de 1994.

Las ayudas estatales que se vienen concediendo en favor del medio ambiente se clasifican en las siguientes categorías:

- Incentivos para la inversión: se contemplan como tales las ayudas a empresas para facilitar la adaptación a nuevas normas, superar el alcance de las normas, o aquellas que se basan en acuerdos suscritos con empresas. Se especifica en este apartado también aquellas ayudas a la inversión en ámbitos en los que la actuación medioambiental es prioritaria *pero beneficia principalmente a la colectividad* y no al inversor, por lo que *las medidas se adoptan de forma colectiva*. Sería el caso de la gestión de residuos y del reciclado.

Bajo el criterio de que los costes subvencionables deberán limitarse estrictamente al coste financiero adicional necesario para alcanzar los objetivos medioambientales, se establecen los límites a subvencionar dependiendo de la finalidad de la inversión, las características de las empresas y de las regiones en que se realizan.

- Ayudas para medidas horizontales de apoyo: se refieren a ayudas en los ámbitos de investigación y desarrollo de tecnologías menos contaminantes, información técnica, servicios de asesoramiento y formación de personal, auditorías medioambientales en las empresas; e información y sensibilización del público.

Así, se contemplan ayudas para campañas de sensibilización medioambiental y de información específica, por ejemplo, sobre recogida selectiva de residuos, ahorro de recursos naturales o productos no contaminantes.

- Ayudas de funcionamiento en forma de desgravaciones de impuestos y exacciones medioambientales y subvenciones. Estas ayudas constituyen una excepción al principio por el que no se aprobarían aquellas ayudas de funcionamiento que eximan a las empresas de los costes debidos a la contaminación.

Se contempla que la introducción de impuestos o exacciones medioambientales puede dar lugar a ayudas estatales, ya que algunas empresas no pueden soportar la carga financiera adicional y soliciten una desgravación temporal para evitar la desventaja con aquellos competidores de países en que no existan tales tributos.

Asimismo, en el tratamiento de residuos se contemplan subvenciones para la cobertura, total o parcial, de los costes de funcionamiento de las instalaciones de eliminación o reciclado de residuos, depuración de aguas, etc., que pueden correr a cargo de organismos cuasipúblicos que cobran a los usuarios por el servicio prestado. Estos servicios se ajustarían al principio de "quien contamina

paga", pero se considera que "quizás sea preciso aplazar el pago íntegro por los usuarios o conceder subvenciones cruzadas, especialmente durante el período transitorio entre los procedimientos tradicionales de eliminación y las nuevas técnicas de reciclado".

Se establece, no obstante, que se concederá esa ayuda, siempre que las empresas contribuyan en función de su utilización del sistema o del volumen de residuos que generen. En el caso de residuos industriales o agrarios se analizarán individualmente los casos.

Se incluyen también ayudas para la compra de productos no contaminantes en lugar de productos clásicos más baratos.

3. El caso particular de la gestión de los residuos

El análisis económico de la recuperación⁵ justifica el apoyo a las actividades de recuperación en base a las externalidades positivas que, para la sociedad, generan. Estos efectos externos se miden en términos de los costes de eliminación evitados por la sociedad al desviar de los flujos de eliminación estos residuos. Se exigiría una compensación para internalizar esos efectos externos, determinando así una remuneración de tipo mixto entre la procedente de los productos recuperados y revendidos en el mercado y la remuneración por el servicio prestado. Esta remuneración podría materializarse, por ejemplo, en bajos costes financieros para el desarrollo de esa recuperación adicional u otro tipo de ayuda financiera.

Procurarían, por otra parte, la recuperación las ayudas a empresas que utilizan materiales reciclados en sus procesos de producción.

El reciclaje proporcionaría otros beneficios sociales en términos de la conservación de materiales primarios y energía, así como las emisiones asociadas a otras formas de eliminación. Estos beneficios sociales se contabilizarían gravando las actividades perjudiciales o subvencionando a las que actúan favorablemente como el reciclaje. Se debería valorar, sin embargo, otros costes sociales producidos, por ejemplo, los efectos negativos perjudiciales que pudiera provocar el transporte de los materiales para su reciclaje.

En España, actualmente, la complejidad de la legislación ambiental y el elevado grado de descentralización con respecto a las competencias de medio ambiente, determinan una multiplicidad

⁵ Bertollini (1987)

de modalidades de ayudas públicas que, en general, tienen como denominador común su apoyo en los fondos estructurales comunitarios. A nivel estatal, el Plan Nacional de Residuos Peligrosos⁶ refleja esa interrelación. El cuadro 1 recoge los tipos de ayudas concedidas a la gestión y reciclado de residuos en España.

Se tratan, fundamentalmente, de ayudas a la inversión, únicamente en el caso de los aceites usados se observan subvenciones a la gestión o de funcionamiento, en este caso, por kilogramo de aceite que no se deseche finalmente, estableciéndose para 1996 una cantidad máxima de 400 millones de pesetas (a aplicar en el ejercicio presupuestario de 1996 y 1997).

El Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)⁷, cuyo objetivo es orientar la actuación del Gobierno de la Nación en materia de residuos peligrosos, se basa en el compromiso global de aportación del 25% de las inversiones públicas previstas en el Plan, estimadas en 180.000 millones de pesetas, con cargo a recursos presupuestarios o mediante la canalización de recursos del Fondo de Cohesión. Se prevé se aplicarán a la prevención, reutilización y reciclaje, construcción de infraestructuras de tratamiento y diagnóstico sectorial y empresarial. Asimismo, contempla la canalización de financiación a bajo tipo de interés para inversiones públicas y privadas, previa conformidad de las Comunidades Autónomas afectadas.

A nivel nacional, se establecen también ayudas a través del Programa Industrial y Tecnológico (PITMA), del Ministerio de Industria y Energía. Actualmente vigente el PITMA II (1995-2000)⁸, cuenta con un presupuesto de 50.000 millones de pesetas. Se contemplan ayudas a inversiones de corrección industrial o minimización para adaptarse a la normativa ambiental; proyectos de innovación y desarrollo tecnológico y actividades de formación e información.

Con respecto a los residuos sólidos urbanos, las ayudas son también ayudas a inversiones para favorecer la recuperación y la implantación de sistemas de gestión de residuos sólidos urbanos⁹.

⁶ BOE 114, de 13 de mayo de 1995.

⁷ BOE 11 de 13 de mayo de 1995.

⁸ BOE 313, de 31 de diciembre de 1994.

⁹ En la Comunidad Autónoma de Aragón se establecen estas ayudas por el Decreto 18/1996, de 20 de febrero (BOA 26, de 4 de marzo de 1996). Según la convocatoria para 1997 se contemplan ayudas para la adquisición de vehículos, contenedores de recogida y equipamiento auxiliar de residuos sólidos urbanos y ayudas destinadas a impulsar la actividad económica del reciclado de residuos sólidos urbanos (BOA 132, de 6 de noviembre de 1996).

CUADRO 1.
AYUDAS A LA GESTIÓN Y RECICLADO DE RESIDUOS A NIVEL NACIONAL.

RESIDUOS INDUSTRIALES

A) AYUDAS A LA INVERSIÓN

Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)

ayudas financieras a empresas:

- subvención de tres puntos sobre el MIBOR con respecto a actuaciones de reducción en origen y de dos puntos en el caso del reciclaje (in situ) a través de la línea verde del ICO.
- subvenciones a empresas conjuntamente con las Comunidades Autónomas con una aportación del 50% en actuaciones de reducción en origen, y al 25% en las actuaciones para una gestión adecuada.

financiación de infraestructuras de tratamiento:

- aportación del 100% para la construcción de depósitos de eliminación utilizables por más de una Comunidad Autónoma.
- subvención del 5% al 25% para el resto de infraestructuras de tratamiento, como la incineración.

Programa Industrial y tecnológico: PITMA II (1995-2000)

- subsidiación de intereses a proyectos para la reducción de residuos o introducción de tecnologías limpias (tipo de referencia del ICO menos tres puntos porcentuales) y resto de proyectos (tipo de referencia menos dos puntos porcentuales)

B) AYUDAS DE FUNCIONAMIENTO

*Orden de subvención de aceites usados (8 de noviembre de 1996)**

- actividades de regeneración (15 pesetas por kilogramo de aceite regenerado)
- actividades en Centros de Transferencia para su valorización energética (5 pesetas por kilogramo)

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

- campaña de apoyo al reciclado de papel y vidrio: suministro gratuito a los Ayuntamientos de contenedores y, excepcionalmente, de camiones para la recogida.
- apoyo a los planes de gestión de las CC.AA. mediante actuaciones que favorezcan el reciclado de los residuos y el sellado de vertederos incontrolados.

* BOE 270, de 8 de noviembre de 1996

Fuente: elaboración propia

4. Conclusiones

En el ámbito de la protección medioambiental las ayudas públicas constituyen uno de los instrumentos de política ambiental más ampliamente utilizado, fundamentalmente, porque facilitan una rápida adaptación de los contaminadores a una situación más respetuosa con el medio ambiente. No obstante, las ayudas públicas pueden resultar incompatibles con el principio quien contamina paga que, en sentido amplio, supone que los agentes contaminadores deberían internalizar todos los costes de la utilización o degradación de los recursos ambientales, mientras que las ayudas transferirían, en cuanto se financien con recursos públicos, los costes de los contaminadores a los contribuyentes.

Sobre la base de que de la adaptación al cumplimiento de una política preventiva derivan beneficios para toda la sociedad, las ayudas pueden contemplarse como un instrumento compatible con el principio de quien contamina paga. En el ámbito comunitario, para procurar el cumplimiento de este principio y salvaguardar, asimismo, situaciones en que se falsee la competencia, se establecen los criterios que deben regir la concesión de las ayudas.

En el caso particular de la gestión de residuos, el análisis económico justifica las ayudas a estas actividades por los efectos externos positivos que generan para la sociedad, en términos de los costes financieros evitados de otras opciones de eliminación. Además, deberían valorarse otros beneficios ambientales que para la sociedad derivan y que podrían contabilizarse apoyando a estas actividades.

Bibliografía

- BARBERAN ORTI, R. (1996): *La política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón*, MIRA editores, Zaragoza.
- (1997): "Las políticas de medio ambiente y de los consumidores", *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, pp. 375-412.
- BERNSTEIN, J (1992): *Planteamientos alternos para el control de la contaminación y el manejo de desechos. Instrumentos regulatorios y económicos*. Banco Mundial.
- BERTOLINI, G. (1987): "Résidus ménagers: récupération ou élimination? A la recherche d'un optimum économique", TSM-L'EAU, Juin, pp.291-299.

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente "Hacia un desarrollo sostenible" (1993-2000). DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): Informe de aplicación del V Programa. COM(95) 624 final.
- FERNANDEZ DE GATTA, D. (1995): *"El marco normativo de los instrumentos económicos y fiscales para la gestión de residuos industriales"* en "I Conferencia Internacional de Gestión de Residuos", Sevilla.
- FRANCO SALA, L. (1995): *Política económica del medio ambiente*. Cedecs Economía, Barcelona.
- OCDE (1989): L'utilisation des instruments économiques pour la protection de l'environnement, Paris. Versión parcial castellana de Villanueva de Azcona, "La utilización de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº2, 1990, pp.215-240.
- PEARCE, D.W; TURNER, R.K (1995): *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Colegio de Economistas de Madrid.
- PLAN NACIONAL DE RESIDUOS PELIGROSOS 1995-2000, B.O.E 114, de 13 de mayo de 1995.
- POVEDA DE LA IGLESIA, J (1995): *"Recogida y tratamiento de aceites usados y su financiación"* en "I Conferencia Internacional de Gestión de Residuos", Sevilla.

