

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS

Documento de Trabajo 07-08

EUROPA SOCIAL, BIENESTAR EN ESPAÑA Y LA ‘MALLA DE SEGURIDAD’

Luis Moreno

Lmorfer@iesam.csic.es

Noviembre, 2007

Preparado para la Conferencia, ‘Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina’ (Fundación Carolina), e incluido en Espina, Álvaro (coord.), *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*, pp. 445-511. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

Índice

1. Introducción: Antecedentes y premisas
Europa, España, ‘Malla’ de protección social, Rentas mínimas
 2. El Modelo Social Europeo y la activación
Europeización y regímenes del bienestar, El nuevo paradigma activador, Nuevos riesgos sociales en la Europa del Sur
 3. La institucionalización de la ‘malla de seguridad’: el caso español
Una red tejida por acumulación, Gobernanza multinivel y descentralización, Reformas favorecedoras de la inclusión social: la Ley de Dependencia
 4. Conclusión: el tránsito de la ciudadanía precaria
- Referencias bibliográficas

Resumen

En la sección introductoria de este Documento de Trabajo se pasa revista a los antecedentes históricos y a la consolidación del Estado del Bienestar en Europa y España. Como premisa de los análisis efectuados posteriormente, se conceptualiza a la ‘malla de seguridad’ como ‘última red’ de protección social para los ciudadanos en condición de precariedad. Principales componentes de tales ‘mallas’ o ‘redes’ son las rentas mínimas, o transferencias monetarias realizadas como ingresos de subsistencia para las personas que no pueden generar recursos suficientes por sí mismas. La segunda sección versa sobre el denominado Modelo Social Europeo (MSE) y el proceso de Europeización, los cuales comparten la inclusión social como objetivo prioritario. Aun en escorzo, se presta atención a los distintos regímenes de bienestar europeos a fin de valorar los legados históricos y las específicas inercias institucionales (*path dependencies*). Estos condicionan, junto a un énfasis común por la activación laboral, el desarrollo futuro del MSE. El paradigma activador ha sido asumido por todos los regímenes del bienestar europeos, si bien su aplicación varía según distintos grados de individualización y desregulación en los diseños de políticas económicas y sociales. La aparición de ‘nuevos riesgos sociales’ (NRS) está condicionando las respuestas institucionales de las políticas de bienestar, en general, y de aquéllas destinadas a favorecer la inclusión social y consolidar las ‘mallas de seguridad’. España pertenece al régimen de bienestar mediterráneo de la Unión Europea donde la familia se configura como órgano primario de producción y distribución de satisfacción vital. Se identifican algunas respuestas contingentes y estructurales frente a los cambios sociodemográficos y tecnológicos en curso, los cuales conllevan nuevos escenarios para las familias. La tercera sección se ocupa de las configuraciones institucionales que adoptan las ‘mallas de seguridad’. Se examina el caso de España donde se ha construido una ‘última red’ por acumulación y de manera incremental, y en la que los efectos de la descentralización y la gobernanza multinivel son muy importantes. Se analiza la panoplia de políticas selectivas y de carácter general que han posibilitado un conjunto de derechos subjetivos para todos los ciudadanos, como es el caso de la última Ley de Dependencia, y en especial para aquellos en situaciones de pobreza y exclusión social. Los comentarios finales inciden en la conveniencia del tránsito de una ciudadanía precaria a otra inclusiva que consolide un Modelo Social Europeo integrador del crecimiento económico y la cohesión social.

1. Introducción: Antecedentes y premisas

Europa

Durante el siglo XX, el auge y consolidación del Estado del Bienestar --una invención europea-- han hecho posible la cobertura de necesidades básicas de los ciudadanos mediante la provisión de seguridad de rentas, atención sanitaria, vivienda, educación y servicios sociales. El Estado del Bienestar cabe ser definido como un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos en la vida ciudadana que afectan la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos.

La génesis del Estado del Bienestar se relaciona con sus capacidades de procura social. Históricamente los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los gobiernos municipales o las iglesias (Flora y Heidenheimer, 1981). El año 1883 figura como hito en el desarrollo de los modernos sistemas de protección continentales. Fue entonces cuando se implantaron los primeros programas estatales de previsión social en la Alemania de Bismarck. Así, se establecieron las bases de la moderna seguridad social según el principio contributivo, mediante el cual se financiaba un sistema básico de aseguramiento colectivo. La obligatoriedad del sistema de la seguridad social en el marco de un Estado Social de Derecho fue el elemento clave que permitió la consolidación del modelo bismarckiano y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos. El origen histórico de la seguridad social indica, por tanto, una conjunción entre intereses diversos tales como los relativos a la estabilidad política de gobernantes y líderes sociales y económicos, y a la satisfacción de las demandas populares de justicia y protección social (Kuhnle, 1997). A finales de los años 1920s habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en veintidós países europeos. Durante el primer tercio del siglo XX los países europeos desarrollaron sus sistemas de protección social con un objetivo compartido de cubrir ‘riesgos sociales’ (Baldwin, 1992), aunque con diversas trayectorias institucionales y diseños organizativos.

La universalización de políticas sociales y su gran desarrollo merced a sólidas alianzas entre proletarios y campesinos (Suecia), o entre clase obrera y amplios sectores de clase

media de trabajadores cualificados (Reino Unido), propició tras la Segunda Guerra Mundial un tipo de *welfare state* según las propuestas del Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941. Este modelo beveridgeano proclamó el principio de cobertura universal de la protección social para todos los ciudadanos 'desde la cuna hasta la tumba' (*from cradle to grave*) y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por los impuestos pagados por todos los contribuyentes.

La Edad Dorada del desarrollo del capitalismo del bienestar (*Golden Age* o *trentes glorieuses*, 1945-75) posibilitó que los sistemas de protección social de la Europa occidental basasen su expansión en la asunción del pleno empleo y en la acción complementaria de la familia y, en particular, en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares (Lewis, 1997, 2001). Una combinación de políticas sociales, Keynesianismo, Taylorismo y segregación de género facilitó un crecimiento económico sostenido y la generalización del 'trabajador próspero' (*affluent worker*), un tipo de empleado representativo de la práctica totalidad de la fuerza laboral asalariada de profesionales y técnicos varones (Korpi, 1983). La conjunción de dichos factores cristalizó en dos grandes ejemplos de Estado del Bienestar: el Keynesiano-Beveridgeano y el Keynesiano-Bismarckniano. En ambos casos los gobiernos gestionaron las economías nacionales con un alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de proveer políticas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y la familia no podían cubrir. Las consecuencias fiscales de tal provisión de bienestar social estaban legitimadas por el respaldo político de sólidas y amplias coaliciones interclasistas (Flora, 1986/7).

