

1.2. Política social, estado del bienestar y modelos de protección

José Adelantado Gimeno⁵

Resum

Començaré aquest article fent un petit recorregut conceptual a través del significat de la igualtat, la pobresa i la inclusió social fins arribar a la cohesió per veure l'evolució semàntica, entre altres, que s'ha produït i com s'acabarà posant de moda aquest nou concepte de cohesió social. A continuació tractaré la qüestió dels canvis en els estats del benestar en termes generals —econòmics, socials i polítics— per aterrar després en quin tipus de repercussions estan produint aquests canvis en l'estat del benestar tant a Espanya com a Catalunya i especialment en l'àmbit local.

La meua pretensió és presentar una panoràmica general per veure quins processos de canvi s'han donat en les últimes tres dècades, sobretot per intentar aportar una dosi de realisme sobre on ens trobem, posant especial atenció a l'àmbit local, atès que molts d'aquests processos de canvi en els estats del benestar i en les societats anomenades actualment postindustrials estan precipitant-se en aquests espais locals, uns territoris on al cap i a la fi vivim els essers humans.

Abstract

The article starts with a conceptual approximation to the uses and meaning of the terms equality, poverty, social inclusion and social cohesion in order to explore the semantic evolution of the latter term and how it has become much-used and fashionable in social policy. Later, I focus on the general changes (in the economic, social and political spheres) that have occurred in the welfare state and how these are having an impact on the Spanish and Catalan welfare states, especially in local governments.

My aim is to give a general overview that helps us to analyse the changes that have occurred in the last three decades, with an emphasis on study of the actual facts and processes and by focussing on the sphere of local government. Many of these changes in the welfare state and post-industrial societies are increasingly and mainly impacting at the local level, which, at the end of the day, is where we are all trying to go about with our lives.

El paso de la pobreza a la exclusión social

Los viejos estados del bienestar de los años cincuenta, sesenta y también principios de los setenta sustentaban su ética de acción en los valores de solidaridad e igualdad. A

⁵ Professor del Departament de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona.

partir de ese momento se produjo un giro hacia la derecha, en términos generales, tanto económico como social y político, en la evolución de estos conceptos. Tanto las políticas públicas como las políticas sociales giraban alrededor del par igualdad-desigualdad; pretendían generar espacios de igualdad y compensar los desmanes y desigualdades que generaban los mercados, especialmente el de trabajo. Se tenía la percepción de que el mercado de trabajo generaba una serie de problemas sociales, de desigualdades sociales, que los estados del bienestar intentaban compensar mediante las políticas sociales y la promoción de espacios, estructuras igualitarias y derechos universales. Estos derechos no eran únicamente universales, sino uniformes en la medida en que las necesidades de la población de los años cincuenta y sesenta eran también bastante homogéneas.

En el caso del Estado español, este proceso empieza más tardíamente, aunque también conviene aclarar que los estados del bienestar no sólo, ni necesariamente, están ligados a procesos democráticos, sino que fundamentalmente tienen que ver, y más concretamente las políticas sociales, con la mercantilización de la fuerza de trabajo y con la gestión del conflicto social. Ése es el fondo de las políticas sociales y de los estados del bienestar. Si se llegó a estas estructuras relativamente igualitarias es porque estas estructuras sociales están basadas en sociedades industriales con pleno empleo y una clase obrera con un elevado grado de homogeneidad, en la que el abanico salarial no era muy grande, y con una morfología urbana que diferenciaba el centro de la periferia. Es en estos cinturones rojos donde habitaban las clases trabajadoras de Barcelona, de Londres, de París... En esta periferia es donde se ubicaba todo el sector industrial, de forma que este modelo urbano, de altas concentraciones humanas, en forma de centro-periferia, y con unas condiciones salariales y de vida de relativa homogeneidad, generaba una importante capacidad de influencia política en los sistemas democráticos para generar estos espacios de expansión de políticas universales. Esto sucedía en Alemania, en Suecia, en Francia y en otros muchos países, pero no en España.

En España nos encontramos con un raquítico estado del bienestar que empezaría a desarrollarse ya en la época franquista, a partir de 1959, muy vinculado al Plan Nacional de Estabilización Económica y Social, que definitivamente haría que España entrase en los procesos de industrialización a todos los niveles. Precisamente es en ese contexto, a partir de 1959, en el que se desarrollaron políticas sociales ligadas a estos procesos de migraciones internas que tienen que ver con la asalarización de la fuerza de trabajo. Se produjo un potente desarrollo del sistema de pensiones y del sistema sanitario, aunque sólo para quienes estuvieran en el mercado de trabajo y sus beneficiarios. El sistema educativo, por su parte, tiene su desarrollo ya a principios de los años setenta con la escisión de la formación profesional y el bachillerato, o lo que es lo mismo, entre los que trabajarán con las manos y los que lo harán con la cabeza. Se trata de un proceso de cualificación de la mano de obra.

En 1957 se crea el Ministerio de Vivienda, que se encarga de generar obras sindicales; en el caso de Barcelona se realiza la construcción de viviendas de 40 m² en toda la zona norte para estimular los procesos migratorios. Por otra parte, estos procesos de asalari-

zación tienen que ver con la mercantilización de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, no están necesariamente vinculados a la expansión de los sistemas democráticos.

Dado este contexto europeo, y en cierta medida español, el valor y la ética que subyacía tras estos estados del bienestar giraba alrededor de la igualdad, la solidaridad, etc., que era posible, en parte, gracias a la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo. Los trabajadores estaban organizados en sindicatos de clase, encuadrados en partidos de centro-izquierda y centro-derecha, ya fuera la socialdemocracia o la democracia cristiana, y el conflicto social se procesaba en estas estructuras institucionales que llamamos democracias representativas. Toda esta estructura funcionó mientras hubo pleno empleo y a finales de los setenta, en los que aparece una potente crisis, no sólo económica sino también de civilización, el sistema empezó a fallar.