GÉNERO Y TRABAJO SOCIAL

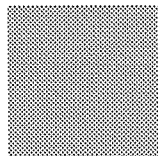
TOMASA BAÑEZ TELLO
PROFESORA DE TRABAJO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y PSICOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Este trabajo pretende ser un acercamiento teórico al tema de la presencia mayoritaria de mujeres en la profesión del Trabajo Social a partir de la hipótesis de que en las sociedades occidentales la profesión del Trabajo Social es considerada como una profesión femenina, para cuyo ejercicio se requieren cualidades y capacidades típicamente femeninas, determinadas en el marco del proceso de la división sexual del trabajo y de los sistemas de género y de que la profesión de trabajo social, como profesión femenina, asume en la división social del trabajo el mismo papel del control de la vida cotidiana de los pobres, que las mujeres asumen en el control social de la vida cotidiana, a través de su papel en la producción y reproducción social.

Palabras clave:

Política social, legitimación, control social, trabajo social, sistemas de género, división sexual del trabajo, profesiones femeninas, reproducción social.

Género y Trabajo Social



Tomasa Bañez Tello

1. Introducción

En este trabajo se presenta al Trabajo Social como una profesión que se crea en la división social del trabajo y en el marco de la política social, para posibilitar su función de legitimación y de control social. Este control de la vida cotidiana se ejerce a través de la mediación entre la concreción de los hechos y los problemas sociales y las formas socialmente estructuradas para encararlos. También se analiza cómo las representaciones sociales colectivas respecto al papel del trabajo social se expresan a través del discurso y de la práctica profesional.

A continuación, se intenta explicar el por qué de la presencia mayoritaria de mujeres en el Trabajo Social, para lo cual se analizan las elaboraciones teóricas de la antropología social y del feminismo sobre el género como construcción social, sus aportaciones a este tema, así como las críticas que han recibido estos planteamientos.

Para finalizar, se analiza también cómo determina el rol y el perfil profesional de los trabajadores sociales el hecho de que la profesión sea ejercida mayoritariamente por mujeres (desvalorización, falta de autonomía, ideología del amor, como coartada libre de sospecha, cualidades ligadas a la sensibilidad y a las técnicas y no al intelecto, etc.).

2. El Trabajo Social como profesión en la división social del trabajo

En este primer apartado me propongo partir del contexto que encuadra la profesión de trabajo social y el ejercicio que se realiza de la misma. Este contexto está determinado por las formas de respuesta social que las sociedades en cada momento histórico, ponen en marcha para atender las necesidades y los problemas sociales de sus miembros. En las sociedades occidentales y después de la Segunda Guerra Mundial, este contexto está condicionado por el denominado Estado de Bienestar, con un predominio de las intervenciones públicas, a través de la política social. Los análisis de diferentes autores (Claus Offe, Ian Gough, Norberto Bobbio, Ramesh Mishra, Norman Johnson, Julia Varela, Fernando Alvarez-Uría, Roberto Bergalli, Helga M^a Hernes) coinciden, desde una perspectiva progresista en la función de legitimación del poder y de control social que cumple la política social a través del Estado de Bienestar y el papel de las mujeres en la puesta en práctica de las respuestas a las necesidades sociales, tanto desde la familia, los sectores informales, como desde el mercado y el propio estado.

Este contexto determinaría por tanto, el surgimiento del Trabajo Social como profesión en la división social del trabajo, de acuerdo con la hipótesis de que el trabajo social aparece en el marco de la política social y para contribuir a su función de legitimación y de control social.

En esta línea T. Zamanillo y L. Gaitán plantean que a finales del siglo XIX una nueva filosofía sobre la intervención social del Estado determina la concepción de la pobreza, que pasa a ser considerada como un factor de desorden salvaje, lo que supuso también la necesidad de un Estado capaz de regular esta situación. En el marco de esta filosofía nace el Socialismo Fabiano, elemento fundamental en Inglaterra para la puesta en marcha de unos "técnicos de la reforma", con unos antecedentes en la filantropía. Este movimiento social y político compatibilizó sus ideas progresistas con unos métodos reformistas, impregnadores y evolucionistas, que dieron como resultado una concepción del trabajo social como un instrumento de contención, educación y ajuste, para lo cual era necesaria la realización de diagnósticos sociales de los individuos, para cumplir con los fines de una política social de integración.

Estas circunstancias hicieron que para los primeros técnicos los objetivos del trabajo social fueran de tipo reformista: "desarrollo de la personalidad" (M. Richmond, 1922), "bienestar económico y

oportunidades para el desarrollo social" (G. Hamilton, 1940), "reactivar los recursos de la comunidad para ponerlos a disposición de la necesidad individual" (S., Bowers, 1940).

Posteriormente, la democracia sienta las bases para dar continuidad a la práctica de un trabajo social con criterios de reforma conservadora, que se transformarían gradualmente en otro concepto de reforma propio del Estado de Bienestar. Aunque esta transformación no supone un cambio sustancial en la práctica, ya que ambas mantienen como objetivo primordial el equilibrio del sistema mediante el orden y el control de los conflictos. En este sentido, "el ejercicio del trabajo social no pasa de ser una práctica más de control, aunque hoy se trate de un "control dulce", como lo denomina Ricardo de León; esta misma función la cumple, en última instancia, cualquiera de las profesiones de ayuda o del cambio planificado" (ZAMANILLO, T. y GAITAN, L., 1991: 26).

Estas mismas autoras utilizan para el análisis de la profesión del trabajo social en la moderna división del trabajo la siguiente, como hipótesis de partida: "el trabajo social como profesión, nace a partir del reconocimiento social de la necesidad de ayudar a las personas que lo precisan, desde instituciones organizadas, más allá de la ayuda voluntaria. Se transforma así la ayuda espontánea en acto profesional, en acto consciente, mediante toda una serie de acciones habitualizadas que preceden a toda institucionalización" (ZAMANILLO, T. y GAITAN, L., 1991: 29).

Para aplicar esta hipótesis al análisis del surgimiento del trabajo social como profesión, las citadas autoras repasan algunos de los conceptos básicos planteados por Berger y Luckmann sobre los comportamientos institucionalizados que llegan a convertirse en normas aceptadas por todos para resolver los problemas de la sociedad, en concreto los conceptos de "firmeza en la conciencia y conciencia reflexiva".

El primer concepto se refiere al desarrollo de una institución recién creada, todavía inestable y sin objetivar. En estos inicios se producen actuaciones espontáneas de los actores, que consiguen una firmeza de conciencia mediante la repetición. Es decir, la habituación provoca una serie de rutinas mediante las cuales la conducta se va haciendo más real.

Esta realidad, una vez que se ha objetivado, ha de ser explicada y transmitida a otras generaciones para conseguir su legitimación. La lógica de estos comportamientos se consigue en las instituciones, según Berger y Luckman, por medio de la reflexión que

se hace sobre ellas, y no reside en la capacidad funcional de las instituciones, sino en como se las concibe. De forma que para legitimar las instituciones se necesita una conciencia reflexiva que les de coherencia y sentido; se necesita que exista un significado compartido por todos.

Estos significados ya compartidos y objetivados han de pasar al nivel de las proposiciones teóricas, que cuando alcanzan el nivel de las teorías explícitas, con un cuerpo de conocimientos diferenciado y un universo simbólico, adquieren el grado más amplio de legitimación, trascendiendo la esfera de la aplicación pragmática.

Todas las conductas tipificadas y llevadas a cabo por los profesionales, son interpretadas por medio de diferentes roles que corresponden a un conocimiento objetivado que es común a la colectividad de los actores. Este conocimiento no es solo de carácter congnotitivo (normas de procedimiento, reglas y técnicas), también se requieren actitudes, valores e incluso emociones.

De esta forma, la adquisición de conocimientos y la internalización de roles son dos elementos fundamentales en el comportamiento profesional. Estos conocimientos son especializados y han sido legitimados objetivamente y sancionada su transmisión. Esta transmisión del significado de la institución se fundamenta en el reconocimiento social de la misma como solución permanente a un problema permanente de una colectividad.

Este proceso que ha recorrido el trabajo social como profesión es el resultado de la división del trabajo y representa el orden institucional. La sociedad ha legitimado la acción de estos profesionales para una función determinada, de forma que constituyen una pieza clave para dar respuesta a los problemas de los individuos, como delegados del Estado de Bienestar (BERGER, P. Y LUCKMANN, T., 1986: 164-223).

Otro autor que ha publicado recientemente una obra sobre las teorías contemporáneas del trabajo social, Malcon Payne comparte también esta concepción del trabajo social como construcción social afirmando que, tanto la actividad profesional como las teorías que sobre la acción social y el trabajo social existen son productos del entorno en el que se desarrollan, un entorno que también afecta a lo que los profesionales dicen y hacen, a sus actitudes sociales, sus ideas y sus valores (PAYNE, M., 1995).

Es interesante destacar los análisis realizados por Fernando Alvarez-Uría en diferentes trabajos sobre el origen del trabajo social como profesión. Por ejemplo, en la ponencia expuesta en las Jor-

nadas sobre 4 Siglos de Historia de la Acción Social, realizadas en 1986 se presenta la figura de las "visitadoras de los pobres", como precursoras de esta actividad profesional. Según este autor, en la Edad Moderna se produjo un cambio fundamental en las concepciones sobre la pobreza, que también repercutió en las concepciones sobre la asistencia social. Así, durante siglos los pobres fueron pobres de Jesucristo, representantes de su imagen y a los que había que socorrer, ya que representaban el ideal de pobreza cristiano. Por el contrario, en la Edad Moderna, la nueva percepción de la riqueza y del trabajo asimilará a la pobreza con la ociosidad y los excesos.

De esta forma, en el siglo XIX, la asistencia social es considerada como una ciencia política, ya que la solución de los problemas de pobreza no proceden de principios religiosos, sino de una teoría económica del comercio y de la producción de riquezas, por lo que los Estados asumen la beneficencia, como forma de atención de las situaciones de pobreza. Desde este planteamiento, "la pobreza va a ser concebida a través del prisma del trabajo, la salud y la riqueza en tanto que instancias constitutivas del nuevo orden burgués. Ociosidad, enfermedad y pobreza significan ante todo desorden, de ahí que la beneficencia, ciencia gestora de estos focos de inestabilidad social se convierta en una pieza clave de gobierno" (ALVAREZ-URIA, F., 1986:130).

El pauperismo en que viven las clases populares es visto como un factor de debilitamiento del Estado, ya que produce no solo una degeneración física, sino también una degeneración moral, cuyos efectos se manifiestan en actitudes de abatimiento incurable, descuido extremado y conductas de imprevisión y embriaguez. Por esa razón, se necesita de un Estado interventor que evite la guerra social y en cuyo marco institucional de la beneficencia intervengan las visitadoras de los pobres, como expertas que tratan de definir el mal y proponer remedios. Este conocimiento es inseparable de las formas de control social, ya que cuando el poder se ejerce a través mecanismos sutiles no puede hacerlo sin formar, sin organizar y poner en circulación un saber, o mejor unos aparatos de saber que no son construcciones ideológicas.