Los efectos de las crisis del petróleo de los años 1973-74 y 1978-79 pusieron en evidencia la cada vez mayor apertura e interdependencia de las economías europeas, y alteraron un escenario de prosperidad y numeroso empleo masculino. La Edad Dorada evolucionó hacia una 'Edad Plateada' (*Silver Age*) en la que el Estado del Bienestar mostró limitaciones pero también un alto grado de resistencia y adaptación (Taylor-Gooby, 2002). Durante los años 80 y 90 del siglo pasado, una ofensiva ideológica neoliberal cuestionó los fundamentos y la legitimidad sobre las cuales se había desarrollado el Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. Su discurso enfatizaba los efectos que los procesos de globalización y mundialización de la economía habían tenido en los mercados laborales nacionales y las transformaciones industriales, y

apuntaba a políticas de recorte del gasto social (*welfare retrenchment*). Desde entonces, una preocupación por la contención del gasto público (*cost containment*) --que no se ha traducido en retrocesos o *retrenchment*-- pasó a constituirse en objetivo prioritario para gobiernos occidentales de distinto signo ideológico (Leibfried y Pierson, 1995; Esping-Andersen, 1996; Kuhnle, 2000; Pierson, 2001).

España

En España, como en el resto del Viejo Continente, la génesis y desarrollo de Estado del Bienestar buscó articular una respuesta institucional a la llamada ‘cuestión social’, posibilitando una cobertura de riesgos vitales a los ciudadanos mediante un sostenimiento financiero general a través de impuestos, cotizaciones laborales o una combinación de ambos procedimientos. La larga trayectoria en la instauración del Estado del Bienestar en España durante el siglo XX reflejó las profundas tensiones y fracturas políticas vividas en su historia contemporánea. En 1903 se estableció el Instituto de Reformas Sociales de donde surgió la propuesta de crear, cinco años más tarde, el Instituto Nacional de Previsión. Aunque en un primer momento se ideó un sistema de previsión social voluntario y privado, en 1917 se acometió el proyecto de construir un sistema de seguros obligatorio que cubriera jubilación, enfermedad, desempleo y maternidad. La Dictadura del General Primo de Rivera (1923-1929) congeló el proyecto, y durante la II República (1931-39) los renovados intentos por implantar un sistema de seguros obligatorios unificado, que alcanzase tanto a los obreros industriales como a los campesinos, tuvieron un apoyo desigual.

En 1932, el gobierno instó al Instituto Nacional de Previsión a que realizara un estudio para crear los seguros de invalidez, enfermedad y muerte, y unificarlos con los seguros de vejez, retiro obrero y maternidad ya existentes. El proyecto de Ley estaba ya listo en 1936 cuando el golpe de estado del General Franco hizo inviable su aplicación. El Estado del Bienestar español tuvo, pues, unos inicios bien distintos a los del modelo británico y escandinavo. La debilidad de las clases medias, la división del movimiento obrero y las luchas entre religiosos y anticlericales por un lado, y entre nacionalismos periféricos y estado central por el otro, abortaron la frágil alianza entre clases medias urbanas, obreros y jornaleros del campo (Moreno y Sarasa, 1993).

Tras la devastadora Guerra Civil (1936-1939), surgió en España un sistema político y social basado en el poder de una coalición reaccionaria y conservadora vertebrada en torno a un jefe carismático (General Franco). El carácter híbrido católico-fascista de la primera política social del Régimen, se reflejaba también en el incipiente sistema de seguros sociales. En 1939 se creó el SOVI (Seguro Obligatorio para la Vejez y la Invalidez). El sistema se basaba en un reparto de cotizaciones que cubría sólo a un sector de los trabajadores: los industriales con ingresos bajos. Los seguros públicos se combinaron con el mutualismo laboral voluntario de capitalización, el cual se colapsó al no poder asumir las responsabilidades contraídas. En 1942, se instituyó el SOE (Seguro Obligatorio de Enfermedad), cuyas prestaciones tenían una duración limitada independientemente de la condición de salud del asegurado.

Tras la derrota en 1945 de los fascismos en Europa, el franquismo varió sus pretensiones de amparar un capitalismo de estado con un control absoluto sobre las relaciones capital-trabajo. Así, durante los años 1940 y 50 se retomaron algunas de las iniciativas que habían sido diseñadas por el Instituto Nacional de Previsión durante la Segunda República. Sin embargo, la inversión de recursos para la reconstrucción del país y el carácter represivo del régimen franquista hicieron que la política social de estos años fuera una combinación entre la magra previsión social y el profuso recurso a las acciones caritativas y de beneficencia.

Con la aplicación del Plan de Estabilización en 1959 se produjo una cierta liberalización económica. A fin de intentar paliar sus efectos iniciales se implantó, como medida más emblemática, el seguro obligatorio de desempleo en 1961. Durante todo este período se avanzó en la construcción de un sistema de seguridad social de tipo corporativo, instrumentalizada como mecanismo coadyuvante del proceso de acumulación de capital. La eficacia en los resultados económicos de los Planes de Desarrollo, así como la necesidad de una mayor adecuación de las estructuras productivas españolas a las europeas, tuvieron su reflejo en una mejora substancial en el sistema de protección social. En 1963, se estableció el Salario Mínimo Interprofesional y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social, con pretensiones universalistas.

Desde finales de los años 60 hasta 1977, año de las primeras elecciones democráticas post-franquistas, se promulgaron las leyes de Educación y de Seguridad Social de 1970 y 1972. El franquismo legó un sistema de bienestar raquítico e inspirado en principios

corporativistas conservadores. Clientelista por naturaleza y subsidiario en parte de la iniciativa privada y de la familia, estuvo más preocupado por incentivar la disciplina laboral de los trabajadores que por procurar la equidad dentro del sistema productivo. El sistema de seguridad social se configuró, asimismo, en un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores. El franquismo fue despótico y la represión fue el medio más profusamente utilizado por las élites dirigentes para el cumplimiento de sus fines estratégicos.

Sostenidos en un gran acuerdo económico, social y políticos (Pactos de la Moncloa), los primeros gobiernos democráticos tras la dictadura franquista se comprometieron en una reforma del sistema fiscal para hacerlo más progresivo, al tiempo que perseguían garantizar un nivel mínimo de demanda agregada ante la crisis económica. La política social posterior a 1977 pretendió, desde la administración central del estado, un mayor grado de universalización de las políticas sociales preexistentes --subsidios de paro, pensiones de vejez, seguros de enfermedad-- y no tanto la implantación de una radical reestructuración de las mismas. Esta labor innovadora, sobre todo respecto a los servicios sociales, quedó, como se señalará más adelante, como un desafío a afrontar primordialmente por las administraciones regionales y locales.

La sanidad pública incrementó su cobertura haciendo realidad la práctica universalización del servicio sanitario en España a fines de los 80, cuando también entraron en vigor las leyes que establecieron el derecho universal a una educación básica, obligatoria y gratuita (establecida de 6 a 16 años). En 1990 se instituyeron las pensiones no contributivas que garantizaron el acceso universal a este tipo de prestaciones a todos los españoles, aunque no hubiesen cotizado al sistema de la seguridad social. Durante el decenio de los años 90 las Comunidades Autónomas (CCAA) pusieron en vigor los programas regionales de rentas mínimas de inserción (RMIs), que facilitan subsidios a los ciudadanos sin recursos económicos.

