

EL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL EN EL CONTEXTO EUROPEO

Dº. Prisciliano Cordero del Castillo
Fecha de Recepción: 16 de Octubre de 2009

RESUMEN

El Modelo Social Europeo, nacido de los acuerdos de Lisboa 2000 y Niza 2005, busca la flexibilidad laboral y la seguridad de los trabajadores (flexiguridad), además de proponer a los estados miembros una serie de valores u objetivos comunes, tales como solidaridad, cohesión, igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación y la pobreza.

El Estado español, como uno más de los estados de la UE, se ha comprometido con estos objetivos. Pero España parte de una situación histórica de menor protección social y arrastra un déficit en los Servicios hasta nuestros días, por lo que para converger con la UE se verá obligada a flexibilizar el contrato laboral y a garantizar la seguridad del trabajador sin aumentar excesivamente el gasto público, lo que la sitúa en una encrucijada de difícil solución.

PALABRAS CLAVE

Estado de Bienestar Social. Modelo Social Europeo. "Flexiguridad". Políticas Sociales. Cambios socio-económicos. Bienestar Social español. Servicios Públicos en España.

Primera Parte: Modelo Europeo de Bienestar Social

1.- Introducción.-

La Unión Europea, en los acuerdos de Lisboa 2000 y de Niza 2005, se propuso alcanzar la cohesión social de todos sus Estados miembros mediante unos Programas Sociales con objetivos precisos: brindar iguales oportunidades para todas las personas de la UE, reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza. La UE busca una cohesión social por medio de las Políticas Sociales y se puede

decir que se da una conciencia de convergencia en un Modelo Social Europeo (MSE). Sin embargo, la autonomía del Estado de Bienestar en los Estados miembros es muy amplia y la gestión de las políticas sociales y del gasto público es responsabilidad de cada Estado. El marco institucional de las políticas sociales europeas sigue gravitando sobre cada Estado, pero se pretende desarrollar el Tercer Sector de Acción Social en colaboración con los distintos estados para la producción y ejecución de programas y servicios. También se pretende dar cabida a la oferta privada de servicios para las clases sociales medias y altas. A este entramado de servicios y agentes se le ha llamado “sistema mixto desorganizado” (Bode, 2006), en el que concurren el Estado, el Tercer Sector y la iniciativa privada.

En el caso concreto de España, por partir de una situación de menor gasto público que la media europea, el Estado estaría obligado a una mayor inversión en Bienestar para buscar una convergencia con la UE. Por otra parte, en España, en las prestaciones sociales, concurren el Estado, los gobiernos autonómicos, las organizaciones sociales y ONG y las empresas privadas, lo que produce una fragmentación de las políticas sociales y una complejidad que dificulta su coordinación.

Bajo esta perspectiva de convergencia europea, vamos a estudiar la situación del Estado de Bienestar en Europa y en España, fijándonos en las características de la política social española y en el papel desempeñado por el Estado, la Sociedad Civil y la iniciativa privada en el desarrollo de dicha política.

2. El Estado de Bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo (MSE).

Desde los acuerdos de Lisboa 2000, en el Modelo Social Europeo (MSE) se está viviendo una fase de reestructuración del Estado de Bienestar que supone la flexibilidad laboral y una cierta seguridad en el trabajo, lo que se ha dado en llamar

“**flexiguridad**”. El MSE busca mantener: 1) unos valores comunes, tales como la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación; 2) el diálogo entre las organizaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores, como forma institucionalizada de funcionamiento económico-social; 3) unos niveles de financiación similares en toda la UE para la protección social. Europa ha acordado que el porcentaje del PIB de cada Estado dedicado al Bienestar Social esté entre el 25 y el 30 % de su PIB; 4) un mismo enfoque integrado para la cohesión social. Se propone una necesaria articulación entre lo económico y lo social; es decir, flexibilidad laboral y seguridad en el trabajo (Flexiguridad); 5) las mismas políticas estructurales como vector de cohesión social. Se trata de conseguir competitividad en el trabajo e invertir en capital humano para responder al mercado internacional y a los desequilibrios nacionales y regionales; 6) finalmente, la gestión de la cohesión social se deja en mano de los Estados. Son los Estados los que cuentan con los recursos financieros y humanos y, por consiguiente, los que tienen la responsabilidad de su gestión y desarrollo.