En las décadas de los ochenta y los noventa se produce una transformación semántica: ya no se habla de desigualdades sociales que tienen como referente la igualdad, sino que se empieza a utilizar el concepto de «políticas de lucha contra la pobreza». Estas políticas de lucha contra la pobreza tienen que ver con esta transición de las sociedades fordistas a las sociedades postfordistas. Esta transición implica una profunda alteración en los aspectos redistributivos a favor del capital y en contra del trabajo. Más que políticas de lucha contra la pobreza, se tendrían que haber planteado políticas de lucha contra la riqueza, pero se sistematizaron las primeras. Estas políticas de lucha contra la pobreza se caracterizan por su asimetría a favor de los ricos, de ahí que este concepto se transforme en políticas de lucha a favor de la inclusión social.

Se teoriza que el concepto de pobreza no hace referencia simplemente a aspectos económicos y que existe otra serie de procesos que tienen que ver más con la exclusión social, que son de carácter relacional, como la acumulación de una serie de déficit, de ahí que reconvirtamos estos conceptos de pobreza y riqueza en conceptos de exclusión e inclusión. De esta manera, lo que se empieza a poner en marcha son programas para la inclusión social, de los cuales arrancan nuestras rentas mínimas de inserción.

Se produce una deriva semántica cada vez menos conflictiva y más suave, desde los *policy-makers*, al pasar de hablar de desigualdades a referirnos ahora a la inclusión. Pero ya podemos anotar un nuevo término, el de *cohesión social*, que no tiene antónimo, no tiene contrario. No hay descohesión social, tal y como pasaba con los términos *igualdad-desigualdad*, *exclusión-inclusión*. El término *cohesión social*, cuya biografía altamente conservadora se origina en las ciencias sociales, tiene que ver no tanto con medidas de justicia social sino con ciertas prácticas del funcionalismo, con cierta ética, con cierto consenso, en definitiva una cohesión social que remite mucho al respeto del orden establecido: cualquier persona que cuestione el orden establecido está atentando contra la cohesión social. Según esta definición, el ejemplo claro de cohesión social son las dictaduras: todo aquel que no esté cohesionado socialmente, que sea un disidente, es eliminado con el fin de generar la cohesión social total. Este término tiene, por tanto, connotaciones teóricas altamente conservadoras al haber sido definido en la literatura tal y como se ha expuesto anteriormente.

Por otra parte, el término parece responder más a necesidades políticas que a necesidades académicas. Existe una buena sistematización del concepto de exclusión social a través de los indicadores desarrollados por la Unión Europea para medir la exclusión social, pero en el caso de la cohesión social no existen indicadores; es más, en la literatura especializada no hay una necesidad académica que nos haga pensar en este nuevo término, que tiene que ver más con necesidades políticas que con urgencias de carácter académico.

Cambios en los estados del bienestar

Estos conceptos, y la deriva y los cambios semánticos que se fraguan a su alrededor, es lo que voy a intentar explicar en este segundo punto sobre los cambios en los estados del bienestar. Para ello empezaré por los cambios producidos en el ámbito económico, después en el ámbito social y por último en el ámbito político. La situación en la que nos encontramos es relativamente novedosa: es una situación de cambio social muy agudo, muy intenso, que se inicia en la segunda mitad de los ochenta, por lo que se trata de un corto recorrido. Es por ello que tenemos una perspectiva limitada de cual será la velocidad y la intensidad de los cambios en los que estamos inmersos.

Cambios económicos

Estos cambios tienen su *big bang* en lo que serían aspectos de carácter económico, en concreto la crisis del modelo de acumulación fordista. Este modelo de las sociedades industriales fomentaba la fabricación de gran cantidad de bienes estandarizados, todos iguales, y al mismo tiempo era un modelo de organización social bastante uniforme que tenía que ver con esta estructura social homogénea y también con una producción fordista por parte de las administraciones públicas. Al ser las necesidades de la gente muy similares entre sí, la respuesta de las políticas públicas era muy uniforme, muy indiferenciada.

Así pues, no sólo tenemos un fordismo desde el punto de vista productivo sino también desde el punto de vista de las políticas públicas o de las políticas sociales. Este modelo acaba teniendo una crisis de características endógenas, ya que no entra en crisis por culpa de los árabes ni por la subida del precio del petróleo. Entra en crisis porque el modelo estaba agotado de forma endógena, porque, en última instancia, la capacidad productiva de las empresas era superior a la capacidad de compra de la gente. Esa estructura de bienes que se suministraban desde el sector de la producción no podía ser completamente absorbida desde la demanda y eso generaba una serie de problemas de carácter económico, además de una expansión de los déficit públicos como consecuencia de la financiación de las demandas de esas clases trabajadoras de los años sesenta que estaban muy bien organizadas y que cada vez pedían mayores servicios. Estas demandas se traducirían, a lo largo de los setenta y ochenta, en un mayor gasto social y éste se transformaría parcialmente en déficit público e inflación.

Dentro de este concepto de crisis económica, de agotamiento del modelo fordista, es donde tiene lugar un importante proceso de cambio tecnológico que tendría consecuencias relevantes. Este cambio tecnológico provoca que el modelo productivo exija grandes inversiones de capital, a diferencia del modelo fordista, que se basa en el trabajo. Nuestro paradigma fordista era la SEAT: varios miles de asalariados en distintos turnos y trabajando en cadena; ahora lo que tenemos son robots que no sólo no hacen huelga sino que no cotizan a la seguridad social, de forma que la empresa lo que ha hecho es un cambio estructural: ha pasado de contratar trabajadores (modelo que exige mucha mano de obra) a invertir en tecnología (modelo que exige grandes inversiones de capital). Las economías de estas latitudes europeas funcionan con más capital y menos trabajo. Hay varios cambios: de entrada existe una cantidad de gente que pura y llanamente sobra: si ahora, para producir lo que se producía hace unos años, se necesita menos gente, ¿qué se hace con este personal?