En ese momento, finales del XIX, se supone que la moralización puede evitar el enfrentamiento entre el trabajo y el capital, "destruyendo la cohesión social de la miseria, rompiendo la solidaridad de clase de los trabajadores, creando hábitos de mansedumbre y templanza y practicando una política de aislamiento y la individualiza-

ción". De forma que las líneas de actuación en acción social contemplan la integración de una gran parte de la clase obrera y medidas de represión y destrucción de los que no entran en el juego. "La misión del obrero es trabajar y si la enfermedad, la vejez o los accidentes atentan contra él, el Estado solícito y previsor acudirá en su ayuda". Pero a los que alteren al nuevo orden social se les aplicará el manicomio y la cárcel, como nuevos baluartes de la defensa del cuerpo social" (ALVAREZ-URIA, F., 1986:135-144).

Esta situación que se encuentra en la génesis del trabajo social como profesión es calificada por F. Alvarez-Uría como ambivalente, ya que "era preciso promover el cambio, pero sin alterar el orden, era necesario intervenir pero sin que los especialistas de la práctica llegasen nunca a poseer las claves últimas de su intervención. Estos especialistas han recibido para el ejercicio de sus funciones un mandato social que responde al imperativo constitucional de la igualdad, pero a la vez no pueden ir más allá de unos límites preestablecidos que implican de hecho el reconocimiento de las desigualdades". Por tanto, "el trabajo social y los modelos de intervención social que han existido desde el siglo XIX hasta la actualidad han oscilado entre el control social y la inserción, y es justamente este estatuto contradictorio lo que provoca el desánimo en los profesionales y lo que será preciso superar en el futuro" (ALVAREZ-URIA, F., 1995: 8).

Este autor considera en sus análisis al trabajo social como una institución, como un "ámbito específico de la realidad social en el que se dan cita las creencias, hábitos, formas de conducta, agentes de la intervención, poblaciones asistidas, así como códigos teóricos y poderes materiales o simbólicos". Para profundizar en la génesis del trabajo social como profesión, analiza los factores que dieron lugar a su nacimiento y las funciones sociales desempeñadas por estos profesionales.

Esta profesión surge propiciada por la existencia de un espacio destinado para la asistencia o el tratamiento de los problemas sociales, el denominado espacio social, que es definido por Jacques Donzelot como el territorio específico destinado a restaurar las fracturas sociales. Un territorio que surge ligado a la noción de solidaridad y no a la igualdad, como una tercera vía de respuesta a las cuestiones sociales; frente al "laissez-faire" liberal y la revolución socialista y sindicalista. Sus defensores eran reformadores sociales portavoces de la sociología científica, que concebían lo social como un espacio diferenciado de la política y de la economía, a través del

cual poder ejercer una estrecha tutela de los obreros, mediante la intervención social.

A principios del siglo XX en la mayor parte de los países occidentales los dispositivos más duros de control, como el ejército, la cárcel o el manicomio, dieron paso a instituciones de socialización, como la familia y la escuela, y a los nuevos mecanismos de previsión social. En el marco de estos mecanismos de previsión social, las visitadoras de los pobres se convierten en los principales agentes de intervención social, con una función de educar a la clase obrera, asistirle, higienizarla, regenerarla, con cuidados similares a los de los menores y desvalidos, desde un estatuto de minoría, con un planteamiento de despotismo ilustrado encubierto, que implicaba la cesión de los derechos políticos al Estado. Estas primeras trabajadoras sociales proyectaban fuera del hogar sus sentimientos maternos producidos y reproducidos en la privacidad para sentar las bases de las nuevas profesiones femeninas. Eran "las portadoras de los valores morales propios de la civilización en un medio desarraigado caracterizado por la enfermedad y la depravación, que aparecían como compañeras inseparables de la miseria" (ALVAREZ-URIA, F., 1995:11-13).

Estos factores determinantes del surgimiento del trabajo social como profesión plantean una serie de ambigüedades que tienen que ver: con la pretendida neutralidad del espacio de intervención; con el objetivo de tutelar e individualizar a la población asistida; con la feminización de la profesión, que responde a la proyección de lo privado en el espacio público y con el ambiguo estatuto de un saber práctico ejercido a través del privilegiado modelo de intervención médico-liberal, con el fin de fiscalizar y a la vez ayudar a las poblaciones necesitadas.

Estella Grassi en un trabajo publicado en 1989, analiza también el tema de la génesis histórica de la profesión de Asistente Social y así como la feminización de la misma. Esta génesis se sitúa, según esta autora en el espacio de las contradicciones de clase y con una función de control social y de paliar la miseria originada por la explotación del trabajo. Según esta autora existen dos conceptos fundamentales que explican la función específica del trabajo social como profesión y la mayoritaria intervención de mujeres en el mismo. Estos conceptos son los de control social y vida cotidiana, que paso a analizar a continuación.

El control social se manifiesta en las diversas formas de dirección de la vida de los pobres con vistas a disminuir el costo social



de su reproducción y a evitar los conflictos sociales derivados de la explotación económica, de forma que las respuestas a las demandas materiales de los pobres cumpliría una función de legitimación de estas formas de control social. De esta forma, si la finalidad de las políticas de asistencia es la legitimación del poder y el control social, el trabajo social, al aparecer como respuesta a la miseria, se convierte en legitimador de ésta, en la medida en la que lo que es estructural es reinterpretado y mostrado como consecuencia de conductas individuales y grupales.

Por otro lado, la especificidad del trabajo social hay que buscarla en el ámbito específico que constituye su objetivo de intervención: la vida cotidiana. Agnes Heller se refiere a este ámbito como el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social. Lo cotidiano es la forma en que cada persona organiza su entorno, vive y concretiza lo social de una manera particular y se encuentra reglado, normado y controlado. Existen una serie de aspectos cuyo análisis pone en evidencia el valor propio de la cotidiana, no solo como un mero reflejo de la estructura social.

En primer lugar, lo cotidiano tiene que ver con lo ideológico, porque lo normal o anormal refieren a la relación entre los hechos y nuestra conciencia de tales hechos, de forma que trascendemos lo cotidiano para percibir y reflexionar acerca de lo social. Por otro lado, lo cotidiano es el ámbito de reproducción del hombre, donde el individuo aprehende su medio y se apropia de los recursos y herramientas necesarias para desenvolverse como un sujeto en sociedad, de forma que las posibilidades de trascender de lo cotidiano hacia el control de otras dimensiones de lo social aumentarán dependiendo del acceso a estos recursos. Por tanto, se pueden destacar dos aspectos del concepto de vida cotidiana: como conformante de ideología y como mediación hacia el mundo.

Según Estella Grassi, el trabajo social opera en esta dimensión de lo social y en el entorno inmediato de las clases populares, influyendo en como éstas se relacionan con la vida y con la muerte, con la salud o la enfermedad, con la vivienda, etc. Esta influencia sobre la percepción de los hechos sociales, limitando o facilitando el acceso a los recursos sociales con los cuales manejarse en el mundo, son formas de control social, que se ejerce a través de la mediación entre la concreción de los hechos sociales (problemas sociales) y las formas socialmente estructuradas para encararlos (GRASSI, E., 1989: 11-22).

Para finalizar este apartado, quiero resaltar de acuerdo con los análisis realizados sobre su génesis, el que la profesión de trabajo social ejerce, como una de sus funciones sociales, que la legitiman como actividad profesional, el control de la vida cotidiana de los grupos sociales más desfavorecidos, a través de la mediación entre los problemas sociales y las formas socialmente estructuradas para atenderlos y como estas representaciones sociales colectivas respecto al papel del trabajo social se expresan a través del discurso y de la práctica profesional.

3. El Trabajo Social, una profesión feminina

En este apartado me propongo exponer algunos análisis que se han realizado en relación con la presencia mayoritaria de mujeres en el trabajo social en tanto que sujeto (la mayoría de los trabajadores sociales son mujeres), y objeto (la mayoría de los clientes de los trabajadores sociales son mujeres). Estos análisis coinciden en que esta presencia femenina estaría justificada por dos tipos de razones. En primer lugar, la propia función social legitimadora de la profesión, una función que hemos definido en el apartado anterior como de control social de los grupos más desfavorecidos, requeriría para su ejercicio de las mujeres, ya que son éstas que desde el seno de las familias contribuyen a reproducción social, mediante la socialización de los niños. En segundo lugar, el trabajo social profesional asume de manera formalizada e institucionalizada una serie de cuidados y atenciones que anteriormente tradicionalmente han venido realizando las mujeres en el marco de la vida familiar.

Por otro lado, esta feminización de la profesión de asistente social tiene una serie de consecuencias sobre el rol y el perfil profesional del trabajo social: desvalorización, falta de autonomía, ideología del amor, como coartada libre de sospecha, cualidades ligadas a la sensibilidad y a las técnicas y no al intelecto, etc.; efectos que también me propongo analizar en este apartado.

Tanto en los intentos explicativos de la presencia mayoritaria de las mujeres en la profesión del trabajo social, como en los análisis de las consecuencias de esta presencia femenina, voy a utilizar de forma orientativa, una serie de elaboraciones procedentes de la teoría feminista y de la antropología social y cultural, en lo que se refiere a los sistemas de género y la división sexual del trabajo.

3.1. La presencia mayoritaria de mujeres en el trabajo social.

Un grupo de abnegadas mujeres propagadoras de remedios higiénicos ante las epidemias, contribuirán al nacimiento de una nueva profesión que, al igual que otras aparecidas en el siglo XIX, prolongan la función de la maternidad y del socorro, fuera del hogar: "sufridas mujeres de clase media y alta concurrirán con los dulces consuelos de la acción caritativa y social a amortiguar los sufrimientos de los pobres. En realidad si la asistencia se convierte en una profesión típicamente femenina ello se debe a que, para las élites pensantes del siglo XIX, existen afinidades entre niños y pobres. Ambos necesitan del amparo y de una educación que les permita entrar en el mundo de las transacciones responsables, es decir, interiorizar las reglas sociales y convertirse en civilizados".

Estas mujeres lograron realizar una labor de estado, ya que el intervencionismo no era solo una obra social, sino fundamentalmente un arma política, un medio de gobierno, un criterio conciliador, una solución de concordia y de paz. Pero además de esta labor política, las visitadoras de pobres también abrían nuevos campos para las profesiones femeninas (ALVAREZ-URIA, F., 1986:145).

Tal como se ha expuesto en el apartado anterior, estas visitadoras de los pobres se convierten en los principales agentes de intervención social, con una función de educar a la clase obrera, asistir-la, higienizarla, regenerarla, con cuidados similares a los de los menores y desvalidos, desde un estatuto de minoría. De forma que estas primeras trabajadoras sociales proyectaban fuera del hogar sus sentimientos maternales producidos y reproducidos en la privacidad para sentar las bases de las nuevas profesiones femeninas (ALVAREZ-URIA, F., 1995: 13).

En otro trabajo de investigación sobre la profesión de asistente social realizada por los sociólogos Juan Estruch y Antonio M. Güell, y publicado en 1976, también se pone en evidencia la importancia del carácter casi exclusivamente femenino de la la profesión en la problemática de ésta, así como el contexto ideológico y de tipo religioso en que se desarrolla la misma desde sus orígenes.

El trabajo de estos autores pone en evidencia el protagonismo que en la génesis de esta profesión en nuestro país tuvieron la iglesia católica y el franquismo, aunando sus intereses a través del nacionalcatolicismo. En concreto en Cataluña el nacimiento de la asistencia social como profesión estuvo precedido por unas marca-

das influencias de tipo confesional, a través de las repercusiones de las encíclicas sociales "Mater et Magistra" y "Pacem in Terris". "Este es el tiempo esperanzador y preñado de futuro, en el que unas señoritas voluntariosas y con espíritu apostólico abierto, pertenecientes a una clase que no les permite afiliarse a movimientos obreros católicos, pero llenas al mismo tiempo de inquietud social (...) acuden a las escuelas de formación de asistentes sociales para estudiar algo que es más que una profesión" (ESTRUCH, J y GUELL, A. M., 1976: 51).