Cuadro 1: Pilares del Estado del Bienestar en España

POLITICAS SOCIALES	DERECHOS	HITOS INSTITUCIONALES
Educación	Derecho universal a una educación básica y obligatoria (6-16 años)	Ley Orgánica de Educación (1985); Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)
Sanidad	Acceso universal al Sistema Nacional de Salud	Ley General de Sanidad (Sistema Nacional de la Salud) (1986)
Transferencias de rentas	Ingresos por pensiones y desempleo. Subsidios a personas sin medios y en situaciones de necesidad	Ley General de la Seguridad Social (1967) Ley de Pensiones No Contributivas (1990) (invalidez y jubilación) Leyes regionales de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs) (1989-95)
Servicios Sociales	Acceso universal y descentralizado a la red básica de prestaciones Derechos a cuidados de los dependientes y de promoción de la autonomía	Plan Concertado de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales (1987) Leyes regionales de Servicios Sociales (1980s, primer período) Ley de Dependencia (2006)

El Estado del Bienestar español incorpora elementos de las lógicas del bienestar bismarckiana por el mantenimiento de rentas ocupacionales y la beveridgeana de cobertura universal, y está sustentado en cuatro grandes pilares (Cuadro 1). Se caracteriza por una combinación de prestaciones y servicios sociales tanto generales como selectivos, o focalizados, y se configura como una ‘vía media’ respecto a otros sistemas avanzados de protección social (Moreno, 2001). Cabe observar que a una mayor universalización de los derechos sociales en España ha correspondido una baja intensidad de algunas prestaciones económicas. El aumento considerable de los servicios provistos por los sectores mercantil y asociativo son el ‘hecho nuevo’ que está configurando de forma determinante el carácter mixto de su agregado del bienestar

(*welfare mix*). Pero, sin duda, el factor más relevante que afecta al desarrollo de los servicios del bienestar en España es la descentralización tanto a nivel de elaboración como de implementación de políticas públicas. De las proporciones de tal proceso da cuenta el reajuste de gasto público entre los tres niveles de gobierno, así como la adscripción de los empleados públicos a dicho niveles (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2: Distribución territorial del gasto público entre niveles de gobierno en España (%)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002
CENTRAL	87,3	75,6	72,6	66,2	58,3	58,9	56,2	48,7
REGIONAL	3,0	12,2	14,6	20,5	25,8	26,9	28,2	35,5
LOCAL	9,7	12,1	12,8	13,3	15,9	14,2	15,6	15,8

Notas:

(a) Durante 1999-2002 los fuertes incrementos regionales correspondieron a las transferencias de educación y salud a todas las Comunidades Autónomas (CCAA).

(b) El gasto social de las pensiones con cargo a la seguridad social no se ha tomado en cuenta ya que introduciría un sesgo importante si se considerase como responsabilidad del gobierno central.

Fuente: Ministerio español de Administraciones Públicas (MAP, 1997) para los años 1981-90, y (MAP, 2002) para los años 1993-2002.

Cuadro 3: Adscripción territorial de los empleados públicos en los distintos niveles de gobierno (%)

	1999	2002	2004	2006
CENTRAL	41,7	24,5	23,2	22,4
REGIONAL	32,6	47,0	49,5	49,9
LOCAL	21,3	23,8	23,3	23,8
Universidades	4,4	3,9	4,0	3,9

Nota: A julio de 2006 el número total de personal al servicio de las administraciones públicas ascendía a 2.460.584 personas.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas (www.map.es).

Como sucede en Grecia, Italia y Portugal, el rasgo estructurante del régimen de bienestar español es el papel desarrollado por la familia y su interpenetración en todas

las áreas del desarrollo de las políticas sociales (Ferrera, 1995; Moreno, 2006). El modo de interacción de la familia con el estado y los poderes públicos, de una parte, y las instituciones de la sociedad civil, de otra, distingue el funcionamiento de los sistemas de bienestar de la Europa del Sur.¹ Una fuerte microsolidaridad en el seno de las familias manifestada en un generoso apoyo material y afectivo entre sus miembros es responsable en gran medida de un alto nivel de satisfacción vital entre sus ciudadanos. Tradicionalmente los gobiernos de los países mediterráneos de la Unión Europea han dado por descontada la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a cuidados personales y apoyo material. Además, la familiarización de derechos sociales se ha reflejado en sus ordenamientos jurídicos, con referencias a las obligaciones legales respecto a los familiares incluso fuera del ámbito del hogar. Todo ello ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares y, como analizaremos más adelante, de aquellos proporcionados por las ‘supermujeres’.

Cuadro 4: Los responsables del bienestar según los españoles

	1989	1993	1995	2005	2006
El Gobierno es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	58	61	62	68	66
El Gobierno sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas.	21	18	15	23	21
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas.	5	16	16	5	10
NS/ NC	16	5	8	4	3

Pregunta: ‘Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal’. En 2005 se preguntó si “El Estado deber ser responsable del bienestar de todos”, “El Estado sólo debe ser responsable de los más desfavorecidos”, o si “Los ciudadanos deben ser responsables de su bienestar”.

Fuente: Estudios 1.849 (1989), 2.063 (1993), 2.154 y 2.187 (1.995), 2.594 (2005) y 2.644 (2006), Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es).

¹ El grado de variación interna entre los países del régimen mediterráneo del bienestar es menor que, por ejemplo, en la Europa continental. Un reciente estudio utilizando técnicas estadísticas multivariantes ha confirmado una agrupación robusta y distintiva del ‘cluster’ de la UE meridional (Vasconcelos Ferreira y Figueiredo, 2005).

‘Malla’ de protección social

En España y en la Unión Europea se asume como valor cívico que los ciudadanos son acreedores a unas condiciones de vida dignas en libertad. Pobres y excluidos son objeto de una particular atención en la fijación de unos estándares básicos de convivencia, en cuya determinación el acuerdo del conjunto social es el factor legitimador de la intervención pública directa. En el caso español, los ciudadanos han manifestado de modo persistente su apoyo a una intervención positiva de los poderes públicos en la procura de bienestar social (Cuadro 4). Las preferencias de los españoles por una mayor actuación pública directa se han reforzado en los últimos años. Debe resaltarse el alto grado de estatalismo universalista (asociado a la opción de que “El Estado debe ser responsable del bienestar de todos los ciudadanos”), entre los votantes de los dos principales partidos políticos de la derecha y la izquierda (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español). En este sentido puede hablarse de un acuerdo ciudadano básico --que no se rompe ni en función de la ideología ni del voto-- a favor del desarrollo del Estado del Bienestar (Arriba *et al.*, 2006).

Cuadro 5: Pagar menos impuestos o gastar más en servicios públicos y prestaciones sociales

Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos	24
Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos	55
Acuerdo Neto (Bajar impuestos y servicios- Subir impuestos y servicios)	- 26
NS/ NC	21

Fuente: Arriba, Calzada y Del Pino (2006: 26), a partir del Estudio 2.594 (CIS, febrero 2005).

Tales posiciones se corroboran en ‘negativo’ con el desacuerdo expresado por lo españoles a la alternativa de reducir los servicios públicos en paralelo a una bajada de los impuestos (Cuadro 5). Este indicador resulta útil para contrastar el nivel de solidez del apoyo hacia el bienestar social provisto por los poderes públicos (del Pino, 2004). La frecuentemente aludida renuencia a pagar más impuestos queda contrastada por el deseo a mantener servicios sufragados por el conjunto de la ciudadanía. De los datos reproducidos cabe colegir, por tanto, que el alto grado de aceptación del Estado del

Bienestar en España legitima ampliamente los programas y las políticas de la ‘malla de seguridad’.