Este cambio tecnológico se había producido también en espacios públicos, en universidades y en institutos de investigación pública. Este cambio tecnológico se podía haber socializado para que todos trabajásemos menos: en lugar de ocho horas, trabajar seis. Esta socialización hubiera permitido una mayor felicidad del personal y habría eliminado el desempleo. Por otro lado, el desempleo interesa mucho a los empresarios, ya que es un antídoto contra la presión al alza de los salarios, es decir, siempre se puede contratar a alguien en situación de desempleo. En el ámbito político el desempleo era peligroso porque la gente, cuando carece de trabajo, se pone nerviosa y ello puede derivar en agitación social, pero para eso estaban los seguros de desempleo y la fragmentación política de los propios desempleados que salen del sindicato. Los sindicatos han velado históricamente por los derechos de las personas ocupadas de forma asalariada, y no tanto de los parados y las mujeres trabajadoras sin retribución, que quedan fuera de la lógica clásica del sindicalismo.

Cabe señalar que fue más conveniente en términos políticos la extensión del desempleo que la reducción de la jornada laboral. Ello implicó además un proceso de obsolescencia de los conocimientos de los trabajadores industriales y al mismo tiempo una expansión de nuevas credenciales académicas ligadas a este proceso de cambio tecnológico que hizo que se abriesen los abanicos laborales de una manera considerable: entre estas nuevas clases medias alrededor del conocimiento y estos trabajadores desempleados.

Al mismo tiempo se produce una potente reforma de los mercados de trabajo, con un chantaje implícito por parte de la patronal: o se facilita el despido y las jornadas laborales o no hay inversión. A ello hay que añadir el proceso de globalización, que también coincide con estos procesos de cambio y que no empieza con el Foro Social Mundial y con el movimiento antiglobalización. Estos procesos de globalización empiezan en los años setenta con la devaluación del dólar, con procesos de cambio en las divisas: unos intercambios que eran fijos pasan a ser flexibles. Empieza progresivamente la posibilidad de que el capital se mueva de unos países a otros. La globalización es un proceso causal que tiene padre y madre —que son los estados y las multinacionales—, porque son los

gobiernos, en última instancia, quienes toman decisiones para liberalizar la entrada y salida de los capitales.

Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso de cambio muy complejo que está globalmente reduciendo la capacidad de influencia política de las clases trabajadoras, del conjunto de asalariados. Este conjunto de asalariados ha perdido aquellas características de homogeneidad que tenía en los años sesenta y se ha producido un importante proceso de fragmentación estructural. Desde el ingeniero de telecomunicaciones especializado en arquitectura de los ordenadores hasta el parado hay una distancia considerable tanto en términos de inserción en el mercado de trabajo como en términos de intereses. De este modo, esta fragmentación de la estructura social va a desembocar en una fragmentación de las opciones políticas y se producirá progresivamente un giro hacia las opciones políticas de derechas, fenómenos que se pudieron observar a partir de los ochenta en Europa y en los Estados Unidos (Thatcher y Reagan), pero también posteriormente en Francia, Alemania y España.

Es probable que tanto estas reformas en el mercado de trabajo como esta reducción del sistema de pensiones en 1985 no las hubiese podido hacer un partido de derechas porque la contestación habría sido masiva. Fue precisamente un partido de izquierdas el que tuvo legitimidad para reducir los intereses y los derechos de los trabajadores, lo cual no deja de ser paradójico, pero en ciencias sociales estamos muy habituados a ver casos de esta naturaleza.

Todos estos procesos de cambio están generando una transformación de la desigualdad en pobreza; ya no hablamos de desigualdad, hablamos de pobreza. Estos procesos de cambio están haciendo que la pobreza, es decir la insuficiencia de rentas, sea un problema generalizado. A partir de ahí la Unión Europea pone en marcha políticas de lucha contra la pobreza (Pobreza I, Pobreza II, etc.) en clave de recomendación, ya que no tiene capacidad fiscal para impulsar políticas sociales serias. En el ámbito europeo no existe un sistema de pensiones, de sanidad, de escala fiscal.

Si los gobiernos suben demasiado los impuestos, los empresarios no invierten; si no se produce este aumento recaudatorio, no se tienen recursos para financiar las políticas sociales. Por tanto, las políticas sociales irán manteniendo ese estatus de universalismo, pero irán reduciendo su intensidad protectora, como por ejemplo la reforma de pensiones de 1985 o la extensión de la sanidad en 1986, que pasa a ser universal pero sin incrementos presupuestarios en el sector: se dispone de los mismos recursos pero para más usuarios. La universalización de la sanidad desde el sistema político, algo positivo en términos de derechos, se traduce en un problema de asistencialización de la calidad del servicio al no aportar mayores recursos.

Vamos a ir pasando de este valor de lucha contra la desigualdad —o valor alrededor de la igualdad— a políticas de lucha contra la pobreza impulsadas por la Unión Europea, mientras los beneficios de los empresarios siguen incrementándose, especialmente desde la segunda mitad de los ochenta. De ahí que nos encontremos en situaciones altamente paradójicas: estos macroprocesos expulsan a la gente de los mercados de trabajo, los gobiernos no tienen capacidad política para subir los impuestos porque la

gente no les votaría y ello se traduce en un traslado de los impuestos al consumo, a los impuestos indirectos. Es decir, expulsamos a la gente, generamos pobreza y la respuesta son políticas de lucha contra la pobreza, no políticas de lucha contra la riqueza, al tiempo que se desarrollan programas de inclusión social cuando previamente se ha producido esta expulsión.