Estos mismos autores destacan la militancia católica de las fundadoras de las primeras Escuelas de Asistentes Sociales de España, permeada más tarde por la influencia del franquismo. "Al período caracterizado por la influencia del catolicismo social le sigue, inmediatamente después de la Guerra Civil, una etapa en la que impera el catolicismo nacional. Lo social es, pues, sustituido por lo nacional, y el catolicismo se compenetra con un Estado que se define a sí mismo como confesionalmente católico. Ello explica, a la vez que las confusas coordinadas en las que se inscriben las obras de inspiración católica durante los años de la posguerra, el hecho de que las escuelas de asistentes sociales aparezcan enraizadas, ya en la Iglesia, ya en la Sección Femenina" (ESTRUCH, J y GUELL, A. M., 1976: 50).

M^a Victoria Molina, en un estudio histórico sobre la formación de las asistentes sociales en nuestro país, referido al período de 1932 a 1983 y publicado en 1994, destaca también que los dos organismos patrocinadores de las Escuelas de Asistentes Sociales en España fueron la Iglesia y la Sección Femenina, como una oferta de formación dirigida a mujeres.

Me ha parecido interesante destacar, de este análisis histórico, lo que se refiere al planteamiento y orientación de las cinco escuelas patrocinadas por la Sección Femenina. Esta organización fue creada por Pilar Primo de Rivera en 1934, como la parte femenina de la organización política masculina creada por José Antonio Primo de Rivera en 1933, con el nombre de Falange Española y ambas formaron parte a partir de 1936, del Movimiento Nacional del General Franco. Ambas organizaciones eran las encargadas de llevar a cabo las obras sociales del Movimiento, con una doble función educativa y social. Una Ley de 1939 encomendaba a la Sección Femenina de Falange Española Tradicionalista y de las JONS la formación de la mujer española. Por lo cual se crean instituciones y profesiones nuevas, con el objetivo de brindar a las mujeres

la posibilidad de una formación más completa. y de preparar a técnicos capacitados para dar respuesta las situaciones sociales atendidas en los diferentes Centros de la falange: Cátedras Ambulantes, Obra de Ayuda al Hogar, Montepío de Servicio Doméstico, Albergues Juveniles, etc. (MOLINA, M. V., 1994: 71-77).

Estella Grassi analiza el proceso de feminización del trabajo social destacando el papel de la mujer como objeto de intervención del mismo y en clara referencia al proceso de feminización de la pobreza. Destaca como en las sociedades occidentales se busca descargar sobre la colectividad la mayor parte del peso de la reproducción material e ideológica de la fuerza de trabajo, con la consiguiente solución de problemáticas que tienen que ver tanto con la asistencia de la mano de obra (salud, educación, vejez), como la atención de conductas inadaptadas o desviadas (drogadicción, delincuencia, prostitución). Esta descarga sobre la colectividad se realiza apelando al nivel simbólico e ideológico, y mediante políticas dirigidas a las familias y especialmente a las mujeres, de forma que la vida familiar aparece como la estrategia más económica. Esto hace que la experiencia vital de las mujeres esté marcada y mediatizada por su rol familiar, consecuencia de la división de roles sexuales, que se convierte, de esta forma en la base ideológica de un modelo ideal de familia que presenta los valores sociales como emanados de la naturaleza misma del hombre (GRASSI, E., 1989: 22-27).

3.2. Algunas elaboraciones teóricas que pueden orientar la explicación de la feminización del trabajo social:

Tanto la teoría feminista, como las conceptualizaciones realizadas principalmente desde la antropología social sobre los sistemas de género, proporcionan numerosas pistas de tipo teórico y operativo para el análisis de la presencia mayoritaria de mujeres en el trabajo social.

En primer lugar, voy a intentar situar históricamente cuando surgen en la antropología social el interés por el estudio de los temas de la mujer, y como este interés se transformó posteriormente en la elaboración de la teoría del género, como una propuesta de análisis de los procesos de estratificación social y dominación, continuaré con una exposición de los contenidos principales de esta teoría, que consideran el género como cons-

trucción social o cultural, para finalizar con una exposición de las críticas que se han hecho a la misma, especialmente desde la teoría feminista más radical.

B. H. Thuren realiza un análisis de las críticas feministas a la antropología en la década de los 60. Estas críticas ponían de manifiesto el hecho de que la antropología se había olvidado a las mujeres, por lo que en a criterio de las feministas, en aquellos años urgía crear la antropología de las mujeres y analizar las sociedades estudiadas por los antropólogos desde el punto de vista de las mujeres.

Iniciada esta línea de trabajo en la antropología, en los años 70 se comienzan a formular hipótesis unicasuales que intentaban explicar la situación de opresión de las mujeres a nivel universal. Estas explicaciones consideraban estas causas como universales y de carácter social o cultural, lo que permitiría cambiar esta situación. Una de las causas propuestas fue la división entre lo privado y lo público y la superioridad de la cultura sobre la naturaleza. Esta explicación fue objeto de una serie de críticas, procedentes tanto de los datos empíricos procedentes de los estudios etnográficos, como de la teoría, que identificó en esta hipótesis un cierto etnocentrismo. B. M. Thuren, no obstante señala que estas críticas no han tenido en cuenta que estas hipótesis unicasuales se refieren no a los rasgos biológicos, sino a la interpretación cultural que se hace de los mismos.

Estas teorías de tipo unicasual están superadas en le momento actual, ya que se han identificado una serie de variaciones en la opresión de las mujeres, que se deben a diversas causas estructurales como las variables económicas, las estructuras sociales y las ideas. Por tanto es necesario buscar modelos en los que poder estudiar estas relaciones entre los diferentes factores condicionantes, que permitan la creación de conceptos para que orienten el tipo de datos que es preciso recoger y como organizarlos.

Posteriormente surge el concepto de género en la antropología, con un planteamiento de estudio no solo de las mujeres, sino de las relaciones que se producen entre éstas y los hombres. Para identificar a estas relaciones se utiliza el término sistema de género. A partir de estas aportaciones se ha transformado la antropología de la mujer de los años 70 en antropología del género en los años 80. Lo novedoso de la antropología de género no es solo enfocar a la mujer, sino enfocar un principio organizador de la sociedad: la idea de que los sexos funcionan como metáforas de muchas otras cosas (THUREN, B. M. , 1992).

Henrietta L. Moore considera que el análisis antropológico contempla el estudio del género desde dos perspectivas que no son excluyentes; como construcción simbólica o como relación social.

En la perspectiva del género como construcción cultural destaca las tesis de Sherry Ortner intenta explicar la enorme variedad de interpretaciones culturales de las categorías de hombre y mujer partiendo de la idea de que las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer solo tienen sentido dentro de sistemas de valores definidos culturalmente, situando el problema de la asimetría sexual al mismo nivel que las ideologías y los símbolos culturales. Según Sherry Ortner todas las culturas relacionan a la mujer con algo que subestiman, y según esta autora solo existe una cosa que cumple este requisito: la naturaleza.

Esta idea se apoya en dos hechos universales: en primer lugar, la mujer, dada su fisiología y su específica función reproductora se encuentra más cerca de la naturaleza y en segundo lugar, el papel social de la mujer se percibe tan próximo a la naturaleza porque su relación con la reproducción ha tendido a limitarlas a determinadas funciones sociales que también se perciben próximas a la naturaleza. Sherry Ortner pone el acento en señalar que en realidad la mujer no está más cerca ni más lejos de la naturaleza que el hombre. Se trata de descubrir el sistema de valores culturales en virtud del cual las mujeres parecen más próximas a la naturaleza (MOORE, H., 1991: 29).

Una de las razones por las que la mujer es considerada como más próxima a la naturaleza es su asociación con el aspecto doméstico, en oposición al aspecto público de la vida social. Esta asociación con el aspecto doméstico se deriva del papel de la mujer en tanto que madre y responsable de la crianza de la prole. Por ejemplo, en la cultura occidental se define a la mujer a partir de su papel de madre, apareciendo este hecho como algo natural, a pesar de que las investigaciones etnológicas muestran que no lo es, ya que en aquellas sociedades en las que la mujer no se limita a su labor de madre y educadora, su condición social y su valor cultural mejoran.

La segunda perspectiva en relación con el género es la que lo considera como relación social, a partir de una serie de explicaciones sociológicas basadas en lo que hacen el hombre y la mujer, y no en un análisis de la valoración simbólica. Estos estudios ponen de manifiesto que el desarrollo y el trabajo remunerado aumentan la dependencia de las mujeres respecto a los hombres, en aquellas

sociedades en las que éstas tenían un control sobre la producción y la reproducción (MOORE, H., 1991: 48).

En el análisis de la bibliografía que he realizado ocupan un lugar destacado las explicaciones sobre el proceso de construcción y transmisión del género en las sociedades occidentales, desde la perspectiva que considera al género como una construcción simbólica.

Antes de entrar al análisis concreto de las aportaciones en relación con este proceso de construcción del género, me ha parecido interesante señalar las ideas que expone Oriol Romaní en un trabajo sobre las drogas como problema social construido culturalmente. En este trabajo el autor analiza el concepto de construcción social como las objetivaciones que realizamos de lo que llamamos realidad, se trata de una ordenación significativa de las experiencias subjetivas que confieren a estas objetividad. Esta ordenación está configurada por las condiciones materiales de existencia y por las cosmovisiones o formas determinadas de ver el mundo, que dan legitimación a las construcciones sociales.

Existe una relación dialéctica entre estos elementos, de forma que las cosmovisiones llevan a identificar su orden significativo como el orden natural del mundo, a través de las funciones de nominar el mundo y legitimar lo nombrado. Las imágenes culturales con parte de estas cosmovisiones y se utilizan con mucha frecuencia, dada su eficacia simbólica, ya que permite su manipulación psicológica con unos determinados efectos buscados.

Existen una serie de instituciones sociales que tienen un papel decisivo en los procesos de creación y difusión de estas imágenes culturales, como por ejemplo la familia, que determina no tanto los contenidos de la cosmovisión, sino las formas y maneras de relacionarse con el mundo; la escuela, como el lugar en el que se produce tanto el proceso de transmisión de conocimientos, como el encuentro entre iguales; los medios de comunicación social, el sistema penal, el sistema laboral, etc. (ROMANI, O. y OTROS, 1989).

Las elaboraciones que me propongo analizar a continuación, se sitúan en esta perspectiva simbólica. Teresa del Valle, considera "la visión del género como construcción cultural se enmarca en el campo de la antropología simbólica, siendo sus características principales: la prioridad que se da a la interpretación construida en una dialéctica entre el dato concreto y el esquema explicativo; la centralidad del símbolo que abarca las distintas dimensiones, así como los distintos factores que pueden influir en su lectura como es el

lugar donde aparece; el momento; la forma de lectura, si es individual o colectiva y la importancia del contexto social. Esta visión se apoya en la capacidad humana de manipular categorías simbólicas, aspecto este de gran importancia cuando se consideran los factores que inciden más directamente en el moldeamiento del género. A través de esta capacidad se ve como los sistemas simbólicos vienen a ser a la vez condición y consecuencia de la interacción social".