Las ‘mallas de seguridad’ (*safety nets*), o ‘últimas redes’, son expresiones descriptivas de un conjunto de recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos (Moreno, 2000). La suficiencia de medios económicos y sociales debe entenderse como posibilidad real de transformar los recursos y medios provistos en capacidades para desarrollar una vida digna y decente (Sen,1992).

Las institucionalizaciones de la ‘malla de seguridad’ articulan diversas respuestas a la pregunta clave de qué sucede cuando los ciudadanos no disponen de patrimonio propio, ni de ingresos derivados del mercado de trabajo o de los sistemas reglados de protección (contributiva/seguridad social y no contributiva/asistencia social). Las redes adoptan en cada país configuraciones de valores, legados, pactos y recursos que hacen complejo para el científico social el establecimiento conmensurable de sus componentes y recursos con fines comparativos.

Las ‘mallas de seguridad’ respecto a los países o en vías de desarrollo, por ejemplo, suelen referirse a programas de mantenimiento de rentas para proteger específicamente a individuos o familias contra dos situaciones: (a) una incapacidad crónica para trabajar y procurarse un sustento, y (b) una disminución de dicha capacidad causada por ciclos vitales difícilmente predecibles (ej. muerte repentina del sustentador de la familia), descensos imprevistos en la demanda agregada o crisis de gasto público en los países afectados, tales como recensiones económicas, o pésimas cosechas (Subbaroo *et al*, 1997)².

Desde una perspectiva economicista, y en el ámbito de los países desarrollados de la OCDE, las ‘mallas de seguridad’ han sido analizadas como favorecedoras de la movilidad entre regiones y empleos. Al proteger a los ciudadanos contra las penurias

² En este sentido, los programas de ‘mallas de seguridad’ deben procurar una redistribución hacia los grupos más precarios, y una seguridad como es la previsión, por ejemplo, respecto a prolongados períodos de sequía. Críticas a estos programas auspiciados por organizaciones transnacionales del Primer Mundo, tales como el Banco Mundial, se concentran en su carácter intervencionista, dirigista y jerarquizado. Además, las ayudas para la construcción de ‘última redes’ están implícitamente condicionadas a la aplicación de políticas económicas preestablecidas para los países que reciben préstamos del Banco Mundial (Standing, 1999).

existenciales y ofrecer compensaciones materiales, las *safety nets* pueden superar resistencias respecto a la globalización. Predomina en esta visión un enfoque activador que identifica el trabajo remunerado, el ahorro y la capacidad de ajustes laborales a las cambiantes circunstancias económicas como prioridades en el diseño de las ‘últimas redes’ (Van den Noord *et al.*, 2006).

En el caso de los países europeos las ‘mallas’ de protección social han sido tejidas principalmente por programas de asistencia social y por servicios sociales de ‘mínimos’, los cuales pretenden garantizar un nivel suficiente de calidad de vida a las personas en situación de necesidad. La provisión de prestaciones monetarias suele ir acompañada de un acceso de los beneficiarios a los servicios sociales públicos, generalmente tras la comprobación de la carencia de recursos de los beneficiarios (*means testing*). Este conjunto asistencial y de servicios de atención personal puede tener un carácter compacto y único. Sin embargo, a menudo es un agregado de dispositivos y programas fragmentados, dirigidos a distintos sectores poblacionales y sin continuidad o correlación entre ellos (Eardley *et al* 1996).

La composición de las ‘mallas de seguridad’ es variada y atiende a las particularidades de los patrones culturales y de las dinámicas institucionales de cada país. Sus diseños y materiales son diversos según sean los distintos grados de maduración de los sistemas de protección social de cada país. Pero la prueba de su legitimidad estriba en la procura de un bienestar básico efectivo para el conjunto ciudadano. Además, los útiles y recursos para la elaboración de las ‘mallas de seguridad’ son productos de la acción de diversos actores sociales. Entre éstos cabe identificar no sólo al estado en sus diferentes esferas de actuación, sino a instituciones --lucrativas o no-- de la sociedad civil, tales como iglesias u organizaciones de ayuda mutua, y a unidades sociales primarias como la familia y la parentela, o los grupos étnicos. La acción del sector público es básica pero no es la única en el conjunto variopinto de mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Las ayudas familiares, la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado o Tercer Sector, la beneficencia tradicional o las actividades económicas no regladas son, entre otros, recursos empleados por los ciudadanos o las familias para solventar situaciones de subsistencia material y aislamiento social. Estos elementos suelen ocupar un espacio residual en la investigación sobre la protección social de los ciudadanos precarios.

En particular, las instituciones religiosas de asistencia a los pobres suelen activarse cuando el apoyo familiar desaparece y la acción estatal no llega. Normalmente estas ayudas son concedidas de manera esporádica, en forma graciable y no son uniformes para todos sus perceptores. Pero a menudo son distribuidas de manera más inmediata y flexible que las propias públicas, aspecto que en caso de perentoria necesidad constituye un gran alivio para sus solicitantes. Éstos, además, no necesitan largos trámites ni formalizaciones como sucede a veces con los subsidios públicos. Por último, pueden también servir de complemento de las prestaciones públicas, bien sea a través de la concesión de ayudas monetarias o en forma de alimentos o bienes de consumo personal.

Sin embargo, y a pesar de su lejanía o frialdad burocrática, la acción de las instituciones públicas representa para muchos de los pobres y excluidos la única garantía disponible para la materialización de sus derechos de ciudadanía. La traducción de tales titularidades en apoyo material concreto es el objetivo de los programas de rentas mínimas. Se trata de políticas sociales en forma de prestaciones económicas para la procura de un bienestar indispensable a los menos favorecidos.

Rentas mínimas

Común a las diversas formas de construir la ‘malla de seguridad’ de protección social es la asignación de un subsidio o prestación económica con carácter regular, al cual se denomina como renta mínima. El objetivo de esta garantía de mínimos pública es el de ofrecer un soporte material a pobres y excluidos para que puedan integrarse en los circuitos ‘normalizados’ de la vida ciudadana. Su cuantía monetaria refleja, de una parte, el nivel de generosidad y solidaridad de la ciudadanía a fin de combatir situaciones de vulnerabilidad y, de otra, las reales posibilidades de que el beneficiario pueda superar con holgura su condición de precariedad y abandonar, en su caso, su situación de exclusión. Se trata, en suma, de transferencias monetarias a los individuos o los hogares, una vez se ha comprobado la insuficiencia material del beneficiario (Arriba, 1999).

Como variante de la renta mínima garantizada (*guaranteed minimum income*), el impuesto negativo de la renta (*negative income tax*) establece para los ciudadanos precarios una compensación o desgravación monetaria por vía fiscal. De resultas de ello, el perceptor puede alcanzar un nivel básico justo por encima del nivel de pobreza.

La diferencia básica respecto a los programas de rentas mínimas es de índole administrativa y de gestión. Los primeros suelen ser gestionados en las instancias gubernamentales locales o regionales, aprovechando economías de escalas y una mejor capacidad en la comprobación de la insuficiencia de rentas y/o recursos (*income/means testing*). Los segundos implican en su puesta en práctica una mayor centralización de los servicios fiscales. Su lógica, no obstante, está implícita en las formas de desgravación fiscal o exención en el pago del impuesto de la renta establecidas en buena parte de las democracias avanzadas. Es además una fórmula que puede derivar en la renta básica (RB), entendida como un derecho ciudadano, universal e incondicionado, y cuya intensidad prestataria persigue cubrir las necesidades materiales consideradas como básicas (Van Parijs, 1992; Raventós, 1999, Pinilla, 2004).