Nos encontramos en este punto, en el impulso de programas de inclusión social teniendo en cuenta todos estos procesos. Estas políticas de lucha contra la pobreza ponían en evidencia que los ricos se estaban haciendo más ricos y los pobres cada vez más pobres. Ahora se va a hablar de exclusión social, no de pobreza, porque se ha conceptualizado de una manera mucho más suave, semánticamente menos agresiva, porque hablar de pobres queda muy feo, pero hablar de excluidos nos permite hacer políticas de lucha contra la exclusión o a favor de la inclusión.

Todos estos cambios económicos tienen fundamentalmente su manifestación en el terreno laboral: el empleo se contrae y eso provoca la expulsión prematura del trabajo a los 50-55 años. Personas expulsadas y financiadas por los estados del bienestar; estamos ante un proceso de modernización capitalista muy profundo que no habría sido posible de no disponer de estados del bienestar que financiaran el exceso de mano de obra y que se hicieran cargo de los efectos perversos de esta modernización del sistema capitalista. De forma paradójica, la derecha aboga por el aumento de la edad de jubilación y a la vez por la expulsión de personal del mercado de trabajo.

Cambios sociales

Como he expuesto anteriormente, todo este proceso es financiado por el estado del bienestar a través de los sistemas de desempleo y de pensiones que se habían desarrollado hasta ese momento, pero también se produce una serie de cambios sociales que acompañan a estos procesos de cambio económico. La cuestión del empleo es muy delicada, no sólo porque se expulsa prematuramente a personas del mercado de trabajo, fundamentalmente hombres, al ser un patrón de pleno empleo masculino del cual se derivaban derechos en los estados del bienestar para las personas ocupadas, lo cual presenta ciudadanía de distintos niveles mediadas por el sexo y la participación en el mercado de trabajo. Así, los hombres que trabajaban tenían derecho a la sanidad y a las pensiones, y los que no trabajaban de forma asalariada, mayoritariamente mujeres e hijos, tenían derechos derivados de estar casadas con una persona ocupada o de ser hijos de ésta. Es por ello que los estados del bienestar son profundamente androcéntricos y no han sido capaces de remover las desigualdades por razones de género. Como he apuntado anteriormente, esto es debido a que los estados del bienestar hay que entenderlos ligados fundamentalmente a los procesos de asalarización de la fuerza de trabajo y no necesariamente a supuestos democráticos.

Esta contracción del empleo no sólo afecta a los trabajadores maduros sino también a los jóvenes. Paradójicamente tenemos a la generación mejor formada de la historia viviendo en casa de los padres hasta más allá de los treinta años. Se están recrudesciendo

y están apareciendo de nuevo desigualdades que teníamos ya medianamente superadas, como las desigualdades por razones de edad: la pobreza infantil es alarmante en Europa occidental; la vejez es otra vez un riesgo social porque las pensiones son cortas y la ley de dependencia no acabará de desplegarse hasta el 2015.

Todas estas dinámicas tienen que ver con procesos de cambio social muy importantes, en primer lugar derivados de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Esta incorporación se explica por lo menos por dos factores: en primer lugar, a consecuencia del tipo de organización social de estos estados del bienestar, las chicas ya no tenían que reproducir necesariamente el esquema de sus madres (muchas de las cuales no habían ido a la escuela) y por primera vez en Europa tenemos escolarizaciones masivas y períodos de escolarización completos de las mujeres. Como consecuencia del éxito de los estados del bienestar clásicos se va a generar la necesidad de incorporarse a los mercados de trabajo porque es un mecanismo de independencia básico. Estamos hablando de una ciudadanía de segunda clase en el caso de las mujeres que no participan en el mercado de trabajo; a nadie se le escapa (y menos a las mujeres) que asalariándose van a ser más independientes, van a tener más derechos y van a ser más libres. Por lo tanto, éste es uno de los motivos que llevan a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

Por otra parte, y de forma más importante, se produce un proceso de reducción de los salarios reales: si comparamos el sueldo de hoy con el de hace 15 años se puede observar que hoy podemos comprar menos que entonces. Lógicamente eso quiere decir que los empresarios han ganado más. Este proceso de reducción de los salarios reales se traduce en la incapacidad del marido de mantener a la familia con su sueldo, algo que sí podía hacer cualquier obrero en los años sesenta, por lo menos un obrero de la SEAT. Al tener menos poder adquisitivo, surge la necesidad de complementar el salario con otros ingresos, por lo que las mujeres tienen que ponerse a trabajar, les guste o no les guste. Ya no es tanto una vía de liberación e independencia como una consecuencia de la reducción real de los salarios del marido.

Otro tema distinto son los puestos que ocupan las mujeres al incorporarse en el mercado de trabajo. Se trata éste de un proceso de gravedad al tener una presencia desproporcionada en el desempleo, en los empleos precarios, en los empleos a tiempo parcial... Las mujeres se ubican en espacios que tienen que ver con lo que tradicionalmente se ha pensado que era el trabajo de las mujeres, es decir, una externalización del trabajo doméstico: la sanidad, la educación y los servicios sociales. Al ser trabajos altamente feminizados, no se valoran en el mercado todos los costes de formación y todo el proceso de profesionalización, que legitimaría cualquier oficio si lo desarrollase un hombre, asociados con la sensibilidad y las habilidades relacionales y comunicativas, mucho más propio de los procesos de socialización de las mujeres. Estos conocimientos y valores se asocian a las mujeres por su mera condición de mujer y eso paradójicamente va a limitar su salario en los mercados de trabajo.

Esta incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo irradia importantes consecuencias, como que los estados del bienestar, sobre todo los de la Europa continental y

especialmente los del sur, son países no sólo católicos sino también familistas. La familia ha substituido a los estados del bienestar con este trabajo gratuito por parte de las mujeres en el cuidado y la atención de personas dependientes, no sólo personas mayores, sino también enfermos crónicos, niños pequeños...