"La sutileza que se emplea en la manipulación de lo natural reafirma lo cultural, y constituye a su vez expresiones de nuevas formas culturales. su éxito reside en la trasmisión de toda una serie de experiencias de interrelaciones, de fluidos, de energías que tienen el poder evocador de establecer conexiones, aún dónde no las hay, simplemente por la evocación que promueven" (DEL VALLE, T., 1990: 14).

Estos procesos son facilitados por la existencia de los estereotipos, que pueden ser considerados como las "características que se aplican de un modo fijo como representativas de una persona, un grupo o un colectivo". El concebir el género como un conjunto de ideas, se puede percibir su actuación a través del modo en que la sociedad clasifica sus roles y construye sus estereotipos. "El estereotipo al ser algo fijo, que lleva múltiples asociaciones, se convierte en un elemento delimitador ya que en muchos casos impide el ir más allá a la consideración de lo que la persona o el grupo es. Es más, muchas veces se requiere del estereotipo porque resulta más fácil, ya que nos economiza otros procesos de asignación, discernimiento y búsqueda" (DEL VALLE, T., 1990: 16).

Esta misma autora analiza una serie de aspectos a tener en cuenta en el análisis del proceso de socialización, para comprobar en que medida la experiencia diferenciada de socialización puede explicar parcialmente la reticencia de la mujer a asumir más responsabilidades, es decir, en que medida a la mujer se la prepara para el no poder. Estos aspectos serían los siguientes: las expectativas diferenciadas tanto en lo que afecta a lo cotidiano como a proyectos futuros; los criterios de división de tareas dentro de la casa; la experiencia de las limitaciones o expansión en la asignación y utilización del espacio físico o a través de las tareas y juegos; los intereses principales de las mujeres tal como se manifiestan a través de las conversaciones y con los que se identifican de manera diferenciada las niñas y niños y la influencia de la presencia de la madre y la ausencia del padre en la configuración del roles y de modelos (DEL VALLE, T., 1990: 21).

Otra autora que podemos situar en la perspectiva del género como construcción simbólica es J. W. Scott, quién define el género como "un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder". El género puede ser considerado como un "elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos".

Desde esta perspectiva, el género comprende cuatro elementos interrelacionados. En primer lugar los símbolos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples. En segundo lugar, los conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos y se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas. En tercer lugar, el género se construye a través del parentesco, pero no de forma exclusiva. El cuarto y último aspecto del género es la identidad subjetiva. La importancia que esta autora concede al género en el marco de los procesos de estratificación social queda en evidencia cuando afirma que "el género es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder" (SCOTT, J. W., 1990: 45-47).

Otro autor cuyas elaboraciones teóricas sobre el este tema, se puede situar en la perspectiva simbólica es Jordi Roca quién realiza un análisis de la construcción de género durante la posguerra española, para lo cual identifica tres niveles significativos en este proceso de construcción del género: la producción y configuración, la difusión y gestión y la recepción y apropiación del aparato normativo.

"El primero de estos niveles hace referencia al proceso de producción, construcción y configuración del aparato normativo, con la enunciación, en cierto sentido, de normalidad. El producto resultante es lo que llamo sistema normativo de referencia, modelo o discurso dominante o institucional o sistema de valores dominantes y que también podría referirse con la expresión de ideología dominante" (ROCA, J., 1996: 15).

En el caso concreto de la posguerra española, el autor afirma que la religión "contribuye de manera decisiva a la construcción social de la sexualidad y del género. De ello se deriva la importancia de analizar su impacto en la configuración de las representaciones que las personas tienen sobre estos temas. Se trata de la expresión concreta de como los principios divinos se imbrican en la vida de las personas y dan coherencia a sus acciones" (ROCA, J., 1996: 45).

En este proceso está presente también el uso de "las bases biológicas como legitimadoras de todo el edificio cultural construido. En otras palabras, el sexo como medida y causa última y determinante, la constatación de que la biología es destino (...). Ahora bien, la sexualidad y la reproducción son también construcciones sociales, ya que su percepción y su práctica se encuentran inmersas en un contexto de significados y se encuentran integradas en un sistema de creencias más amplio sobre el mundo" (ROCA, J., 1996: 43-44).

En esta misma línea, el autor continúa afirmando que "se ha establecido que las categorías sexuales de hombre y mujer no son universales, lo cual obliga a precisar cual es el contenido que cada sociedad otorga a cada una".

Es fundamental mostrar que las representaciones sobre la mujer descansan en un conjunto de significados fuertemente asociados a su componente sexual, y que a partir de esta conceptualización del sexo femenino se como se construye una determinada categoría de mujer a la que se le asignan unos determinados roles, funciones y actividades, unas cualidades y capacidades determinadas.

Estas elaboraciones de género que se construyen socialmente tienen que ver con ámbitos tan importantes como los de la división del trabajo, la autoridad, el poder, el parentesco y la sexualidad. Existen dos elementos que según J. Roca se configuran como significativos en el proceso de construcción del sistema de género: la referencia del otro como diferente y el papel desarrollado por la sexualidad en el marco más amplio de la reproducción y del parentesco (ROCA, J., 1996: 334-334).

También en el marco de la perspectiva simbólica se sitúa Dolores Juliano, quién introduce en sus análisis un elemento que he considerado de especial interés y es el de la consideración de la situación de las mujeres como proceso de subordinación, indicando que en en las situaciones de dominación de unos seres humanos sobre otros, siempre se elabora simultánea y complementariamente el discurso de la felicidad del esclavo, de su devoción al amo y de su predisposición natural a la esclavitud. Se trata de una doble estrategia que contempla la imposición del dominio por la fuerza y la legitimación según la cual se dice que el dominado ama su situación y a sus dominadores, que es utilizada siempre por los grupos dominantes con respecto a los que pretenden controlar.

Su hipótesis de trabajo considera a las mujeres como un grupo social particular, dentro de una estructura en la que predomina una

cultura hegemónica, ya que toda sociedad puede entenderse como un campo de fuerzas de diversos sectores en oposición, de forma que la distribución de los recursos y del poder es muy desigual entre los sectores sociales, generando grupos dominantes y subalternos. Esta división se refiere a cuestiones como la clase social, el género, la etnia, etc. y cada grupo genera ideologías y acciones tendentes a mantener y aumentar su dominio.

En el caso de las mujeres, su invisibilidad es una estrategia de subordinación y no un reflejo real de su poco peso relativo. El esfuerzo de la dominación se centra en mostrar la posición subalterna de las mujeres como complementaria y funcional y, en desarrollar teorías que permitan presentarla como ahistórica. Este es el sentido de la insistencia en presentar la subordinación femenina como consecuencia de su especificidad biológica.

El ámbito doméstico estaría constituido por el espacio social delimitado en el que se produce, a través del reemplazo biológico y la continuidad ideológica, la estructura de poder existente, mediante la acción (consciente o no) de un agente desvalorizada del sistema: la mujer, que al actual como agente reproductor de la ideología dominante autorreproduce su propia desvalorización.

Es la ideología a través de la cual se produce la: naturalización del ámbito doméstico como centro de actividades femenino. Esta naturalización se extiende también a ciertos estudios, como magisterio, letras o historia del arte; y a ciertas profesiones, como empleada domestica, peluquera, enfermera o asistenta social; e implica la construcción de un modelo de sentido común, sobre como es la mujer y cuales son sus características psicológicas y sociales.

Por tanto, pertenecer al género femenino "no significa ser una opción equivalente y alternativa, sino sencillamente ocupar un lugar secundario y subordinado". Esta situación no es una consecuencia necesaria de la división sexual del trabajo, sino el producto de una determinada configuración socio-cultural que, a partir de centralizar al explotación de los recursos y de las personas, termina incluyéndolas a todas en una escala jerárquica, con una cúpula ocupada por los poderosos, que se transforman en el único modelo válido, y referente obligado de todos los demás sectores (JULIANO, D., 1992: 25).

Es evidente que si la única forma de "ser diferente" imaginable en nuestra cultura es "ser menos" muchos sectores terminarán renunciando a la diversidad como una manera de superar la discriminación. En el caso de las mujeres, el modelo alternativo plantea la posibilidad de sumir una división de roles que constituyan una

subcultura específica en relación dialéctica de oposición y complementariedad con la dominante.

Bourdieu ha acuñado el término "violencia simbólica" para subrayar la forma específica en que las instituciones encargadas de la reproducción social (como la Iglesia y la escuela) actúan como una vertiente de la violencia general que se utiliza para mantener la subordinación de los sectores socialmente desfavorecidos.

En todas las sociedades estratificadas, el sector dominante se atribuye a sí mismo la representación de los intereses generales y relega a los sectores subordinados el ámbito de lo particular o específico, de forma que ser mujer se define como una especificidad sexual, mientras que ser hombre mantiene connotaciones generales, se agrega un acotamiento espacial según el cual la mujer tiene como ámbito propio o natural el lugar físico de la autorreproducción biológica, el ámbito doméstico, mientras que el hombre actúa en el mundo externo, es decir en los ámbitos políticos, económicos y sociales generales.

Con respecto a las mujeres, este mecanismo ha actuado más eficazmente que con otros grupos y las ideologías legitimadoras han tenido mayor desarrollo. Por ejemplo, la separación del ámbito de lo privado como esfera femenina por excelencia tiende a mantener aisladas a las mujeres en reducidos pequeños, sobre cada uno de los cuales se ejerce la presión de la sociedad global, vehículo de la ideología dominante. Estas presiones en ocasiones son formales como las que se manifiestan a través de la legislación, de las normas religiosas; en otras ocasiones son informales, como las representadas por los "mass media" y el "sentido común".

La insistencia en la inculcación de mensajes que idealizan este ámbito como "reino femenino" y como el lugar de su felicidad, tiene por objeto lograr que la conducta de la mujer se adecúe a la esperada de ella, que se presenta como la conducta normal y acorde a su naturaleza. Al mismo tiempo se restringen las posibilidades de comunicación entre ellas, por diversos procedimientos, como desvalorizar los mensajes emitidos por ellas y los temas que tratan, confiscar el uso de las tribunas dedicadas mayoritariamente a las mujeres o ponerlas en manos de hombres (iglesia), derivar a ámbitos especializados (y masculinos) el control de los saberes tradicionales femeninos (medicalización de la ginecología, dietética y puericultura) y difundir por todos los medios de comunicación mensajes sustitutorios del discurso negado y que reafirman una imagen de la mujer como "esposa y madre", dispensadora de afecto y cuidados

que permiten que otros seres humanos se desarrollen como tales, sin mostrarla a ella misma como un ser humano con sus propios objetivos de autorrealización.

Dolores Juliano termina su trabajo planteando una serie de estrategias para revertir esta situación. Entre las mismas destacan el superar la fragmentación espacial y comunicativa creada por el ámbito doméstico, creando redes de comunicación, redefinir los modelos socialmente asignados, produciendo autoimágenes menos desvalorizadas, recuperar espacios o cambiar el uso de los mismos, asociarse con otros sectores cuestionadores y propicios a cambios sociales que impliquen una redefinición de los roles femeninos y masculinos y reformas legales (JULIANO, D., 1992: 11-35).

En esta misma línea de considerar al género como un principio básico de organización social, previo al de clase social o jerarquía se sitúa Milagros Rivera, quién considera que el género es definido como un sistema simbólico o de significado que está constituido por dos categorías que son complementarias entre sí, pero que se excluyen mutuamente, y en las cuales están comprendidos todos los seres humanos destaca como principales elaboraciones integrantes de la teoría de los géneros las siguientes: la distinción entre datos biológicos y género, entre natural y cultural, de forma que se rechaza que los comportamientos sean dos masculino y femenino, con un único modelo de relación entre ellos, el heterosexual.