La renta básica se abonaría independientemente de otras posibles fuentes de renta, y de si sus preceptores trabajan o no, o conviven con otras personas. Acusada por sus detractores como una versión moderna de la ‘sopa boba’, la RB cuenta con importantes ventajas, no sólo de índole moral y social, sino de carácter práctico y económico. Entre estas últimas podrían mencionarse su carácter más inmediato y efectivo para la lucha contra la pobreza y exclusión social, su más fácil y barata administración, la eliminación de las denominadas ‘trampas de la pobreza’, una forma alternativa de bajar los impuestos (como forma de impuesto negativo sobre la renta), un medio favorecedor de la convivencia familiar (por razones de maximización de recursos), un incentivador de la natalidad y la procreación responsable, y hasta un optimizador del mercado de trabajo formal. El mayor freno para su implementación radica en el valor social, aún predominante, que los ciudadanos otorgan al trabajo remunerado como gran regulador de los intercambios sociales y económicos en nuestras sociedades.

En general, los programas de ingresos mínimos se aplican atendiendo a criterios de selectividad y comprobación de rentas. Es decir, sus beneficiarios potenciales son los ciudadanos precarios, cuyas situaciones carenciales son sometidas a examen por trabajadores sociales y responsables de la administración pública proveedora de la prestación. Las cuantías de éstas varían entre los países, pero su objetivo es el de posibilitar medios suficientes. En algunos casos, su percepción se realiza con contraprestaciones de los beneficiarios con el fin de facilitar su propia integración o reinserción. Las ayudas se condicionan, de esta manera, a la búsqueda de empleo, a

tareas de formación, o la realización de actividades de trabajo de interés social para sus comunidades de residencia.

Otro rasgo común en los ingresos mínimos es el de su carácter como programas de asistencia social. Generalmente se trata de prestaciones a tanto alzado (*flat-rate*) cuya financiación se realiza con cargo a los presupuestos generales, y no como transferencias de los fondos contributivos de la seguridad social. Al no poder disponer de trabajo formalizado, con derechos a prestaciones por desempleo o vejez, la mayoría de los beneficiarios de los ingresos mínimos garantizados se mantienen en la esfera asistencial y no contributiva del bienestar, y disponen de ayudas y servicios para sus miembros familiares dependientes. Los subsidios suelen conllevar contraprestaciones, procedimiento que ha venido a reforzar la filosofía de activación y de ‘vuelta al trabajo’ (*from welfare to workfare*) extendidas en el Viejo Continente y que discutimos más abajo.

En general, las prestaciones de rentas mínimas han seguido diversos modelos, en paralelo con las características de sus respectivos sistemas de protección social. De acuerdo a ello se pueden identificar tres: (1) subsidios generosos y cobertura social amplia (casos alemán, danés y holandés); (2) prestaciones mínimas modestas con una cobertura amplia (casos francés y belga); y (3) subsidios modestos y protección social poco desarrollada (caso británico). El caso español se situaría en una posición intermedia entre (2) y (3), ya que si bien las prestaciones económicas no son especialmente generosas (tres cuartas partes del salario mínimo interprofesional en términos generales), su incidencia se acompaña con un creciente desarrollo de la asistencia social y los servicios sociales (Arriba, 2001).

2. El Modelo Social Europeo y la activación

Con carácter general y unitario, cabe identificar al Modelo Social Europeo como un proyecto articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva resultantes de los procesos contemporáneos de conflicto y cooperación en el Viejo Continente. Los principios que delimitan el MSE contrastan con otros sistemas de protección social donde el individualismo re-mercantilizador es el rasgo característico

de las políticas del bienestar (USA)³, o el modelo de *dumping* social se propone como valor añadido de crecimiento económico (países emergentes asiáticos).

El MSE promueve la ciudadanía social entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una mayor protección a los más vulnerables y un partenariado social activo. Como objetivo estratégico, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social (Scharpf, 2002; Adnett y Hardy, 2005; Jepsen y Serrano Pascual, 2005; Giddens, 2006).

A la hora de plasmar el ideal de cohesión social en la práctica de las políticas económicas y sociales, y en la organización institucional del bienestar, surgen una diversidad de matices. Para la Confederación Europea de Sindicatos, por ejemplo, el concepto de cohesión social implica una mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos basada en el pleno empleo, trabajos de calidad, igualdad de oportunidades, protección social para todos, inserción social y participación ciudadana (ETUC, 2005). Para la visión patronal más sensitiva hacia la 'flexicuridad' la cohesión se traduciría, alternativamente, en una combinación de despidos más fáciles, altas prestaciones para los desempleados y una política proactiva hacia el mercado laboral (EuroActiv, 2005). La Asamblea de las Regiones Europeas añade la igualdad de género y el acceso universal a prestaciones y servicios sociales basado en la solidaridad (AER, 2005). Naturalmente hay voces discordantes respecto a la plausibilidad de recomendar para un país europeo la adopción de un modelo comprensivo que pudiera funcionar en algunos países, pero que en otros resultaría contraproducente (Munchau, 2005). Incluso se ha aducido que el MSE está siendo gradualmente socavado por la realidad del cambio económico global⁴.

El MSE aparece como recurso y objetivo inherente al proceso de Europeización. No parece plausible, en este sentido, especular con un escenario futuro en que lo social

³ Tras analizar datos longitudinales de un conjunto de indicadores, se ha apuntado que el rango de variación dentro de la Unión Europea es mayor que entre la UE y los Estados Unidos. Sin embargo, no cabe hablar de diferentes modelos sociales europeos sino de diferentes trayectorias internas (Alber, 2006).

⁴ El modelo podría ser insostenible financieramente en un futuro a medio/largo plazo. Las tasas altas de fiscalidad podrían frenar no sólo la inversión sino la creación de nuevo empleo. Considérese, por ejemplo, que los asalariados sin hijos a su cargo pagan la mitad de sus estipendios en cotizaciones sociales e impuestos en Bélgica y Alemania. En Nueva Zelanda pagan poco más del 20%, y aún menos en economías de rentas medias como en México y Corea del Sur (Shackleton, 2006).

podiese quedar desgajado de lo económico en la progresiva institucionalización del ámbito político europeo (Flora, 1993; Flora *et al.*, 1999; Ferrera, 2005). Ciertamente deben rehuirse los ejercicios de ocultación respecto a las dificultades del proceso europeizador y, por ello, conviene tener en cuentas las varias legitimidades del bienestar sedimentadas en el pasado. Tales aspectos concitan la atención de la siguiente sección.

Europeización y regímenes del bienestar

El proceso de europeización implica una confluencia de recursos, representaciones sociales y acciones entre los países de la Unión Europea. Ello es resultado, principalmente, de la difusión de ideas y valores compartidos, de los procesos de armonización estructural económica, de la construcción de un sistema institucional transnacional y de una común preocupación por lo social. La europeización implica a países que comparten una herencia común y asumen valores democráticos de igualdad y derechos humanos. Empero, el concepto de europeización adolece de precisión normativa. Es polisémico y sujeto a diversas interpretaciones. Su naturaleza dinámica se refleja en una cierta erosión de la soberanía de los estados miembros de la Unión Europea y en el gradual desarrollo de instituciones y políticas comunes supraestatales (Acuerdo de Schengen, Euro y UEM o Tribunal de Justicia, pongamos por caso).