Ante la fuerte crisis económica que se ha instalado en los últimos años, entre los Estados de la Unión se ha abierto un debate sobre la reestructuración necesaria para poder mantener el Bienestar y atender a los nuevos problemas surgidos por los cambios registrados. Los principales cambios registrados en los últimos años, que amenazan la cohesión europea, son:

1. La globalización y la competitividad a nivel internacional, junto con la desaceleración económica e incluso con la crisis profunda que se vive en estos días en toda la UE.
2. El desempleo estructural que se está viendo agrandado por las nuevas tecnologías. En la UE el desempleo alcanza a más del 10 % y en algunos países, como es el caso de España, llega hasta el 19 % de la población activa.

3. El envejecimiento de la población, causado por la mayor esperanza de vida y la caída de la natalidad. La evolución demográfica está poniendo en peligro el sistema de pensiones para un futuro próximo. Las jubilaciones, la atención médica y los cuidados de larga duración exigen más crecimiento económico para una mayor redistribución; de lo contrario, habrá menos protección social.
4. La inclusión social de los inmigrantes, minorías étnicas y pobres. El reto al que se enfrenta la UE para poder alcanzar la cohesión social es llegar a una distribución de la riqueza y lograr un equilibrio social, teniendo un cuidado especial para las mujeres, las familias monoparentales, los ancianos, los inmigrantes, etc.

Todos estos cambios han puesto en tela de juicio la política social que se había aplicado en el siglo XX y hacen que la UE esté inmersa en la búsqueda de nuevas políticas sociales que atiendan a las nuevas necesidades. La cohesión social que busca la UE implica un equilibrio entre competitividad, flexibilidad, solidaridad y protección para todos los miembros de la sociedad. Se aspira a un crecimiento económico competitivo y sostenible y a un alto grado de cohesión social (Giddens, 2006). Estos cambios están afectando con distinta intensidad a los países de la UE, pero parece que en todos ellos actúan las mismas fuerzas y producen los mismos efectos: primeramente una corriente favorable a la responsabilidad individual frente a la responsabilidad del Estado y, en segundo lugar, una contención del gasto social público y la incorporación de otros actores sociales, como el Tercer Sector y la iniciativa privada, para buscar abaratar los servicios y repartir responsabilidades. En la actualidad se puede decir que estamos ante un modelo nuevo de políticas sociales de bajo protagonismo de los Estados y subordinadas a la construcción de la Europa del Bien Común bajo un prisma neoliberal.

La UE, ante las dificultades surgidas, ha renunciado a liderar una política social común e imperativa, respetando el protagonismo de los Estados nacionales y comprometiéndose a promover políticas sociales de forma descentralizada y con participación de la sociedad civil y, en concreto, del Tercer Sector. Este Modelo Social Europeo (MSE) tomó cuerpo en el año 2000 con los encuentros de Lisboa y en el 2005 en Suiza, donde se diseñó la Política Social para la UE de los próximos años. Así, se elaboran y aplican los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y el Modelo Abierto de Coordinación (MAC) destinados a conseguir la cohesión social y la convergencia europea. Se podría decir que desde la UE se está estudiando la necesidad de un “new Welfare State” que se acomode a las presiones del capitalismo global y de los cambios sociales.

En Lisboa se habló de la necesidad de un “Estado de Bienestar dinámico y activo” y en las conclusiones de Niza se dijo que “el modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe respaldar la transformación hacia la economía del conocimiento. Invertir en personas y desarrollar un Estado del bienestar activo y dinámico será crucial para garantizar que la emergencia de esa nueva economía no agrave los problemas sociales de empleo, exclusión social y pobreza” (Del Consejo de la UE. Documento 14011/00 SOC 462) Por consiguiente, la Política Social Europea se apoya en tres ejes:

1. El eje ideológico, concretado en el término “flexiguridad”, que ha llevado a interpretaciones contradictorias y a una creciente individualización. La flexibilidad del mercado de trabajo y la seguridad demandada por los ciudadanos han puesto de manifiesto la confrontación de intereses, de derechos sociales y políticos y de ideologías.
2. El eje político-institucional, en el que se renuncia a políticas sociales diseñadas y ejecutadas desde la UE para producirlas en distintos niveles por la sociedad civil y los gobiernos de cada país, lo que produce una

difuminación de la responsabilidad en la toma de decisiones y una mayor complejidad institucional. A mayor número de actores sociales mayor dificultad de coordinación y aplicación de las políticas.

3. Y el eje socio-económico, que busca un círculo flexible y pactado entre competitividad y cohesión social, lo que muchas veces es difícil de conseguir. (VI Informe sobre Exclusión Sociales España, 2008. FOESSA, 2008, p. 475-76)

Algunos teóricos, como Esping-Andersen, G. (2002), plantean la necesidad de establecer un nuevo contrato social en base a los cambios producidos en la familia y en el trabajo, y proponen una protección social que contemple básicamente estos puntos:

- .La necesidad de una nueva política familiar.
- .La igualdad de género
- .La inclusión social mediante el empleo, es decir, aspirar al pleno empleo.
- .El compromiso intergeneracional.