Uno de los problemas más serios de los estados del bienestar es que este contingente de cuidadoras gratuitas se evapora. Si las mujeres no trabajan, los pisos no se van a poder comprar, las familias se van a desestructurar y el riesgo de pobreza infantil se va a multiplicar en aquellos hogares en los que sólo hay un ingreso, por lo que si se quiere minimizar la pobreza infantil o su riesgo urge que las mujeres se pongan a trabajar. Pero para ello es necesario poner guarderías y al mismo tiempo hacer algo con la atención a la dependencia, ya que nos encontramos en sociedades urbanas. Si las mujeres trabajan, ¿qué pasa con la familia, con los enfermos crónicos...? No se va a desarrollar un derecho universal y gratuito. Los derechos no son gratuitos, ya que se financian con los impuestos, con las cotizaciones. El Estado no nos da una pensión, nos la pagamos nosotros; la sanidad no es un regalo del Estado, la financiamos con nuestros impuestos. Si generamos una ley universal alrededor de la atención a la autonomía, ¿cómo se va a financiar? Lo más democrático y justo sería una financiación mediante impuestos, pero ello implicaría un incremento de la presión fiscal. Esta opción es viable en España porque nos encontramos cuatro puntos por debajo de la media, mientras que nuestra pobreza está cinco puntos por encima de la media europea. Sin embargo, a los políticos les da pavor este tipo de medidas, de ahí la traslación de la presión fiscal hacia los impuestos indirectos, de ahí el copago, tanto en la Ley de Atención a la Dependencia como en la Ley de Servicios Sociales.

Eso lo que provoca es un incremento de los costes burocráticos: no hay más que ver el caso de la sanidad privada norteamericana, que es la más cara del mundo y la más ineficiente en términos de calidad: cada acto médico funciona como un seguro del coche. Cuando alguien se pone enfermo en los Estados Unidos un perito debe determinar su salud, si tiene o no derecho a atención médica estrictamente según lo dispuesto en su póliza y, si sobrepasa la cobertura, o paga o se muere. Es una sanidad muy cara en términos de costes operativos de la administración y además de mala calidad.

Las políticas de carácter universal financiadas con impuestos reducen los costes de administración burocrática, como pasa en la sanidad o en la educación. La sanidad se está financiando desde el año 2000 con impuestos generales y no a través de cotizaciones. Estamos ante la emergencia de nuevas necesidades sociales que se sustentan en una estructura de derechos de carácter universal como antiguamente, pero los mecanismos de la financiación de esos derechos son altamente privados y presentan costes de administración importantes a través de estos copagos, que es lo que se está imponiendo tanto en el conjunto del Estado español con la Ley de Atención a la Dependencia como también en Cataluña con la Ley de Servicios Sociales.

El envejecimiento de la población es otro de los temas a tener presentes y no se debería considerar como un problema. Plantearlo en términos de problema conlleva criminalizar a las personas mayores, que al vivir muchos años consumen muchas pensi-

ones y mucha sanidad. Que la gente viva más años es bueno, no es un problema sino un éxito de nuestro sistema del bienestar. Lo que se debe hacer es redirigir nuestro gasto social: de la misma forma que antes se dirigió a la educación porque existía una demanda importante (debida a la explosión de natalidad de la generación de los años setenta), ahora se debe redirigir el gasto hacia quienes lo necesitan, que son las personas mayores.

Esta cuestión del envejecimiento también es muy complicada desde el punto de vista de la financiación. Anteriormente, en los modelos de estados del bienestar clásicos, la gente empezaba a trabajar a los 16 años y se jubilaba a los 65, por lo que pasaban cincuenta años cotizando, y se morían a los 72 o 73 años. Pasaban por un largo período de cotización y tan sólo ocho años de pensión. Ahora la gente entra a trabajar a los veintitantos años, se jubila antes de los 65 y se muere a los 82 años, con lo cual queda menos tiempo de cotización y más tiempo de disfrute de las pensiones. ¿Esto cómo se financia? Se financia a través del mercado de trabajo, porque el problema no es de características demográficas, sino de funcionamiento del mercado de trabajo. El problema no está en la longevidad de los mayores, sino en que hay pocos trabajadores que les paguen sus pensiones, porque la tasa de desempleo es del 8-9% y la de subempleo del 22-23%. El problema está, por tanto, en los mercados de trabajo. Este tipo de problemas se debe a la expulsión de la gente y a la contracción del mercado de trabajo.

Ahora, en lugar de dinamizar los mercados de trabajo y determinar dónde se encuentra el problema, se opta por criminalizar a la vejez y hacer reformas de las pensiones que conllevan su reducción, es decir, de los salarios de las personas mayores. Si se debe estar más años trabajando para tener la misma pensión y luego existen procesos de reforma que la recortan, eso significa que se está reduciendo el salario diferido. Al tratarse de un efecto que se aprecia una vez se entra en el circuito de pensiones, es decir, tras dar un salto temporal importante, eso genera poca contestación social. Si la misma medida se aplicara sobre el salario nominal, la contestación social sería mucho mayor.

Otra de las cuestiones que aparecen como problema es la inmigración. En primer lugar, tenemos unas políticas migratorias que hasta hace poco tiempo dependían del Ministerio del Interior en lugar del Ministerio del Trabajo o del Ministerio de Asuntos Exteriores, lo cual genera un tratamiento de la inmigración como si se tratara de un asunto de orden público. En segundo lugar, los derechos de los inmigrantes están absolutamente minimizados en una economía sumergida que ronda en torno al 25% del PIB, una de las más elevadas y muy típica de los países del sur de Europa: capitalismo débiles, estados que controlan poco y empresarios que abusan de ellos. Lo que provoca esta extensión de la economía sumergida y a su vez estas desigualdades por razones de género en el seno de las familias, así como el hecho de que el estado del bienestar, en general, y el español, en particular, no haya facilitado políticas para la igualdad entre el hombre y la mujer (guarderías, atención a las personas dependientes...), es una sobrecarga de las familias, es decir, de las mujeres. La solución para las familias de clase media y media-alta es la contratación de una tercera persona, que suele ser inmigrante, para el cuidado de los abuelos de religión católica.