La constitución de unos Estados Unidos de Europa no debe ser entendida como el resultado final de la europeización. Indudablemente ésta se caracteriza por la emergencia de un nivel europeo de estructuras de gobernanza y en la creación de normas europeas de regulación (Cowles, Caporaso y Risse, 2001). Sin embargo, el entendimiento de la integración institucional en Europa no debe basarse en la asimilación cultural y la formación identitaria al modo del *melting-pot* estadounidense. A menudo esta visión funcionalista se ha asociado en modo espurio con la organización estatalista vertical y jerarquizada del ‘orden-y-mando’ (*command-and-control*) en la organización socioeconómica del bienestar social (Moreno y McEwen, 2005).

Alternativamente, existe otro enfoque que considera que las normas europeas sólo pueden legitimarse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural característica del mosaico de pueblos y politeyas que configuran el ‘Viejo Continente’. La descentralización es un elemento crucial del proceso que confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los dos principios

guía en el proceso de europeización: subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática (Moreno, 2003).

En los últimos lustros, los procesos de cambio y reformas en los Estados del Bienestar europeos han evolucionado condicionados por las características de sus distintas ideologías, intereses e instituciones (Ferrera, 1993; Moreno y Palier, 2005, Sapir, 2005). Recordemos que hablar de un ‘régimen de bienestar’ denota que, en la relación entre estado, sociedad y economía, un complejo haz de rasgos legales y organizativos se encuentra entremezclado articuladamente (Esping-Andersen, 1990). Además hay una dimensión macrocomparativa que permite agrupar a los países de acuerdo a su ‘lógica del bienestar’.⁵ Con el propósito de valorar los legados históricos y las específicas inercias institucionales (*path dependencies*) en la conformación futura del MSE, analizamos a continuación sintéticamente los cuatros grandes regímenes del bienestar en la UE-15 hasta el año 2004:⁶

Continental. Organizado por un sistema de seguridad social según categorías ocupacionales, a fin de garantizar el mantenimiento de ingresos y el estatus de los asalariados contribuyentes. Existe una provisión subsidiaria de servicios sociales por parte de los agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales). Éstos adoptan prácticas corporatistas de concertación social en la producción del bienestar ciudadano que cuentan con la sanción legitimadora del estado. La universalidad en la cobertura del bienestar social depende del logro y mantenimiento del pleno empleo.

Anglosajón. Inicialmente de vocación universalista (*Beveridge Report*) se basa en transferencias de prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y

⁵ Naturalmente los países agrupados en ‘regímenes del bienestar’ poseen algunas características propias y distintivas. El diseño metodológico trata básicamente de correlacionar variables, dependientes e independientes, que persiguen determinar la variabilidad o convergencia de los países (Esping Andersen, 1993, 1999).

⁶ Las características de los ‘regímenes del bienestar’ y las especificidades intra-grupales nacionales se han visto contrastadas con la integración en la UE de nuevos miembros del Este europeo (Guillén y Palier, 2004). A pesar de sus antecedentes comunes como países comunistas bajo el control de la ex-Unión Soviética, es prematuro agrupar a los países del Este europeo en un nuevo régimen distintivo del capitalismo del bienestar. En realidad se denotan características dispares entre un clúster más liberal mercantilizador a la ‘americana’ y otro de orientación continental bismarckiana (Potucek, 2006).

subsidios, de un carácter residual, tras la demostración de insuficiencia de recursos económicos de los beneficiarios (*means testing*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar. En los últimos años ha intensificado un giro hacia una mayor mercantilización individual en la procura del bienestar social, en paralelo a una creciente flexibilidad y desregulación laborales.

Nórdico. Se basa en la combinación de ideas de solidaridad con el crecimiento económico y el pleno empleo, y la minimización de la dependencia familiar. Financiado mediante los impuestos generales, se caracteriza por un alto grado en provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, así como por unas prestaciones económicas generosas. La participación del mercado y la familia es comparativamente menor. La igualdad de oportunidades y la homogeneidad de los grupos sociales en una ensanchada clase media legitima la alta intervención pública.

Mediterráneo. Conformado por unos estilos de vida en donde la familia se constituye como factor esencial de microsolidaridad y bienestar colectivo. La acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal y de servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. Existe una clara demarcación entre el sector contributivo, mediante prestaciones y servicios de mejor nivel otorgados a trabajadores ‘formales’, y el no contributivo respecto a trabajadores ‘informales’ y ciudadanos ‘precarios’ y ‘sumergidos’.

La diversidad de encajes institucionales y ‘lógicas del bienestar’ de los regímenes sociales europeos no debería minusvalorar el rasgo común a todos ellos cual es el de la solidaridad y los valores compartidos. En modo persistente y consistente, las encuestas y los estudios de opinión inciden en los aspectos comunes de la cultura popular del bienestar en Europea. Existe una discusión abierta respecto a si Europa seguirá la opción tomada por USA respecto a la individualización creciente de inspiración neoliberal. El debate sobre quién merece ayuda y solidaridad (*deservingness*) ha crecido en intensidad en relación con algunas consecuencias asociadas al fenómeno inmigrador y a la dualidad ‘ellos y nosotros’ (van Oorschot, 2006). Se denota, a este respecto, un cierto cambio en las actitudes ciudadanas y un énfasis en que los ciudadanos sean también responsables de su activación y del cuidado de sí mismos. El modo en cómo estas nuevas visiones afectarán al futuro del bienestar en Europa es un debate abierto que se examina a continuación.

El nuevo paradigma activador

Los regímenes de bienestar europeos, mediante políticas y actuaciones propiciadas por gobiernos nacionales de muy variado signo político, han compartido un interés prevaleciente por la activación (laboral). La discusión respecto a la naturaleza y alcance del paradigma activador hace también referencia a la individualización y a la contractualización, aspectos todos ellos que repasamos a continuación:

a) *Individualización*. Concierno a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza. Las políticas de activación fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual.

b) *Empleo*. El objetivo de las políticas activadoras es la participación y autonomía económica a través del empleo. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar). Por lo tanto, se ocupan preferentemente de la dimensión económica de la vida de los sujetos --y no tanto en la política o social-- en el ejercicio de su ciudadanía .

c) *Contractualización*. El contrato se convierte en la metáfora nuclear en la orientación y legitimación del paradigma activador. Pero también implica una mutación en los términos del *contrato social* que articulaban tradicionalmente al concepto de ciudadanía. Se hace de éste un contrato fundamentalmente moral. Así, el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional y dependiente de su actitud, comportamiento y participación económica.

Las instituciones europeas han sido particularmente dinámicas en la difusión del paradigma activador, el cual se traduce, no obstante, en políticas diversas. En unos casos el ejercicio de la ciudadanía social parece reforzarse, mientras que en otros la ley del mercado prima por encima de otras consideraciones, lo que agudiza el carácter asimétrico de la condición salarial (Serrano Pascual, 2004; Aust y Arriba, 2005).