El incremento de la esperanza de vida, con mayor demanda de servicios sanitarios, la incorporación de la mujer al trabajo, con menor dedicación al hogar, y la competitividad, exigen profundos cambios en la Política Social para poder mantener el Modelo Social Europeo actual.

3.- Situación y cambios en las Políticas Sociales de finales del siglo XX y primeros años del siglo XXI.-

3.1. Situación socioeconómica.-

Europa en estos últimos años presenta una serie de circunstancias socioeconómicas que los Estados habrán de tener en cuenta a la hora de programar sus políticas sociales, como son:

Aspectos sociales:

- Envejecimiento de la población con el consiguiente aumento de la demanda de servicios sociales y médicos.
- Cambio en la estructura de los hogares: hogares unipersonales, familias monoparentales, tardía emancipación de los hijos.
- Incorporación de la mujer al mercado laboral, con la dificultad de atender a los hijos menores, a los minusválidos, a los enfermos y a los ancianos.
- Caída del empleo por falta de oferta de trabajo.

Aspectos Económicos:

- Aumento del gasto público en protección social: pensiones, sanidad, ancianos, desempleo.
- Transferencias sociales para la lucha contra la pobreza, que alcanza al 35 % de los hogares europeos.
- Los ingresos para la protección social provienen de los impuestos a los empleadores y a los trabajadores en un 65 %; el resto viene de los impuestos indirectos: gasolina, alcohol, tabaco, etc. Si los empleadores y trabajadores disminuyen, como está sucediendo en estos días, los ingresos del Estado también disminuyen y la protección social puede peligrar.

3.2.- Cambios recientes en las políticas europeas.-

La UE se encuentra en un proceso de reestructuración de sus políticas sociales en los siguientes campos:

En los sistemas de pensiones:

- Se ha estandarizado la edad de jubilación para ambos sexos alrededor de los 65 años.
- Se relaciona la pensión a percibir con las contribuciones pagadas.
- Se han limitado las jubilaciones anticipadas.

En la Ocupación:

- Se está pasando del “welfare” al “workfare”, de la asistencia al desempleo a una ocupación a cambio de un subsidio.
- Se ha acordado promover la investigación sobre posibles vías de desarrollo en nuevas actividades.

En la Sanidad:

- Se ha impuesto en casi todos los Estados de la UE una política de contención del gasto sanitario, poniendo límite tanto a los gastos de los servicios nacionales de salud, como a los seguros sociales.

En la Asistencia Social:

- Se da una tendencia en todos los Estados a reducir la exclusión social y la dependencia del Estado de amplios colectivos.
- Los programas sociales se dirigen a atacar las causas de la pobreza y la exclusión.
- Se desestimula la dependencia y se intenta dar trabajo mejor que subsidios.

- En orden a reducir gastos, se da participación al Tercer Sector y a la sociedad civil.
- Los Estados se ocupan de fijar los gastos-objetivo o prioritarios, los “targeting”.

SEGUNDA PARTE: EL BIENESTAR SOCIAL ESPAÑOL

4.- Antecedentes del Estado de Bienestar en España.-

4.1.- Antecedentes socio-económicos.-

Las condiciones que dificultaron el desarrollo económico y social de España se remontan al siglo XIX, permaneciendo algunas de ellas durante casi todo el siglo XX. Se suelen citar como principales razones del desfase español frente a la UE:

El enfrentamiento de ideas.

- Las corrientes ideológicas irreconciliables entre sí, tales como el universalismo moral, que exigía la modernidad frente a las lealtades locales y familiares.
- El secularismo militante frente a la legitimación religiosa de las instituciones.
- Las ideologías pragmáticas frente a la intransigencia política.

Las condiciones orográficas y climatológicas.

- La aridez de la mayor parte del suelo español, la falta de tecnología para el campo y las fluctuaciones climáticas, hacían que las cosechas dependiesen casi exclusivamente del “cielo” y comportasen períodos de hambrunas y mortandades.

- Por otra parte, la altura de la meseta central dificultaba el transporte, el comercio de mercancías y el movimiento de recursos humanos hacia otras regiones y actividades más productivas.
- La geografía y la cultura se reforzaban mutuamente y suponían serios obstáculos a la modernización de todo el interior de España, hasta bien entrado el siglo XX.
- Estas condiciones hicieron que la agricultura se mantuviese atrasada, insuficiente y minifundista, retrasando su reconversión a la industria, y que los niveles de alfabetización fueran los más bajos de toda Europa.

La situación de la periferia.