Por lo tanto, el auténtico efecto llamada de la inmigración no son las regularizaciones de los gobiernos, sino la economía sumergida. Este tipo de economía le va muy bien a la derecha, que, paradójicamente, luego presenta un discurso más reaccionario. Es decir, los empresarios se están enriqueciendo a costa de los infraderechos de los inmigrantes y luego es la derecha la que pone en marcha un discurso xenófobo.

Por otra parte, la inmigración es muy importante porque está reforzando el sistema al tener mayor tasa de fecundidad que la autóctona y afiliarse a la Seguridad Social. La categoría laboral que más se ha incrementado en la afiliación a la Seguridad Social es la de las empleadas de hogar. Aún deberíamos estar agradecidos porque se podrán pagar las pensiones y son un factor positivo para la economía española. El crecimiento económico se ha basado en la construcción y en la población que nutría mayoritariamente a este sector, la inmigración.

Parece que el asunto de mayor preocupación son las hipotecas, que indudablemente tienen gran parte de protagonismo, pero aparecerán problemas de convivencia con la inmigración al no haberse desarrollado políticas alrededor de los inmigrantes. Los estados del bienestar otorgan unos derechos a partir de la pertenencia a un estado-nación, es decir, a partir de la posesión de un pasaporte; si no se dispone de él, se carece de derechos. Esto se convertirá en un problema serio cuando el sector de la construcción, que era uno de los pilares, entre en un proceso aún más contractivo y afecte al mismo tiempo al consumo, ya que estas personas también consumen. Simultáneamente estamos hablando de políticas de integración y nos encontramos con paradojas como que esta gente lleva años viviendo aquí y no tienen derecho a voto. ¿Cómo vamos a integrar a una población y a exigirle que sea conciudadana si resulta que formalmente son extranjeros? En la práctica son como nosotros: viven aquí, llevan a sus hijos a la escuela, se ponen enfermos, etc.

Estamos hablando de políticas de integración pero obligamos a esta gente a recluírse en el gueto, en sus núcleos de origen, que son las redes que complementan las políticas sociales: las comunidades de ecuatorianos, peruanos, etc. Nos encontramos con paradojas como la de las últimas elecciones autonómicas, en las que podía votar un descendiente de emigrantes gallegos aunque jamás haya residido en Galicia ni tenga intención de hacerlo. Es más, podía vender su voto en Argentina. En cambio, un inmigrante que lleve en Galicia 15 años no puede votar, ni siquiera en las municipales. ¿Cómo vamos a poner en marcha procesos de integración, especialmente con la inmigración, si no desarrollamos derechos que los faciliten? Lo mismo sucede con la Ley de Servicios Sociales de Cataluña: los inmigrantes tienen un derecho en clave de beneficencia, en clave asistencial, pero no pueden reclamar derechos.

Cambios políticos

Aparte de los procesos vistos hasta ahora, también se han producido cambios en el ámbito político, aunque de menor calado. En primer lugar, nos encontramos con partidos políticos anquilosados que no consiguen aumentar sus militantes, han perdido sus

referentes ideológicos y se encuentran en declive frente a los nuevos movimientos sociales y ONG, o al menos deben compartir espacio con estas organizaciones. Algo similar sucede con los sindicatos: debido a estos procesos de fragmentación de la estructura ocupacional y empresarial, se pasa del modelo SEAT, muy concentrado, a un modelo de empresa-red, de pequeñas empresas diseminadas en el territorio (segunda y tercera corona metropolitana). Se produce un ensanchamiento de los espacios territoriales de las ciudades típicamente industriales.

El sistema político es el que menos ha variado: a escala municipal asistimos a una especie de parlamentarización de la vida política, es decir, los partidos políticos tendrían que abrir la estructura de representación de intereses políticos en el parlamento, porque estos no sólo se canalizan a través de los partidos (a pesar de sus propios esfuerzos), sino que hay muchos actores colectivos al margen de ellos que aglutinan intereses de la ciudadanía. Los partidos políticos acaban desarrollando estrategias de *catch all* (atrápalo todo) y siendo partidos supermercado: para los jóvenes, para las mujeres, para los inmigrantes... Se ha perdido esa referencia ideológica que los aglutinaba en clave más de fondo. Esto también está generando un proceso de crisis de legitimidad de las democracias representativas. ¿Cómo es posible que nacionalidades con un sentimiento patriótico elevado como Cataluña, el País Vasco o Galicia precisamente en las votaciones autonómicas o en el propio Estatut tengan índices de participación más bajos que Andalucía o Extremadura? En definitiva, las democracias representativas tienen un problema porque no son capaces de recoger todas las sensibilidades e intereses políticos y la gente acaba absteniéndose.

De ahí surge la necesidad de ensanchar o complementar estas democracias representativas con democracias participativas, pero es algo complicado ya que el coste que representa estar en una lista con posibilidades de conseguir una plaza de regidor comporta batallas internas con otros compañeros de partido, como para que luego venga una asociación a decir: «Oiga, comparta el poder conmigo.» Aquí nos encontramos con una legitimidad democrática en los concejales y con otro tipo de legitimidad en otros actores que son cada vez más necesarios. En primer lugar, para legitimar nuestra obra de gobierno se llama a la participación. Hay una participación mucho menos intensa en lo que es la definición del problema, porque ahí sí se está compartiendo espacios de poder político de verdad. El tema de la participación es muy complicado porque es necesaria para la gobernabilidad, no sólo para la legitimidad. Los politólogos han desarrollado un concepto sobre este tipo de acción política más en red: no se trata sólo de un monopolio de la política desde el sector público, sino de que la política también está en otros espacios, de que estos otros actores son necesarios entre otras cosas para poner en marcha políticas de inclusión social. Por otra parte, la participación es muy delicada, porque por un lado los necesitamos pero por otro les tenemos que ceder poder, de modo que la tensión es difícil de resolver. Y no puede haber participación auténtica sin empoderamiento; lo demás es manipular la participación, que también pasa.