En la aplicación del nuevo paradigma activador las situaciones plurales en el interior de la UE pueden agruparse en torno a un continuo entre dos polos: (A) uno que se

caracteriza por un *gobierno moral-terapéutico* de la conducta de los sujetos, y (B) otro que se dirige a *ajustar* las competencias del trabajador y las regulaciones del mercado de trabajo a las nuevas condiciones económicas (*matching approach*). Estos dos enfoques se corresponden con una dicotomía del modelo de activación: por un lado, una concepción ontológica que define al individuo como éticamente autónomo, pero psicológicamente dependiente y, por otro, predomina un sujeto políticamente autónomo, pero económicamente dependiente (Crespo y Serrano, 2006).

Respecto al primer polo, en el Reino Unido, la República Checa, y, en menor medida Portugal, predomina un tipo de explicación moral del desempleo, caracterizado por hacer de la pasividad una situación voluntaria (económica y racionalmente calculada expresada en el comentario popular, “no les interesa trabajar”). En el segundo tipo de explicación, la pasividad sería el resultado de una situación involuntaria (déficits de personalidad o falta de motivación) que justificarían intervenciones más disciplinarias y terapéuticas dirigidas a la ‘normalización’ (o a salir de la “trampa” del desempleo). En esta situación se encuentran los Países Bajos y, en menor medida, Dinamarca. En estos casos, las intervenciones se caracterizan por un reforzamiento tanto de los elementos coactivos como cualificantes.

Respecto al segundo polo, el ajuste de las características de los trabajadores a las demandas mercantiles (*matching approach*), plantea una noción de individuo como sujeto autónomo, que sin embargo, requiere recursos (cualificación, en unas situaciones, experiencia laboral, en otras). Según esta orientación el papel del Estado del Bienestar sería el de asegurar las condiciones para la disponibilidad de individuos (trabajadores) adaptados a las nuevas condiciones productivas. A la hora de clasificar la diversidad de políticas activas en la UE, cabe distinguir entre: (a) los países nórdicos, en donde las políticas de activación conllevan la provisión de servicios sociales complejos, de alto valor y a largo plazo, con altos estándares para los asistidos y buen balance entre las demandas para el individuo y la sociedad; y (b) el modelo británico, cuyas políticas sociales tienen un rol muy limitado, son programas de bajo valor y a corto plazo dirigidos a incitar a los sujetos a buscar trabajo y a disponer de un potencial ejército de reserva (Barbier, 2004).⁷

⁷ También se han identificado hasta cinco distintos regímenes de activación (*el régimen ético responsabilizante, régimen de contractualismo cívico, régimen de autonomización ciudadana, régimen*

Nuevos riesgos sociales en la Europa del Sur

En buena medida relacionados con la activación, los últimos desarrollos sobre las reformas de las políticas sociales bienestar en la Unión Europea derivan de las transiciones socioeconómicas en las sociedades post-industriales que han dado lugar a la aparición de ‘nuevos riesgos sociales’ (NRS). Éstos afectan principalmente a las transformaciones en el mercado laboral, la conciliación entre vida familiar y laboral, y a las consecuencias de las reformas introducidas en los Estados del Bienestar respecto a los ‘viejos riesgos sociales’ (tales como la atención sanitaria o las pensiones). Los NRS se asocian a cuatro desarrollos principales: (1) La mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo; (2) El incremento del número de personas mayores dependientes; (3) El aumento de la exclusión social entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo; y (4) La expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos. Consiguientemente, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas necesidades en áreas tales como: (a) Equilibrar trabajo remunerado y responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) Carecer de habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) Utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados (Esping-Andersen *et al*, 2002; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005).

El impacto de los NRS se hace sentir, en gran medida, en el ámbito de actuación tradicional de las familias y ponen a prueba a éstas últimas como eficaces ‘amortiguadores sociales’, principalmente en el régimen ‘familiarista’ de la Europa del Sur. Recordemos que, en la Unión Europea meridional, las estrategias informales de combinación de trabajos remunerados, en el mercado laboral formal, y no remunerados,

residual disciplinante, y régimen de provisión fragmentada), en función tanto de las representaciones dominantes del trabajo y de su carencia, como de las configuraciones institucionales dominantes (Serrano Pascual, 2006).

en los hogares, son cruciales en los encajes del bienestar entre poderes públicos, familias y mercados.⁸

Considérese, igualmente, que los mayores incrementos en los últimos años en la participación laboral de las mujeres en la Unión Europea se han producido en los países mediterráneos Grecia, España e Italia (Cuadro 6).⁹ Además, la extensión de las familias de ‘doble sueldo’ (*dual earner families*) y la preferencia de las madres trabajadoras en la Europa del Sur por la jornada laboral completa fuera de casa --que contrasta con la situación en otros países europeos (Cuadro 7)--, induce cambios no sólo en la organización interna de las familias y hogares, sino en el modo en el cual el régimen de bienestar de la Europa del Sur ha caracterizado su funcionamiento.

Cuadro 6: Tasa de empleo femenino en la Europa del Sur (1993-2005)

	1993	1998	2004	2005	▲ 93-05
España	30,7	35,8	48,3	51,2	+20,5
Grecia	36,6	40,5	45,2	46,1	+9,5
Italia	35,8	37,3	45,2	45,3	+9,8
Portugal	55,0	58,2	61,7	61,7	+6,7
UE-15	49,2	51,6	56,8	57,4	+8,2
UE-25	N.D.	51,8	55,7	56,3	+4,5

Nota: La tasa de empleo femenino se calcula dividiendo el número de mujeres empleadas con edades entre 15 y 64 por la población total femenina en el mismo grupo de edad.

* 1998-03.

Fuente: Eurostat (2006; <http://epp.eurostat.ec.eu.int/>)

⁸ Para los jóvenes padres españoles, italianos, griegos y portugueses su principal estrategia es contar con el concurso de las ‘madres substitutas’, usualmente un familiar o pariente residiendo en las cercanías. En España, por ejemplo, tres de cada cuatro madres trabajadoras disponen de un familiar ‘disponible’ viviendo en la misma población, y en más de la mitad de los casos se trata de su propia madre (Tobío, 2005).

⁹ Históricamente, Portugal ha tenido una mayor proporción de trabajadoras activas que los otros países de la Europa del Sur. Ya en el año 2002 había alcanzado una tasa de empleo femenino del 60.8%, cumpliendo el objetivo de la Estrategia Europea por el Empleo acordada por los países de la Unión Europea de alcanzar un porcentaje del 60% de mujeres empleadas para el año 2010 (Capucha *et al.*, 2005).

No es probable que la presente generación masiva de madres trabajadoras mediterráneas reproduzca en el futuro los mismos roles que sus propias madres o abuelas, buena parte de las cuales pertenecen a las generaciones de las denominadas ‘supermujeres’.¹⁰ Los sacrificios y actividades de este tipo de *mater familias* han sido cruciales para la cohesión social de las sociedades mediterráneas, para su crecimiento económico y para una mayor igualdad de género. Sin embargo, y a medida que la hiperactividad de las ‘supermujeres’ disminuye gradualmente, y el ‘familismo ambivalente’ se transforma, un creciente vacío en la provisión familiar de servicios sociales personales emerge con amplias repercusiones para los Estados del Bienestar de la Europa del Sur (Saraceno, 1995; Moreno, 2004).