- La burguesía española durante el siglo XIX estaba establecida en la periferia, pero no contó con suficiente densidad numérica, ni con recursos económicos, ni con ideología suficientemente fuerte para enfrentarse al conservadurismo y a la presión que le venían del interior.
- La España del siglo XIX fue escenario de repetidos fracasos del sistema liberal y de pronunciamientos militares y guerras civiles más o menos contenidas. Esta situación se prolongó hasta mediados del siglo XX.
- Con todo, en el último tercio del siglo XIX se registró el despegue de la industria, precisamente en la periferia: Cataluña, País Vasco y Valencia, incrementando la renta por habitante (Montagut, M. 2008)

En el primer cuarto del siglo XX se dieron reformas económicas e institucionales y se estableció un marco político más democrático con la intervención de partidos y sindicatos. La neutralidad mantenida en la I Guerra Mundial benefició sus núcleos industriales y financieros. Pero, en el segundo cuarto de siglo, España se vio sumida en fuertes cambios políticos: dos repúblicas y una dictadura, que repercutieron en la economía del país. A partir de los años 50 se

produce en España una incipiente apertura al exterior y se intenta una aproximación a la política económica europea. Aunque es al final de la dictadura de Franco, año 1975, cuando se da una verdadera reforma del capitalismo español, librando mano de obra de la agricultura para la industria propia y para la de los países europeos que estaban viviendo una coyuntura alcista después de la II Guerra Mundial.

4.2.- Antecedentes de la Política Social.

Las primeras medidas sociales con que contó España tuvieron su origen en las cofradías o hermandades de socorro, dependientes de los gremios, cuya función principal era la ayuda económica para casos de enfermedad. A finales del siglo XVIII aparecen los montepíos, que sustituyen a las cofradías, aunque mantienen un funcionamiento muy similar. Se crean medidas de asistencia, tratando de sustituir la caridad por la obligación de trabajar para todos los que puedan, y aparecen los hospicios para recoger a una población muy heterogénea: niños que salen de la “inclusa”, ancianos, mendigos, enfermos y delincuentes de pequeños delitos.

En el siglo XIX, después de las sucesivas desamortizaciones de los bienes eclesiásticos (1836, 1.844, y 1855), la Iglesia pierde el control de la asistencia social, pero la presión del Vaticano hace que esta reaccione creando en el último cuarto del siglo XIX gran cantidad de órdenes religiosas dedicadas a atender a los pobres y necesitados. A finales del siglo XIX, la Iglesia cambia su mentalidad asistencial gracias a la Encíclica de León XIII, “Rerum Novarum” (1.891), que propuso una actuación social entre la Iglesia, el Estado y los grupos sociales. La Encíclica creó una nueva conciencia social en la Iglesia frente a los criterios benéfico-asistenciales tradicionales. Pero la reacción en el catolicismo español fue mucho más lenta que en Francia, Alemania o Italia.

5.- El Estado de Bienestar Social en España.-

En el siglo XX España registra un proceso discontinuo entre períodos de dictadura y democracia que impide un avance constante en las políticas de protección. Se puede decir que el Bienestar Social se inicia con los Pactos de la Moncloa, firmados en 1977, que constituyen el primer elemento democratizador de “política de concentración social” y que permiten la transición de la dictadura a la democracia. El desarrollo de la normativa constitucional permitió la descentralización administrativa y política de España en 17 Comunidades Autónomas, la consolidación de la democracia, la integración de España en la UE y el reconocimiento internacional de España como un país más entre los desarrollados.

Con la Constitución, España se convierte en un “Estado social y democrático de derecho” y se compromete a promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural” (Art. 9.2 de la Constitución española); y con su ingreso en la UE, España se compromete a supeditar su política social a las directrices venidas de Europa.

5.1. Rasgos estructurales del modelo español del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar español se consolida a partir de la entrada de España en la UE, en 1986. Desde entonces se ha mantenido como un Estado de Bienestar de tipo medio en cuanto al gasto en protección social. Se suelen citar como características del Estado de Bienestar español las siguientes: un sistema de Seguridad Social relacionado con el trabajo, la naturaleza mixta del régimen de Bienestar Social, la centralidad de la familia como prestadora de servicios, la descentralización de las políticas sociales, la europeización de las políticas sociales, y el diálogo social como instrumento de reforma.

Las tres primeras características forman parte de la historia social española y las otras tres han aparecido en los últimos años con la reforma social europea.

1ª. El sistema de Seguridad Social relacionado con el trabajo.