Este principio de organización social no opera de manera neutra, sino que lo hace íntimamente ligado al principio de jerarquía, siendo prácticamente universal el predominio del género masculino sobre el género femenino. Las diferencias de género estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica de toda la vida social. En tanto que estas diferencias establecen distribuciones de poder, que implican control diferencial de acceso a recursos materiales y simbólicos, el género estará implicado en la concepción y en la construcción del poder.

El género se asigna a las personas al nacer y el único criterio que se utiliza para clasificar a quién acaba de nacer en una u otra categoría es su apariencia física en el momento de ser dado a luz, de forma que el paso de un género a otro no se puede hacer fácilmente. Los contenidos de cada identidad de género se inculcan y se transmiten a través de la socialización, ya que tener una identidad definida no es algo que las personas necesiten a nivel individual, sino que es el propio sistema de géneros el que sin ella no podría mantenerse.

Estos contenidos de género varían mucho entre unas culturas y otras, aunque el predominio de lo masculino sea una constante transcultural, siendo el factor social fundamental para identificar variantes en el modelo general de género femenino que produzca una formación social determinada. Al factor de clase social se añaden otros como el de raza, etnia, preferencias sexuales, etc. (RIVERA, M., 1994: 161-168).

Una de las elaboraciones más completas de las que podido encontrar en la bibliografía en el relación con el tema que estoy analizando en este trabajo es la de Dolores Comas, ya que esta autora ha puesto en relación el trabajo, el género y la cultura, a partir de la hipótesis según la cual, no es la división del trabajo la que explica la subordinación de las mujeres, sino que es la desigualdad entre hombres y mujeres lo que se incorpora como factor estructural en las relaciones de producción y en la división del trabajo.

D. Comas se sitúa en la perspectiva simbólica en relación con los sistemas de género, ya que parte de las elaboraciones realizadas por S. J. Yanagisaco y J. F. Collier sobre como cada sociedad construye su representación de las diferencias entre los sexos y como a través del reconocimiento de las capacidades y habilidades diferenciales se distribuyen las actividades. Es decir, se trataría de identificar los símbolos y los sistemas de significados por los que cada sociedad se representa las diferencias entre los sexos, sobre como se construye la noción de persona como ser social, a la que se otorgan atributos genéricos.

Según esta autora, "la sexualidad y los modelos de procreación proporcionan el lenguaje de la biología para explicar las diferencias entre hombres y mujeres, naturalizan las diferencias; de ahí el poder de este conjunto de ideas y de nociones". La noción de género se referiría por tanto "al conjunto de contenidos, o de significados, que cada sociedad atribuye a las diferencias sexuales. Se trata, por tanto, de una construcción social" (COMAS, D., 1995: 37-39).

La categoría de género, al igual que la de raza o etnia, en tanto que representaciones ideológicas son "una especie de pantalla a través de la que se proyecta una imagen de la realidad" (COMAS, D., 1995: 41).

M. Godelier atribuye a estas representaciones ideológicas tres tipos de funciones. en primer lugar la interpretación de la realidad, como un mundo creado por el pensamiento y las acciones, de acuerdo con las elaboraciones de P. Berger y T. Luckmann. En segundo lugar, la organización de las pautas de interacción, de

acuerdo con las ideas de E. Goffman. Finalmente, la tercera función se refiere a la legitimación de las relaciones entre las personas.

De acuerdo con esta tercera función, las personas internalizan y son condicionadas a través del proceso de socialización para aceptar la manera en que han de participar en la producción y en los roles sociales. Esto implica la definición social de lo que es justo o no, considerando la diferencia como parte de un orden moral que justifica los patrones de comportamiento, de forma que las prácticas discriminatorias no son percibidas como tales, sino que se basan en la naturalización de determinados rasgos de los individuos y se realizan inconscientemente (COMAS, D., 1995: 43).

En esta misma línea, tanto A. Gramsci como M. Godelier, en el marco de la tradición marxista desarrollaron la idea de que el consentimiento y el estímulo a la participación son mucho más efectivos que el autoritarismo y la coerción, ya que ninguna forma de poder o de desigualdad puede basarse durante mucho tiempo en el ejercicio directo de la violencia o de la coerción (GODELIER, M., 1990: II).

D. Comas analiza las imágenes culturales o modelos de representación que existen en cada sociedad sobre género y trabajo, concluyendo que existen una serie de estereotipos en cada sociedad, en relación con el carácter y la manera de ser de hombres y mujeres, que contribuyen a definir las actividades que se consideran más apropiadas para cada sexo, así como el tipo de interacción que debe existir entre ambos. De esta forma, "las ocupaciones que se asignan a las mujeres en el mercado de trabajo representan una especie de prolongación de las actividades que se realizan en la esfera familiar" (COMAS, D., 1995: 67).

Por ello con frecuencia, las mujeres se vinculan con trabajos que implican actitudes de solicitud y de atención a los demás (secretariado, dependientas, relaciones públicas), o consistentes en el cuidado de niños, ancianos o personas desvalidas (puericultura, magisterio, sanidad, servicios sociales). Estas situaciones se propician por la existencia de un estereotipo según el cual las mujeres son pacientes, detallistas, emocionales y serviciales, lo que hace que se consideren apropiadas para trabajos rutinarios en los que lo que importa es la habilidad manual y la presentación final más que la creatividad (costura, limpieza, mecanografía). Además, la propia denominación de las profesiones se encuentra fuertemente sexuada, lo que contribuye a reproducir implícitamente la asociación entre ciertas tareas y determinado sexo, de forma que "las representaciones ideológicas influyen en la forma en que las personas se integran en el mercado

de trabajo, modelando sus preferencias por determinadas ocupaciones" (COMAS, D., 1995: 67-69).

Esta misma autora señala una serie de limitaciones y condicionantes presentes en el proceso de elección de los trabajadores. En primer lugar, los valores que se inculcan mediante la socialización modelan las preferencias respecto al trabajo e incluso influyen en el desarrollo de determinadas cualidades. Por otro lado, también influyen los recursos con que se llega al mercado de trabajo, tales como la preparación y la educación, ya que el sistema educativo es un elemento de la reproducción de las divisiones sociales, en la medida en que definen institucionalmente los modelos culturales.

En tercer lugar, las motivaciones son otro de los condicionantes, ya que son fruto de la percepción que se posee respecto al trabajo, de acuerdo con los roles que ha sido asignados a cada persona. Estas percepciones no solo condicionan la motivación, sino también las actitudes de los emperadores, las actividades, el salario o el régimen laboral.

Según D. Comas, estas representaciones ideológicas tienen tanta fuerza que se imponen aunque entren en contradicción con la realidad; si bien, no son el único factor que influye en el proceso de elección de la profesión, ya que en éste también están presentes la actitud de los empleadores y la propia estructura ocupacional. La autora propone el método biográfico, como el instrumento más adecuado para estudiar la incidencia de las representaciones ideológicas sobre las experiencias y las percepciones que los individuos tienen de su vida.

Una de las formas en que se manifiesta la segregación laboral en la estructura ocupacional es la sobre-representación de un grupo de personas en determinadas ocupaciones o categorías. Cuando esto ocurre, estas ocupaciones pasan a sustentar atributos del segmento social que las ocupa, en los que se proyectan las normas y estereotipos en que se basa la construcción social de la categoría que las integra. De esta forma, las ocupaciones en que las mujeres se encuentran sobre-representadas se consideran femeninas porque se asimilan a las mismas funciones que hacen las mujeres en casa, o porque se relacionan con determinadas cualidades de la mujer, que por el hecho de creerse innatas y no adquiridas no se consideran meritorias. Estas asimilaciones pueden conllevar la desvalorización de las ocupaciones que resultan tipificadas como femeninas.

Según esta autora, de acuerdo con sus consideraciones sobre esta cuestión, lo que debe caracterizar el trabajo femenino, estaría determinado por el hecho de que la tarea de la mujer está orientada hacia la maternidad, por lo que todo lo que es obra de amor, de entrega, de acogida, todo lo que es espíritu de entrega a los demás, servicio desinteresado al prójimo, todo esto encuentra un lugar natural en la vocación femenina.

Esta concepción del trabajo femenino es el resultado de los determinantes sociales de la etapa histórica en que las mujeres han sido socializadas, y en la que han adquirido sentido las construcciones sociales acerca de los atributos y roles de cada género. Somos herederos de las imágenes femeninas elaboradas durante el franquismo, en que se vinculaba a las mujeres con la domesticidad y en que la legislación laboral existente obstaculizaba la participación laboral de las mujeres casadas.

Dolores Comas afirma que "el cuidar de los demás es un componente básico en la construcción social del género, con consecuencias importantes para la identidad y la actividad de las mujeres. (...) La ayuda y asistencia a los demás consiste en todo un conjunto de actividades que proporcionan bienestar físico, psíquico y emocional a las personas. Es lo que se ha llamado también trabajo por amor, que integra aspectos como los siguientes: la ayuda económica, la residencia, el cuidado o asistencia personal, el cuidado de los niños pequeños y distintas formas de ayuda práctica y apoyo emocional (...). La ayuda y la asistencia se orientan a resolver, en definitiva todas aquellas situaciones en que los individuos, de forma temporal o permanente, se convierten en personas dependientes" (COMAS, D., 1995: 129-131).

Por otro lado, la autora analiza como las actividades relacionadas con el cuidado de los demás son especialmente invisibles por ser la familia la principal institución en cuyo seno se efectúan, por ser difícil catalogarlas como formas de trabajo, ya que tienen un fuerte componente afectivo y moral; y también porque se trata de actividades que están fuertemente naturalizadas, como consecuencia de su papel en la reproducción de la vida se asume implícitamente que las mujeres poseen determinadas capacidades y habilidades para cuidar, si bien es en realidad la vinculación de las mujeres a la familia la que determina su rol de cuidadoras y no su naturaleza especial como mujeres.

De esta forma, las funciones asistenciales solo son visibles cuando no es la familia quién las asume, ya que entonces entran

en juego las instituciones de carácter asistencial, públicas o privadas, que han ido apareciendo en los estados de bienestar. La existencia del mismo es especialmente importante para las mujeres, ya que abre nuevas expectativas laborales, al crecer los servicios de educación, sanidad o servicios sociales, en los que existen muchas muchas ocupaciones femeninas.

En este marco de la división del trabajo, la realización de actividades de cuidado tiene una serie de consecuencias importantes para la identidad y actividad de las mujeres, además de ser un elemento importante para entender la construcción social de género, ya que hombres y mujeres de encuentran implicados de forma distinta en lo que cada cultura define como trabajo y como cuidado, de forma que los roles vinculados a las diferentes actividades proporcionan la base sobre la cual hombres y mujeres negocian su entrada en las relaciones y estructuras más amplias que les rodean, como la economía, la comunidad, el estado, confiriendo a hombres y mujeres distintos tipos de poder y autoridad, referidos a diferentes ámbitos.

"Las mujeres asumen las actividades de asistencia y cuidado en base a una doble dimensión: como mujeres y por tanto, por su papel en el proceso de procreación; y también en su calidad de madres, esposas, hijas o parientas, y por tanto por las obligaciones derivadas del parentesco. Esto supone poner en juego un doble conjunto de operadores simbólicos que funcionan de forma asociada y que integran las nociones de género. Uno deriva del modelo de procreación, otro del modelo de parentesco. ambos modelos proporcionan el fundamento de la existencia humana en base a toda una serie de relaciones que se consideran pertenecientes al dominio de lo natural, de forma que se trata de un doble proceso de naturalización (COMAS, D y ROCA, J., 1996: 59).