¿Qué tipo de repercusiones ha tenido todo lo expuesto hasta ahora? Por una parte, hemos entrado en un proceso de contención de costes que, lejos de lo que algunos teó-

ricos suponían, en el sentido de que estos procesos de cambio acabarían con el estado del bienestar o lo desmantelarían, la verdad es que sigue vivo. Lo cual no quiere decir que gocen de buena salud. Por si acaso, lo que se está poniendo como política general es una política alrededor de la contención de costes, cuyo ejemplo era el señor Solbes, ministro de Economía y Hacienda. Esta política de contención de costes no sólo es una cuestión española, sino que es una cuestión a escala europea. Ha habido recortes del gasto en protección social a pesar de que la economía ha crecido; se ha demostrado que el producto interior bruto ha crecido mientras el gasto social no lo ha hecho en la misma proporción. Ello quiere decir que la riqueza se ha distribuido peor, no que se haya incrementado el gasto social, porque en realidad ha aumentado, pero el producto interior bruto lo ha hecho más deprisa. La riqueza generada por todos se ha redistribuido peor que hace unos años. Esta mala redistribución no se debe a que los políticos sean especialmente perversos, sino que tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas, entre la izquierda y la derecha, los empresarios, etc. Lo que evidencian las cifras de Eurostat es que estamos en un proceso en el que la redistribución se está haciendo asimétrica a favor del capital, porque tiene un poder de chantaje bajo la posibilidad de su salida: o las condiciones son favorables o el capital se va. Esto ha alterado las correlaciones de fuerzas políticas en los estados-nación de una manera que todavía es pronto para saber cómo acabará. En el caso del capital y el trabajo que operaban en estados-nación cerrados por fronteras, tarde o temprano tenían que ponerse de acuerdo y ello generaba unas lógicas económicas diferentes a las que se dan en economías abiertas, que no en políticas abiertas, pues no hay más que mirar la inmigración. Se han liberalizado todos los factores productivos: la tierra, el trabajo y el capital. La tierra, entendida como nuestro soporte material de vida (también los mares, el aire y el espacio), está completamente liberalizada; el capital también se encuentra liberalizado; pero el trabajo no lo está, el trabajo está fijo. Por lo tanto, cuando hablamos de globalización y de neoliberalismo estamos hablando de una manera muy parcial. ¿Por qué, si el capital se puede mover libremente, no lo puede hacer el trabajo? El resultado sería una avalancha de inmigrantes en mayor número de importancia.

Estamos, por lo tanto, ante una contención de costes considerable, fundamentalmente por esa razón, y tenemos una enorme debilidad fiscal, en primer lugar, porque el trabajo se ha hecho más escaso y, en segundo lugar, porque los robots no cotizan a la seguridad social ni pagan impuestos. Por lo tanto, se ha reducido la base fiscal, porque estaba centrada en el empleo y éste se ha hecho más restringido; habrá que buscar otras fuentes de ingresos fiscales. Está claro que el trabajo, que era la base fiscal que financiaba las políticas sociales, se está contrayendo o, mejor dicho, los impuestos sobre el trabajo tienden a reducirse. De ahí la traslación de la presión fiscal al consumo. Tenemos un problema de fuentes fiscales y no podemos incrementar la presión fiscal sobre el capital porque, si no, no hay inversión.

Otra de las repercusiones es que se están generando importantes procesos de privatización del bienestar. Al tener políticas con déficit de financiación, las clases medias se sienten perjudicadas al pagar elevados impuestos que se destinan a personas no productivas. La demanda política de estas clases medias es que los impuestos no se incre-

menten y que aumente la seguridad en el mercado. Estas clases medias lo que quieren es llevar a sus hijos a una escuela privada, eso sí, sin inmigrantes, asegurarse un sistema sanitario privado y tener un plan de pensiones privado. El resto de personas, que acuda a un servicio público con un déficit creciente de financiación, de peor calidad. Pero como no tenemos valores de igualdad ni de solidaridad, porque todos estos procesos de fragmentación de la estructura social han sido catastróficos, o por lo menos implican una profunda mutación en los valores sociales, aquí no hay forma de que esto cambie fácilmente porque la acción colectiva se desarrolla en términos muy minoritarios o aglutina pocos intereses. Al mismo tiempo, estamos en unos severos procesos de externalización, especialmente en las políticas de servicios sociales. Este punto es muy negativo en términos de derechos, porque en muchas ocasiones no sólo es una externalización a una empresa privada sino a ONG, que va a prestar un servicio no por cuenta de un derecho, sino por cuenta de que les caigas bien o les caigas mal. Hay una pérdida del ejercicio de los derechos en el momento en que quien presta los servicios es el Estado directamente o alguien externo. Esta externalización, por otra parte, dificulta las posibilidades de control del servicio público en función de quién lo desarrolle. Dicha externalización se combina con el primer punto de contención de costes, que va a repercutir en la calidad del servicio. Una empresa privada no puede dar la calidad del sector público, en primer lugar, porque tiene que tener beneficios y, en segundo lugar, porque si no obtuviera beneficios el cobro al Estado sería mayor. ¿A quién se otorgan estas convocatorias de gestión de servicios? A quien realiza la mejor oferta económica. Se exige a las administraciones que realicen un control de calidad de la prestación de los servicios, pero si se realiza y se incluye en el pliego de condiciones todo lo relativo al control de calidad, el operador privado no lo hace a ese precio. Si el sector público quiere reducir gastos tiene que entrar en procesos de connivencia con una pérdida de calidad en la prestación del servicio.