La Seguridad Social en España ha estructurado el conjunto de las políticas sociales y sigue siendo el eje del sistema protector, principalmente con las pensiones y la protección al desempleo. Su aportación a la distribución de la renta y a la lucha contra la pobreza la convierten en la pieza clave de la reforma social. Además, la atención sanitaria (1985), las pensiones no contributivas (1990) y los servicios sociales (desde 1985) hacen que se vaya adaptando al mercado de trabajo y a la nueva estructura social, con más envejecimiento poblacional, vulnerabilidad y pobreza.

2ª. El régimen mixto de Bienestar Español.

El régimen social de bienestar español ha sido históricamente mixto. En la educación, la sanidad y los servicios sociales han tenido desde siempre un peso importante la Iglesia y el Estado. Este modelo mixto se ha reforzado en los últimos años, debido a la contención del Estado y la expansión del Tercer Sector y del mercado.

3ª. La centralidad de la familia.

El régimen del bienestar español se ha basado tradicionalmente en la centralidad de la familia y más concretamente de las mujeres que se han encargado del cuidado de los niños, los minusválidos y los ancianos. En la actualidad este recurso está experimentando un cambio profundo y una reducción de prestaciones, debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la reducción de la composición de la familia. No obstante, la mujer y la familia siguen siendo el principal factor de reproducción social y prestación de cuidados personales.

Las características siguientes son los ejes institucionales de la reforma que se está realizando de acuerdo a las directrices de la UE:

4ª. Descentralización de la política social.

En el Bienestar Social español se está registrando un intenso proceso de europeización de las políticas sociales, basado en la actividad laboral cualificada de los individuos para garantizar el éxito de la sociedad neo-tecnológica y competitiva en medio de una sociedad globalizada.

Se trata, no de dismantelar el Estado de Bienestar, sino de trasladar una parte de sus compromisos a la sociedad y a sus miembros. Se trata de pasar del Estado de Bienestar, espacio de materialización de los derechos sociales, a la Sociedad de Bienestar, espacio de oportunidades para los individuos activos y competitivos. En el caso de España, la descentralización del Estado a la sociedad ha venido acompañada de la descentralización a las Comunidades Autónomas, lo que ha supuesto acercar los servicios sociales al ciudadano y una mayor capacidad de innovación y reforma de los servicios de bienestar. Pero, al mismo tiempo, ha generado desequilibrios territoriales y problemas de coordinación en las políticas sociales.

5ª. La europeización de las políticas sociales.

La política Social europea ha supuesto para el Estado de Bienestar español la asunción de una nueva filosofía social, que comprende la “flexiguridad”, la mayor productividad competitiva y la apertura de los servicios sociales al sector privado no lucrativo y al mercantil.

6ª. El diálogo social como instrumento de reforma.

Mediante el diálogo social, los sindicatos consolidan las prestaciones sociales ya existentes y defienden otras nuevas para asegurar la seguridad del trabajador a cambio de la flexibilidad del trabajo demandada por los empresarios. El diálogo social se inició en el Pacto de la Moncloa, en 1977, y se consolidó en el

Pacto de Toledo, en 1995, después de varios conflictos y huelgas generales (1985, 1988 y 1993). (VI Informe FOESSA 2008, p. 479-480)

El contexto europeo, Lisboa 2000 y Niza 2005, y el crecimiento continuo del empleo, desde 1977 hasta el año 2007, han favorecido el diálogo social. Pero la crisis económica y financiera de estos dos últimos años puede afectar a la protección social relativamente estable de la población laboral (pensiones, desempleo, dependencia) y, de forma más grave, a los colectivos en situación de exclusión (discapacitados, sin techo, pobres), que tendrán que ser atendidos por las organizaciones voluntarias y ONG.

5.- Principales líneas de desarrollo del Estado de Bienestar Social en España.-

El Estado del Bienestar comprende todas las intervenciones del Estado, tanto a nivel central como en los niveles autonómico y local, dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población. Las intervenciones que más afectan a los ciudadanos son:

- Los **Servicios Públicos**, que comprenden la sanidad, la educación, las pensiones y los Servicios Sociales, que, a su vez, engloban la ayuda a las familias, la vivienda, las transferencias de fondos de un grupo social a otro: pensiones de vejez, viudedad, discapacidad, etc. Sin estas ayudas, el 48% de ancianos vivirían en la pobreza, lo que convierte a la Seguridad Social en el programa más importante de España para la lucha contra la pobreza y la prestación de otros servicios.
- Las **Intervenciones normativas y públicas**. Las primeras son líneas de actuación del Estado encaminadas a proteger al ciudadano en su condición de trabajador (salud e higiene laboral) consumidor (protección del consumidor) o residente (salud ambiental), y las intervenciones públicas

están encaminadas a producir puestos de trabajo y a crear las condiciones favorables necesarias para que el sector privado los produzca. Esta es una responsabilidad del Estado poco desarrollada en España.