Los modelos de procreación son el conjunto de ideas por las que se explica la reproducción humana; son un sistema simbólico, una determinada teoría sobre la procreación que como tal pasa a ser una realidad social y cultural, y es en base a esta constelación de ideas en torno a la procreación que se asignan a las mujeres las tareas relacionadas con la asistencia y el cuidado de los demás.

Los modelos de parentesco, por su parte, utilizan la sangre como metáfora para expresar los vínculos entre ascendientes y descendientes que son los que se consideran fuertes e inamovibles. Estos dos modelos funcionan conjuntamente, de forma que algunos autores lo han expresado como modelo de reproducción y las relaciones que instituyen son algo que nadie puede modificar y

son preexistentes a cualquier otro dominio, de forma que la naturaleza misma pasa a considerarse inmutable, proyectándose esta idea a las personas y a las cosas, que pasan a poseer intrínsecamente aquellas cualidades esenciales sin las que no podrían existir. Esta doble naturalización, de parentesco y de procreación, contribuye a que la vinculación de las mujeres con el cuidado y la asistencia se considere intrínseca a su propia existencia como personas.

El modelo de procreación proporciona el lenguaje de la biología para explicar las diferencias entre mujeres y hombres, naturalizando éstas diferencias, mientras que el modelo de parentesco proporciona el lenguaje de la genealogía para ubicar a las personas en posiciones y funciones diferenciadas.

La naturalización de lo social que se produce en este tema de los cuidadores es uno de los instrumentos más socorridos y manipulados para la legitimación de cambios de orientación en las prácticas sociales auspiciadas desde el ámbito institucional político. Se habla de una solución romántica que por un lado, coloca toda la responsabilidad del amor, el afecto y la ternura sobre las espaldas de las madres y por extensión de las mujeres, cuya identidad se constituirá en buena medida en torno al servicio, al cuidado y a la asistencia a los demás (COMAS, D y ROCA, J., 1996: 60-63).

Esta lógica romántico-biológica, que implícitamente se entiende como la auténtica e idónea, puesto que se considera censurable por ejemplo cuidar a los padres pensando en un futuro beneficio económico y se considera admirable atender profesionalmente a alguien desconocido y verter en ello algunas dosis de amor y cariño. Quizás es por esta razón que las profesiones asistenciales se encuentran tan feminizadas (COMAS, D y ROCA, J., 1996: 65-66).

En esta misma línea de análisis del proceso de división sexual del trabajo que se produce en las sociedades occidentales podemos situar las aportaciones de Cristina Borderías, a través de lo que ella denomina "trayectorias sociales femeninas". Su tesis parte de la idea de que "a diferencia de los análisis que ven la adscripción prioritaria de las mujeres a la esfera doméstica y las características de su inscripción en el empleo, como resultado de dos lógicas diferenciadas actuando alternativamente en la familia y en la producción, en nuestro estudio, éstos se muestran más bien como resultado de una misma lógica de la división sexual del trabajo que actúa simultáneamente en ambas esferas, dando lugar a itinerarios sociales sexuados" (BORDERIAS, C., 1991: 475-476).

La familia parecería de esta forma como el espacio en el que produce la reproducción biológica y cotidiana de los individuos, en el que se transmite la propiedad, como unidad de consumo y como espacio de producción de las trayectorias sociales sexuadas y de las relaciones socio-sexuales. No obstante, de estas consideraciones no se puede deducir que la familia de origen se convierta en un condicionante mecánico de los itinerarios sociales, ya que las estrategias que utilizan los individuos y las familias, permiten establecer una serie de márgenes de maniobra, frente a la existencia de determinismo sociales, poniendo en evidencia las mediaciones que existen entre las grandes determinaciones sociales y las prácticas personales.

En nuestra cultura y de acuerdo con el momento histórico y el origen familiar, "las trayectorias masculinas no solo se han constituido de forma diferenciada a las femeninas, sino que se han basado hasta muy recientemente, en la subordinación de éstas. Esta falta de autonomía que aparece en la articulación de las trayectorias femeninas da a los proyectos de juventud de las hijas un carácter siempre transitorio, a sus prácticas una flexibilidad permanente. La familia se constituye así también en un lugar de producción de una de las características de la identidad femenina: la capacidad de adaptación a los proyectos de los otros" (BORDERIAS, C., 1991: 478-479).

La autora concluye afirmando que "la división sexual del trabajo opera pues simultáneamente en la familia y en la producción reforzando mutuamente las diferencias en las condiciones de realización de una trayectoria profesional entre hombres y mujeres". De forma que la formación de los varones responde a la existencia de un proyecto social y profesional autónomo, mientras que la de las hijas está determinada por las necesidades familiares y por los proyectos profesionales de sus hermanos. Esta diferencia marca profundamente los itinerarios profesionales y familiares de los hijos según el sexo (BORDERIAS, C., 1991: 480-484).

3.3. Algunos de los efectos de esta presencia mayoritaria de mujeres en el trabajo social.

Son diversos los trabajos que han analizado la situación del trabajo social desde una hipótesis que pone en relación la falta de reconocimiento social, de autoridad y de autonomía de esta profesión con el hecho de ser desempeñada mayoritariamente por mujeres.

Por ejemplo Roser Grau, en un artículo escrito en 1973 señala que "el status de nuestra profesión está condicionado por varios factores, de los que señalamos los que a nuestro juicio son determinantes: tiene una imagen histórico-cultural arcaica; está condicionada por el status de la mujer; no es universitaria; carece de funciones; derechos y deberes institucionales o legislados; está marcada por uno símbolos sin prestigio y, además, incómodos (cuestiona las estructuras establecidas): la dedicación a los demás, la acción por la justicia y el bienestar social de los hombres".

Esta autora señala que es imposible referirse a la profesión y al status de la asistente social, sin tener en cuenta que es una profesión eminentemente femenina. Por otro lado, dado que "la asistente social utiliza su propia personalidad como elemento técnico dentro de su trabajo, es preciso comprender previamente la significación social, cultural, laboral y psicológica de lo que representa ser persona del sexo femenino, dentro de nuestra cultura y sociedad, para enfocar debidamente el problema" (GRAU, R., 1973: 83-84).

Suscribiendo las reflexiones de Evelyne Suillerot sobre el trabajo femenino, la autora señala el proceso por el que aparecen las profesiones femeninas, señalando que la mujer ejerce un trabajo solo cuando un grupo o una sociedad se encuentran en dificultades o períodos de crisis sociales o familiares y conforme se institucionalizan estas ocupaciones, su control pasa a manos de los hombres, quedando para las mujeres las funciones auxiliares y secundarias (SUILLEROT, E., 1968 cit por GRAU, R., 1973: 85).

Por su parte, Dolores Juliano afirma que aún en los casos en que la mujer se especializa recurriendo a la formación profesional académica sus opciones están condicionadas por los supuestos generales sobre sus capacidades y preferencias en tanto que mujer. Algunos estudios, como los de asistente social, resultan más apropiados para su sexo (por semejanza con las obligaciones domésticas y su correlación con una presunta sensibilidad afectiva) y a ellos se dirigen mayoritariamente las mujeres. Según esta autora, este proceso produce dos efectos, que desde mi experiencia en trabajo social, me atrevo a afirmar son fácilmente identificables en esta profesión.

En primer lugar se acumula la presencia femenina en ciertos sectores, independientemente de sus condiciones reales para desempeñarse en ellos, lo cual reduce el rendimiento medio. En segundo lugar, desvalorizar las carreras mismas, a las cuales se

asignan las condiciones que previamente se han atribuido a las mujeres: trabajo más afectivo que efectivo, función de complementariedad y apoyo a tareas masculinas, poca profesionalización y escasa calidad intelectual. Este segundo efecto ha sido estudiado por la antropóloga argentina Estella Grassi y a sus conclusiones me he referido en este mismo apartado (JULIANO, D., 1992: 35).

En relación con este proceso de desvalorización del trabajo femenino, Esther Boserup y Jack Goody con su obra han demostrado la existencia de vínculos palpables entre el status de la mujer y la división sexual del trabajo, las formas de matrimonio y de herencia y las relaciones económicas de producción. Si bien es preciso aclarar que el trabajo no vendría solo definido por lo que hace la gente, sino también por las condiciones en que se realiza, la actividad y su valor social en un contexto cultural determinado. Por tanto, reconocer el valor social atribuido al trabajo, o a un tipo particular de trabajo, nos ayuda a entender por que algunas actividades se consideran más importantes que otras, de forma que la aparente invisibilidad del trabajo de la mujer es una de las características de la división sexual del trabajo en muchas sociedades (MOORE, H., 1991: 60-63).

Profundizando en esta misma línea de la diferente valoración del trabajo femenino, podemos destacar las aportaciones de Marina Subirats, quién considera existe una distinta valoración social del trabajo productivo y del trabajo reproductivo, de la esfera de actividad considerada como propia de los hombres y de la considerada como propia de las mujeres. Estas dos esferas, no sólo están jerarquizadas, sino que su valoración respectiva se ha desequilibrado hasta el punto que una de ellas es considerada como superflua. Se ha producido un doble proceso, por un lado las mujeres, en tanto que individuos son cada vez más admitidas en el trabajo productivo, en el mundo de lo público, pero paralelamente, el trabajo reproductivo ha perdido toda consideración social, ya que es negado, minimizado y ocultado (SUBIRATS, M , 1993: 303).

Por su parte, en relación con este mismo tema, A. Amorós afirma que existe división del trabajo en la medida en que las actividades laborales de hombres y mujeres en una sociedad, tanto dentro como fuera del hogar y de la familia, están segregadas en función del sexo. Esta división sexual del trabajo se traduce en la mayor parte de las sociedades en una jerarquización en cuanto a la valoración social y económica otorgada a las funciones que unos y otras desempeñan, valoración que normalmente se realiza en detri-

mento de las mujeres y que se traduce en una manifiesta desigualdad entre ambos sexos; por tanto la división sexual del trabajo se encuentra en relación con la división de funciones dentro de la familia y de los roles asociados al sexo (AMOROS, A., 1995: 258-259).

Según esta misma autora los factores que contribuyen a definir las tareas propias de cada sexo son de tipo cultural e ideológico, y de acuerdo con las mismas se considera que hay trabajos remunerados femeninos, cuyo ejercicio es adecuado para las mujeres, mientras que otros son impropios de ellas. En el primero de los casos, se trata de trabajos ideológicamente asociados con los que las mujeres realizan en el ámbito doméstico y que continúan considerándose como una prolongación de éste, de esta forma, el magisterio y la enfermería son paradigmáticos en este sentido. Además el trabajo que realizan las mujeres tiene escaso reconocimiento, están mal retribuidos y carecen de prestigio social. Este escaso reconocimiento tiene un reflejo en la situación de los hombres en profesiones feminizadas, como en el caso de la enseñanza, la sanidad o la asistencia social, ya que si se examinan las mismas, se observa una clara tendencia a la ocupación no proporcional en favor de hombres de los cargos gerenciales, de supervisión y de dirección (AMOROS, A., 1995: 272-280).

Para finalizar este apartado en el que he intentado exponer las aportaciones teóricas, que desde mi punto de vista podrían orientar las explicaciones del proceso de feminización de trabajo social, voy a destacar las ideas más importantes de las mismas, así como las críticas de que han sido objeto.