La descentralización es otro de los procesos de cambio más importantes y se produce hacia las comunidades autónomas, pero no de éstas a los ayuntamientos. Dicha descentralización está generando un crecimiento de las desigualdades interterritoriales, al tiempo que reactiva las oligarquías regionales. Esta descentralización se está utilizando para traspasar responsabilidades a las comunidades autónomas, pero no recursos. Estos procesos de descentralización también han comportado el traspaso de responsabilidades sin recursos desde las autonomías hacia el ámbito local.

Ámbito territorial

La cuestión es que estos procesos de cambio que hemos podido observar están alterando profundamente lo que es la dimensión de vida sobre el territorio. En situaciones de pleno empleo y baja inmigración, los espacios locales estaban vacíos (los hombres empleados, las mujeres en su casa, los niños en la escuela), estábamos en espacios cerrados. Todos estos problemas de cambio que se han ido desarrollando son procesos que hacen más complejo, más denso, este espacio local. Los parados, los jóvenes que no encuentran empleo, los mayores con alta longevidad no están en la luna, están en el pueblo, en

la ciudad. Todos estos problemas están precipitándose, haciendo más denso este espacio local, que al mismo tiempo está insuficientemente financiado.

Todos estos procesos de cambio que hemos visto se han dado a la par con toda la gestación del estado de las autonomías, con un Estatut recién aprobado. Un Estatut que no parece que garantice recursos suficientes a la administración local. Desde la transición democrática, el gasto de las administraciones públicas ha pasado de estar completamente en manos del estado central a estar en un 35% en manos de las comunidades autónomas y en un 12,5% en manos de los ayuntamientos. Recordemos que durante el franquismo los ayuntamientos controlaban únicamente el 10% de la gestión de sus recursos. Esta situación necesita una solución urgente; la actuación se realiza en el ámbito local o autonómico, pero, como se puede observar, no existen recursos suficientes para ello.

Además de la complejidad de los problemas, los ayuntamientos tienen muy pocos recursos para hacerles frente. Por otra parte, determinadas lógicas de carácter especulativo en el ámbito inmobiliario pueden encontrar algún tipo de fundamento en el déficit de financiación de las administraciones locales. Probablemente los ayuntamientos deberían utilizar su poder en términos de vivienda, en términos escolares... la cuestión ya no es educación pública o privada. Se está produciendo una etnoestratificación del mercado de trabajo y una etnolocalización sobre el territorio de los inmigrantes (concentración), es decir, repetimos errores de los procesos migratorios de los años sesenta. No se hacen políticas de mezcla intercultural sobre el territorio. En la geografía de Cataluña hay auténticos guetos, no ha habido permeabilidad entre autóctonos e inmigrantes, no aprendimos del pasado y ahora volvemos a reproducirlo. Como los ayuntamientos hacen oídos sordos al tema de la zonificación, se está produciendo una elevada concentración de inmigrantes en las mismas escuelas públicas; no hay más que comparar una escuela pública de Sarrià con otra de Nou Barris, por ejemplo. Por lo tanto, no es cuestión de público o privado, sino de dentro de lo público. Se ha demostrado que es fundamental que exista una mayor distribución de los individuos para su éxito escolar, de ahí los resultados negativos en el informe PISA de España y Cataluña.

Desde el ámbito local se tiene poco margen de maniobra para ver dónde nos encontramos y saber cómo actuar, para solucionar buena parte de los problemas planteados, pero sí que existe cierta maniobrabilidad en otras acciones. Algo elemental que aumenta el éxito y la eficacia de las políticas públicas es la transversalidad. Sin embargo, la transversalidad es un problema político tan complejo como la participación: si no se dan más procesos transversales no es por culpa de los técnicos, sino de la negativa de los políticos. Porque la transversalidad significa poner territorios en comunicación y comporta una pérdida de poder, es decir, es necesaria otra concepción administrativa del poder. Los servicios más potentes se niegan en muchas ocasiones a trabajar con los menos potentes, por ejemplo educación y servicios sociales. Y no existe gran complejidad en el ámbito técnico, en el establecimiento de protocolos de cumplimiento obligatorio, pero ello cuestiona parcelas de poder de los propios políticos. La aplicación de procesos transversales viables permitiría conectar sanidad, empleo, educación, etc., pero parece ser que llevarlos a cabo cuesta mucho.

Bibliografía

ADELANTADO, J. «La política de serveis socials a Catalunya 2003-2006». A: *Societat Catalana 2007*. Barcelona: Associació Catalana de Sociologia-Institut d'Estudis Catalans, 2007, p. 279-295.

ADELANTADO, J.; CALDERÓN, E. «Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos? A: *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 23, núm. 2 (2005), p. 15-44.

ADELANTADO, J.; GOMÀ, R. «El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos». A: *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icària-UAB, 2000, p. 63-96.

ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A.; RAMBLA, X. «El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales». A: *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icària-UAB, 2000, p. 23-61.

ARRIBA, A. «Las reformas de la protección social frente a la pobreza: Asistencia social y garantía de mínimos». A: *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC-UPC, 2006, p. 115-143.

CLAYTON, R.; PONTUSSON, J. «El recorte del Estado de bienestar reconsiderado. Reducción de los derechos, reestructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas». A: *Zona Abierta*. Núm. 114/115 (2006), p. 121-164.

ESPING-ANDERSEN, G. «Col·locar el bou davant del carro: el camí cap a un model social per a l'Europa de la meitat del segle». A: *Nota d'economia. Revista d'economia catalana i del sector públic*. Núm. 85 (2006), p. 9-32.

RODRÍGUEZ, G. *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos, 2004.