Nosotros centramos nuestro estudio exclusivamente en los Servicios Públicos y tomamos como base de nuestro análisis comparativo de la situación de España con la media europea los datos de Eurostat. A la vista de los datos de Eurostat, vemos que España es el país que tiene un gasto social público de los más bajos de la Unión Europea de los 27. Mientras que España, en el 2005, gastó en protección social el 19,7 % de su PIB, la media europea para esta misma fecha fue del 27,2% de su PIB. Si, por el contrario, tomamos en cuenta el gasto público por habitante, España también está a la cola de la UE, pues gasta 14.186 € estandarizados por habitante, frente a los 26.926 € estandarizados que alcanza el gasto medio de la UE-15.

El desfase del desarrollo social español frente a la media europea se debe a las circunstancias históricas antes mencionadas y a los muchos años de dictadura (1939-1975) sin sensibilidad social. España, en 1975, gastaba el 14 % de su PIB en protección social y alcanzó su gasto más elevado en 1993, que fue del 24 %, cuando el promedio europeo era del 28,7 %. A partir de esta fecha, el gasto social en España va a descender sucesivamente:

1993	24,00 % del PIB
2000	20,00 %
2003	19,7 %
2004	19,5 %

El promedio europeo también ha descendido, pero lo ha hecho de forma más moderada, manteniéndose en torno al 27 %.

El gasto concreto de España en los servicios públicos, referidos a sanidad, educación, pensiones y Servicios Sociales, es como sigue:

6.1. La Sanidad.

En 1978 se creó en España el Instituto Nacional de Salud (INSALUD) y en 1986 se aprobó la Ley General de Salud, que trata de unificar toda la dispersa red sanitaria en un mismo servicio nacional público para la atención primaria, especializada y farmacéutica con cobertura universal para toda la población. El gasto sanitario público (como porcentaje del PIB) en España en el 2004 era del 5,1 %, frente al promedio de la Unión Europea que en esa misma fecha era del 7,7%. España es el país que tiene el gasto sanitario público por habitante más bajo de la UE, después de Grecia y Portugal, y es de los países que tienen un crecimiento menor de tal gasto.

Por otra parte, la concentración de inmigrantes está sobrecargando los servicios médicos, principalmente los servicios de urgencia, lo que ha ocasionado una gran extensión de la medicina privada, reproduciéndose una polarización social en la que, por lo general, las clases medias y altas utilizan los servicios médicos privados, mientras que las clases medias de renta media y baja y la clase trabajadora utilizan la sanidad pública (Jimeno Serrano, J. y Moreno Fuertes 2007).

6.2.- Educación.-

El Art. 27 de la Constitución recoge el derecho general a la educación, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza, la programación general de la enseñanza por parte de los poderes públicos, la homologación del sistema educativo, la participación de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros públicos y privados y la autonomía universitaria. Una serie de leyes sucesivas han intentado desarrollar esos principios: Ley de la Reforma

Universitaria (LRU), Ley Orgánica de Derecho a la Educación (LODE), Ley Orgánica de Educación (LOE), etc.

El Estado español participa de la idea de que invertir en educación es invertir en futuro, es asegurarse un capital humano cualificado. Sin embargo, el gasto público educativo español es el 4,3% del PIB, más bajo que el promedio de la UE-15, que es del 5,4% del PIB. El gasto público educativo por alumno es en la educación primaria 3.180 upc y en la secundaria 4.272 upc, los dos más bajos que los de la UE-15 que son de 3.923 upc y 5.660 upc respectivamente.

Las consecuencias de este bajo gasto público educativo son múltiples:

- Las horas lectivas por alumno/año en España, en la escuela secundaria, por ejemplo, son 559 frente a la media de la UE, que son 678 horas.
- Según las encuestas de conocimiento académico entre estudiantes de la UE, el conocimiento de matemáticas, lenguas y comprensión de lectura de los jóvenes en España es equivalente al que tiene un estudiante promedio de un año menos en la UE.
- Otra consecuencia del bajo gasto público educativo es la gran extensión de la escuela privada, a la cual asiste el 30% de la población, mientras que a la escuela pública asiste el 70% restante.
- A menor gasto público educativo, mayor fracaso escolar (el 34% en España, de los más altos de la UE) y menor conocimiento académico.
- El abandono escolar en España sigue estando entre los más altos de Europa, aunque en los últimos años se ha invertido la tendencia.
- También hay que señalar que el porcentaje de becarios sobre todos los estudiantes ha pasado de ser el 20% en 1995 a un 14,9% en el año 2000.
- Elementos importantes de estas políticas clasistas son el establecimiento de itinerarios educativos a partir de los 14 años, fijado por la LOCE.