En primer lugar, considero que estas elaboraciones teóricas ha supuesto un doble proceso. En primer lugar posibilitan el análisis crítico de las construcciones teóricas patriarcales, destacando en la historia las voces silenciadas que defendieron la igualdad entre los sexos y la emancipación de las mujeres. Y en segundo lugar, estas teorías, al aportar una nueva forma de interrogar la realidad, aporta nuevas categorías analíticas con el fin de explicar aspectos de la realidad que no habían sido tenidos en cuenta antes de que se desvelase el aspecto de construcción cultural y social de los géneros (COBO, R., 1995: 45-46).

En relación con este segundo proceso, B. M. Thuren reconoce las aportaciones de este concepto, en cuanto a que el género es un principio organizativo central en todas las sociedades conocidas y por tanto, su comprensión es fundamental para la comprensión de cualquier fenómeno social. No obstante, considera que para que

este concepto, demasiado general, no quede vacío de contenido empírico, es necesario que se elaboren conceptos más descriptivos (THUREN, B. M., 1992).

Por su parte, H. Moore destaca también el género como una de las causas de diferenciación que prima sobre otras muchas, considerándose a los demás tipos de diferencias como aditivos, como variaciones de un mismo tema. No obstante esta misma autora afirma que esta primacía del género es muy controvertida, ya que la referencia biológica al género como entidad social es variable, cosa que no ocurre con otros tipos de diferencias, como por ejemplo las que se construyen en torno al racismo o a las clases sociales. En cualquier caso, la principal aportación de la antropología feminista, según esta autora, "estriba en demostrar que las relaciones de género son esenciales para analizar seriamente las relaciones históricas y de clase" (MOORE, H., 1991: 221-223).

Por otra parte, el análisis de género ha sido criticado de insuficiente porque da mucha importancia a los juegos de discurso y poca importancia a la vida material, de forma que la pregunta que se hacen estos críticos es la de dónde y cómo se han producido y consolidado las desigualdades que luego se articulan y ordenan mediante el género, ya que se entiende que el discurso por sí solo no produce desigualdad.

Se ha criticado también a la teoría de los géneros que ésta ha servido para recortar los contenidos políticos y Joan Scott afirma que ha servido para hacerse aceptable en el mundo académico conservador, ya que esta teoría propicia la realización de una política y una historia que no van más allá de la descripción, la deconstrucción y la denuncia de los mecanismos de subordinación de las mujeres a los hombres y al hacerlo sigue dejando fuera de la política sexual del patriarcado, el olvido de la diferencia sexual y de la libertad femeninas vividas y nombradas fuera del sistema neutro masculino (RIVERA, M., 1994: 172-178).

Finalmente quiero señalar que la teoría feminista ha contribuido al análisis del proceso de división sexual del trabajo, de forma que en el momento actual el feminismo contemporáneo, denominado también de tercera ola, se centra en el tema de la diversidad de las mujeres, criticando el uso monolítico de la categoría mujer, y centrándose en las implicaciones prácticas y teóricas de la diversidad de situaciones de las mujeres y que afectan a las variables que interactúan con la de género, como el país, la raza, la etnia, la preferencia sexual, etc. (DE MIGUEL, A., 1995: 254).

3.4. Repercusiones de estos planteamientos teóricos en el trabajo social.

Malcon Payne analiza la teoría feminista, elaborada por autoras como Jalna Haner y Daphne Satathan, como una de las diferentes teorías contemporáneas del trabajo social, exponiendo que el trabajo social feminista es una forma de ayuda que tiene como propósito a largo plazo, erradicar la opresión motivada por el sexismo, eliminando aquellos procesos del trabajo social que se utilizan de forma que opriman y discriminen a las mujeres.

De acuerdo con estos planteamientos, el género es para las mujeres la base de importantes vivencias, ya que con frecuencia son definidas por su sexo (madres, esposas), mientras que los hombres suelen ser definidos y catalogados por su status. En ocasiones, el género de las mujeres se vuelve invisible y es porque socialmente se da por sentado que aceptan ciertos roles que son considerados de mujeres. Así, por ejemplo, la normativa pública asume que los cuidadores informales serán la principal ayuda para la gente impedida, dándose la circunstancia de que casi todos los cuidadores informales son mujeres.

Por tanto, el género es un elemento de relevancia en la consideración de las mujeres, ya que siempre se las ve como cuidadoras, como subordinadas a los hombres y de forma que para realizar un trabajo efectivo tienen que tener, además de las necesarias cualificaciones profesionales, una determinada identidad personal (PAYNE, M., 1995: 275-278).

Estos planteamientos teóricos son de una especial significación en el momento actual en el trabajo social, como crítica a las políticas de los gobiernos de derechas, debilitadoras de la posición de la mujer en el mercado de trabajo y de la opresión ideológica para que las mujeres acepten su responsabilidad natural como cuidadoras del hogar y de enfermos, niños y ancianos.

Estas elaboraciones teóricas han orientado en el trabajo social la realización de dos tipos de estudios o investigaciones. Un primer tipo de análisis se han centrado en la mujer como objeto de intervención del trabajo social. Por ejemplo, Mata y Rubiol realizaron un estudio en 1991, de los Servicios Sociales de Atención Primaria de la ciudad de Barcelona, confirmando la hipótesis según la cual las demandas de las mujeres que se atienden en este tipo de servicios, se dirigen en su mayor parte a satisfacer las necesidades de los demás miembros de la familia y no las propias, y como las res-

puestas de los servicios sociales consideran a la mujer como sujeto de demanda., ya que, los servicios sociales consideran a ésta como el elemento de unión entre la unidad familiar y el estado asistencial; de forma que la mujer actuaría como agente multiplicador de los efectos de los servicios que se ofrecen desde el estado (MATA, E. y RUBIOL, G., 1992).

Un segundo tipo estudios se han centrado más bien en la mujer como sujeto del trabajo social, es el caso de la investigación realizada por Estella Grassi en Argentina, sobre el ejercicio de la profesión del trabajo social, y como a través del mismo se transmitían una serie de construcciones sociales y culturales en relación con el género y con las funciones sociales que el propio trabajo social como profesión tiene asignadas en el marco de la división social del trabajo y del papel de la política social como legitimadora del poder y como mecanismo de control social blando (GRASSI, E., 1989).

4. Bibliografía

- ALVAREZ URIA, F.,(1995) "En torno a la crisis de los modelos de intervención social", en ALVAREZ URIA, F., *Desigualdad y pobreza hoy*, Madrid, TALASA Ediciones S. A.
- ALVAREZ URIA, F., (1985), "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del Siglo XIX", en VARIOS AUTORES, *Cuatro Siglos de Acción Social. De la beneficencia al bienestar social. Seminario de historia de la acción social*. Madrid, Siglo XXI.
- AMORROS, A., (1995), "División sexual al trabajo", en AMORROS, C. (dir.), *10 palabras clave sobre mujer*, Estella (Navarra), Editorial Verbo Divino.
- BERGALLI, R y MARI, E. E. (eds.), (1989), *Historia ideológica del control social*, Barcelona, PPU.
- BERGER, P. L. y LUCKMANN, T., (1994), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BORDERIAS, C., (1991), "Proyectos, estrategias familiares y trayectorias sociales femeninas" en PRAT, J. y otros (eds): *Antropología de los Pueblos de España*, Madrid, Taurus.
- COBO BEDIA, R., (1995), "Género", en AMORROS, C. (dir.), *10 palabras clave sobre mujer*, Estella (Navarra), Editorial Verbo Divino.

- COMAS, D. y ROCA, J., (1996), El cuidado y asistencia como ámbito de expresión de la tensión entre biología y cultura, VII Congreso de Antropología, Zaragoza, (pp. 57-69).
- COMAS, D., (1995), Trabajo, género, cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres, Barcelona, Icaria e Instituto Catalán de Antropología.
- DE MIGUEL, A., (1995), "Feminismos", en AMORROS, C. (dir.), *10 palabras clave sobre mujer*, Estella (Navarra), Editorial Verbo Divino.
- DEL VALLE, T., (1990), "El momento actual de la Antropología de la mujer: modelos y paradigmas. El sexo se hereda, se cambia y el género se construye", en MAQUIEIRA D'ANGELO, V. y otros (eds): *Mujeres y hombres en la formación del pensamiento occidental*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer. U.A. de Madrid, 35-50.
- ESTRUCH, J. y GUELL, A., (1976), Sociología de una profesión. Los Asistentes Sociales, Barcelona, Ediciones Península.
- GODELIER, M., (1990), Lo ideal y lo material, Madrid, Taurus.
- GRASSI, E., (1989), La mujer y la profesión de Asistente Social. El control de la vida cotidiana, Buenos Aires, Humánitas.
- GRAU, R. (1973), "Status profesional", *Revista de Trabajo Social*, nº 52, Barcelona, Asociación de Asistentes Sociales de Cataluña.
- HERNES, H. M., (1990), El poder de las mujeres y el estado de bienestar, Madrid, Vindicación Feminista.
- JULIANO, D., (1992), El juego de las astucias. Mujer y construcción de modelos sociales alternativos, Madrid, Editorial Horas y Horas.
- LLOVET, J. J. y USIETO, R., (1990), Los Trabajadores Sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización, Madrid, Humánitas.
- MATA, E. y RUBIOL, G., (1992), "El trabajo social feminista, una metodología para la igualdad de oportunidades de la mujer desde los servicios sociales", *Revista de Trabajo Social*, Barcelona, colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Cataluña.
- MOLINA, M. V., (1994), Las enseñanzas de Trabajo Social en España 1932-1983, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- MOORE, H. L., (1991), Antropología y feminismo, Madrid, Cátedra.
- PAYNE, M., (1995), Teorías contemporáneas del Trabajo Social. Una introducción crítica, Barcelona, Ediciones Paidós.
- RIVERA, M^a M., (1994), Nombrar el mundo en femenino. Pensamiento de las mujeres y teoría feminista, Barcelona, Icaria.
- ROCA I GIRONA, J., (1993), "El Magisterio Pontificio en materia social (1891-1991). Un mensaje sobre la desigualdad y la dife-

- rencia de género", en DIEZ, C. y MAQUIEIRA, V (Coords), *Sistemas de género y construcción (deconstrucción) de la desigualdad*, Tenerife, VI Congreso Estatal de Antropología Social y Cultura.
- ROCA, J., (1996), De la pureza a la maternidad. La construcción del género femenino en la postguerra española. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura.
- ROMANI, O., (1989). "Sociedad y símbolos: el proceso de creación y transmisión de las imágenes culturales", en VV.AA. *Repensar las drogas*, Barcelona, Grupo IGIA.
- SCOTT, J. W., (1990), " El género: una categoría útil para el análisis histórico", en AMELANG, J. S.-NASH, M., *Historia y género: las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea*, IVEI, Valencia.
- SUBIRATS, M., (1993), "El trabajo doméstico, nueva frontera para la igualdad" en GARRIDO, L y GIL CALVO, E.(Eds), *Estrategias familiares*, Madrid, Alianza Universidad.
- SUILLEROT. E., (1988), Historia y sociología del trabajo femenino, Barcelona, Ediciones Península.
- TUHREN, B. M., (1992), "Del sexo al género, un desarrollo teórico 1970-1990", *Antropología*, 2, 1992, 31-56.
- VARELA, J. y ALVAREZ URIA, F., (1989), *Sujetos frágiles: Ensayo de Sociología de la desviación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZAMANILLO, T. y GAITAN, L., (1991), *Para comprender el Trabajo Social*, Estella (Navarra), Editorial Verbo Divino.

Zaragoza, Septiembre de 1997.