Desde 1990 se ha ido incrementando el nivel formativo de la población española, aunque aún se encuentra por debajo de la media europea. El aumento del gasto público en educación en los últimos años ha sido muy significativo, aunque seguimos encontrándonos por debajo de la media europea. Otro dato interesante es el aumento de la población femenina en los estudios universitarios, estando ya su matriculación entorno al 50 % del total de estudiantes; aunque las mujeres están concentradas en estudios de CC. Sociales, mientras que los varones dominan en las carreras técnicas.

Aparte de todos estos problemas, hoy existen dos frentes abiertos en la educación: la asignatura de Educación para la Ciudadanía, a la que se opone la Iglesia, y la asignatura de Religión, a la que se opone el Estado.

6.3. Pensiones.-

El sistema de pensiones es uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar. Se trata de un sistema que garantice los ingresos a las personas que ya no tienen vinculación con el mercado laboral. El sistema de pensiones se apoya en tres pilares: a) las contribuciones a la Seguridad Social realizadas por empresas y trabajadores, que dan derecho a la jubilación, invalidez, viudedad y orfandad; b) la situación no contributiva, que garantiza un nivel de ingresos mínimos a las personas sin ingresos propios y que no han tenido vinculación con el mercado laboral; la financiación corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado; y c) los planes privados de pensiones, a los que se accede mediante contratos con entidades financieras.

Las orientaciones marcadas por la U.E. han ayudado a que España amplíe la cobertura de la protección social a prácticamente toda la población con las pensiones contributivas, no contributivas y las prestaciones asistenciales; sin embargo, la protección frente a situaciones de pobreza es muy deficiente, deja a muchas personas sin atender.

El sistema de pensiones depende del número de la población activa que, con sus impuestos, paga las pensiones de los jubilados, y del número de jubilados que, si continúa creciendo, puede poner en peligro este sistema. En este año 2009, en España, el número de jubilados sigue creciendo, mientras que el número de los trabajadores está descendiendo sensiblemente, por lo que la crisis está asegurada.

6.4. Servicios Sociales.

En 1980 España firmó la Carta Social Europea, obligándose a crear un sistema de Servicios Sociales. En 1985, con la Ley de Bases de Régimen Local, se obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes a prestar los Servicios Sociales a su población. Estos servicios, según su naturaleza, se suelen dividir entre a) Servicios Sociales Generales, que son de carácter comunitario y van dirigidos al conjunto de la población; y b) Servicios Sociales de Atención Especializada, dirigidos a colectivos específicos: minusválidos, familias sin recursos, vejez, minorías étnicas.

Los Servicios Sociales son competencia de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, según se trate de unos servicios u otros. A la Administración hay que añadir otros agentes de prestaciones, como son el Tercer Sector, las ONG y las entidades con ánimo de lucro. La gran dispersión de las competencias y la entrada de las ONG y del sector privado en la prestación de los servicios, junto con la fragilidad de los programas sometidos a los cambios políticos y a los ciclos económicos, añaden más dificultad para garantizar una atención igualitaria a todos los ciudadanos. Los Servicios Sociales, como hemos dicho anteriormente, incluyen las siguientes prestaciones:

6.4.1.- Servicios de ayuda a las familias.-

Los servicios públicos del Estado del Bienestar que están menos desarrollados en España son los servicios de ayuda a las familias, que comprenden:

Escuelas de infancia:

- El déficit de tales escuelas en España puede estar entorno a 400.000 plazas, siendo el país de la UE con el mayor déficit de estas escuelas.

Servicios domiciliarios:

- Sólo un 2% de la población por encima de los 65 años recibe algún tipo de atención domiciliaria, frente a Suecia con un 30%, Dinamarca 20%, Finlandia 28, Francia 7%, Holanda 8%, Reino Unido 9%.
- Se calcula que hay un déficit de 200.000 plazas de atención domiciliaria, requiriendo la formación de 188.989 profesionales de atención domiciliaria, de nuevo uno de los déficits mayores en la UE-15.
- Hay déficit también de apoyo a la crianza de los hijos menores, lo que dificulta la integración de la mujer en el mercado laboral.

Prestaciones para la vejez:

- Las prestaciones para la vejez son el capítulo más importante del gasto público en protección social en cualquier país. En España tal gasto es el 8,3% del PIB, de nuevo el más bajo de la UE, después de Irlanda, Luxemburgo, Finlandia y Portugal. El promedio de la UE-15 es del 10,9% del PIB.
- Sin embargo, la esperanza de vida en España es una de las más altas de la UE-25. En el año 2005 la esperanza de vida era de 80 años para los hombres y 84 para las mujeres.

Prestaciones por viudedad y por invalidez:

- El gasto en este tipo de prestaciones en España es también muy bajo: del 0,8% del PIB, frente al 1,3% del PIB, promedio de la UE-15 para la invalidez y del 1,5% del PIB de España frente al 2,1% del PIB en la UE. Existen grandes diferencias por Comunidades Autónomas y se está dando una tendencia a las políticas pasivas, a las prestaciones monetarias sin ninguna otra implicación.

Atención a las personas en situación de dependencia:

- El último logro de los Servicios Sociales españoles es la “Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”, aprobada en 2006 y destinada a personas con diverso grado de dependencia: moderada, grado I, severa, grado II y gran dependencia, grado III. Se trata de una ley de ámbito estatal, pero su desarrollo requiere la participación de los tres niveles: estatal, autonómico y local, lo que ha hecho que en muy pocos casos esté funcionando. Los gastos de esta atención corren a cargo de las distintas administraciones en un 70 % y el 30 % restante a cargo de los usuarios. La falta de entendimiento entre las distintas administraciones y la situación de crisis que se está viviendo en España han paralizado la incipiente aplicación de la ley.

7.- Conclusiones.-

Como conclusión de nuestro trabajo, podemos decir que la europeización de la Política Social española, aunque ha dado importantes pasos en el intercambio cognitivo y en el desarrollo de acciones conjuntas, todavía adolece de graves déficits:

- El primer déficit se refiere al conocimiento e intercambio sobre políticas y reformas sociales a nivel europeo.

- El segundo déficit lo constituye una escasa coordinación de las políticas sociales, al darse una descentralización de las mismas en el espacio europeo y también en el espacio nacional español entre Estado, CC. Autónomas, Tercer Sector, ONG e iniciativa privada con ánimo de lucro.
- Por otra parte, a lo largo del trabajo hemos podido ver que el gasto público, tanto en los servicios públicos del Estado, como en la gran mayoría de transferencias, es de los más bajos de la UE y el que más lentamente ha crecido.
- El gasto público en los centros de atención primaria, hospitales, escuelas, universidades, servicios domiciliarios, viviendas asistidas, residencias de ancianos, pensiones, ayudas públicas a las familias y en vivienda social es cada vez menor en comparación con el gasto público para sus homólogos en el promedio de la UE.
- La convergencia social con Europa no podrá conseguirse sin un aumento importante del gasto público, lo que va en contra de las directrices europeas, que aconsejan la contención del Estado.
- España se encuentra en una encrucijada donde la única alternativa que le queda es, por una parte, flexibilizar considerablemente el pacto de estabilidad, lo que no es bien visto por la clase trabajadora, y, por otra, aumentar de forma sustantiva el gasto público social, lo que va en contra de las directrices europeas. Pero esta es la única salida para poder converger con el promedio de gasto público social europeo, como lo exigen las recomendaciones de Lisboa y Niza y como lo demanda la mayoría de la población española.

BIBLIOGRAFÍA:

- BODE, I.: "Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe", en *Journal of European Social Policy*, nº 4, V. 16.
- CALERO, J. y BONAL (2003): "La Educación Superior en España. Financiación y Acceso", en *Revista de Educación*, nº 330.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (1986): "Los Servicios Sociales en perspectiva histórica", en *Documentación Social* nº 64, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, G. et al. (2002): "Why we need a New Welfare State?". Oxford, Oxford University Press.
- FUNDACIÓN FOESSA (2008): "VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Madrid.
- GARDE, J.A. y Otros (2000): "INFORME 2000. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Fundación Hogar del empleado, Madrid.
- GARCÉS, J. y OTROS (2002): "Los Cambios en el Estado de Bienestar: nuevas estrategias socio-sanitarias sostenibles", en *Humanización de la atención socio-sanitaria*. Tomo II, Generalitat Valenciana.
- GARCÉS, J. y OTROS (2003): "Políticas sociales en la España de las autonomías. Vol. I y II. Colección Solidaridad, Fundación ONCE, Madrid.
- JIMENO SERRANO, J. F. y MORENO FUENTES, F. J (2007): *La sostenibilidad económica y social del modelo migratorio español*. Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales.
- MONTAGUT, T (2008): "Política Social", una introducción. Ariel, Barcelona.
- NAVARRO, V. y QUIROGA, A. (2003) "La Protección Social en España".
- NAVARRO, V. y Otros (2007): "La Situación Social en España" Universidad Pompeu Fabra. Madrid.