Cuadro 7: Empleo a tiempo completo y parcial (*part-time*) en familias de doble sueldo con y sin hijos (2000)

	% de parejas que trabajan con doble sueldo	Doble-sueldo (<i>DS1</i>), hombres y mujeres a tiempo completo (<i>full-time</i>)		Doble sueldo (<i>DS2</i>), hombres (<i>f-t</i>), mujeres a tiempo parcial (<i>part-time</i>)*		Ratio <i>DS1-DS2</i> en las parejas que no tienen hijos	Ratio <i>DS1-DS2</i> en las parejas con hijos
		% de parejas sin hijos	% de parejas con hijos	% de parejas sin hijos	% de parejas con hijos		
Alemania	60	48	26	20	33	2,4	0,8
Austria	67	52	39	15	28	3,5	1,4
Bélgica	73	37	41	20	28	1,9	1,5
Francia	64	52	45	13	16	4	2,8
Holanda	67	38	11	29	53	1,3	0,2
Irlanda	45	44	27	11	16	4	1,7
R. Unido	70	55	29	21	40	2,6	0,7
España	56	35	36	6	8	5,8	4,5
Grecia	44	44	44	3	5	14,7	8,8
Italia	46	35	31	9	13	3,9	2,4
Portugal	74	57	67	8	7	7,1	9,6

*El trabajo a tiempo parcial (*part-time*) se refiere a menos de 30 horas semanales.

Fuente: Eurostat, 2002 (epp.eurostat.ec.europa.eu).

¹⁰ Por ‘supermujer’ se hace referencia a un tipo de mujer que ha sido capaz de reconciliar su trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más exigentes actividades profesionales en el mercado laboral formal. Cohortes de los grupos de edad entre 40 y 60 años son representativas de las ‘supermujeres’ (Moreno, 2002)

La transición de un modelo familiar tradicional de ‘varón sustentador’ (*male breadwinner model*)¹¹ a otro de ‘solidaridad familiar y de parentela’ (Naldini, 2003) ha sido intensa en los últimos tiempos en la Europea del Sur. A resultas de ello, se ha constatado una transferencia de responsabilidades de cuidado y atención de los jóvenes progenitores a los abuelos o parientes, lo cual ha reforzado coyunturalmente las bases culturales del régimen del bienestar mediterráneo. Sin embargo, tales estrategias y prácticas de microsolidaridad familiar mediterránea conllevan un efecto perverso, cual es la limitada intervención pública, generalmente pasiva y exigua para con la familias y hogares.¹²

De ‘puertas adentro’, la igualdad de género y las políticas a favor de las mujeres (*women-friendly*) atañen a la redefinición cultural de los hogares y al reparto de las tareas domésticas (Moreno y Salido, 2005). Este aspecto no suele tenerse en cuenta en las propuestas de activación laboral y provisión de servicios sociales, pero es de la máxima importancia ya que condiciona cualquier escenario de futuro en el desarrollo del régimen mediterráneo de bienestar.¹³ La externalización de los servicios de atención personal provistos por la familia --o ‘desfamilización’ en controvertida terminología utilizada por algunos científicos sociales-- ha tomado un giro particular en los países de la Europa del Sur. Tales servicios, los cuales han sido provistos tradicionalmente por las amas de casa en el seno de familias y hogares, son crecientemente ‘comprados’ a bajo coste y realizados en buena parte por cuidadores inmigrantes (en algunos casos en la denominada ‘economía sumergida’). Este proceso ha sido reciente y rápido, y muestra en los países del Sur unas preferencias por soluciones contingentes muy alejadas de las reformas estructurales institucionalizadas (Ranci, 1999; Moreno Fuentes *et al.*, 2006). En España, los tres niveles de gobierno (central, regional y local) han observado la

¹¹ En España el modelo *male breadwinner*, en base al cual se expansionó la Edad Dorada del capitalismo del bienestar (1945-75), ha sido considerado como ‘inaceptable’ por 2 de cada 3 mujeres españolas (CIS, 1995).

¹² Los países de la Europa del Sur son los que en 2002 menor porcentaje de su gasto social destinaban al apoyo de las familias y los menores: España, 0,5% del PIB, Grecia, 1,8%, Italia, 1,0% y Portugal, 1,1%. Tales porcentajes se comparaban con el promedio del 2,2% para el conjunto de la UE-15.

¹³ Los cambios en la división sexual del trabajo en los hogares españoles, por ejemplo, han sido muy lentos: en 1996 las españolas trabajaban un promedio de 4 horas y 30 minutos más que los hombres en las tareas domésticas; en 2001 la diferencia se había reducido en 17 minutos. Según esta cadencia, se necesitarían 80 años para que españolas y españoles compartiesen de manera equitativa las labores domésticas (MTAS, 2003a).

expansión de tal mercado privado emergente con cautela, pero también con no poco alivio ya que pueden ‘ahorrar’ dineros públicos y destinarlos a otras intervenciones y políticas no siempre en el área del bienestar y lo social. De esta manera, la remercantilización del cuidado familiar y los servicios personales puede considerarse como una respuesta específica de los países de la Europa del Sur a los procesos de reformas del bienestar. Tal remercantilización muestra rasgos particulares como es, por ejemplo, la combinación de soluciones laborales y de vivienda a la prestación de los cuidados a las familias.¹⁴

En las situaciones en las que la protección social depende en gran medida del estatus ocupacional, como es el caso de España y los países de la Europa del Sur, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social (Moreno *et al.*, 2003). Como ya hemos reiterado, el recurso privado tradicional para superar dichas situaciones ha sido el de contar con la generosa microsolidaridad familiar, factor que incide notablemente en la medición de los niveles de pobreza.¹⁵ A resultas de los procesos analizados, la exclusión social en España, Grecia, Italia y Portugal ha cobrado mayor visibilidad social en tiempos recientes. A menudo se trata de personas que en el pasado se encontraban en situación de pobreza o de carencia material, pero que ahora han pasado a confrontar situaciones de vulnerabilidad económica y social. Al desaparecer hábitos y normas en los que se sustentaba la relación ocupacional de los asalariados y la relaciones familiares, la existencia de ‘mallas de seguridad’ bien diseñadas y eficaces cobra una importancia estratégica crucial en pos de la inclusión social. A la vista de tales tendencias, la asistencia social -- el componente del Estado del Bienestar mejor conformado para hacer frente a éstos riesgos-- adquiere una relevancia creciente (Saraceno, 2002).

¹⁴ En Italia, por ejemplo, se ha producido un incremento de los denominados *badanti* --o cuidadores domésticos que se ocupan de los niños o de los mayores dependientes-- que residen en las mismas viviendas de las personas a las que cuidan. En España el crecimiento de los inmigrantes --mayormente latinoamericanos-- en la realización de las mismas tareas que los *badanti* ha sido exponencial en los últimos años, sobre todo en las grandes ciudades (Moreno Fuentes, 2005).

¹⁵ En España, por ejemplo, los pobres severos con rentas igual o menor a un cuarto de la media de la renta doméstica equivalente *per cápita*, pasaban del 36% --de ser considerados individualmente-- al 5% de la población al tener en cuenta la renta doméstica agregada de los hogares (Carabaña y Salido, 2001).

Desde la Transición democrática, y tras la promulgación de la Constitución de 1978, la asistencia y los servicios sociales han tomado expresión institucional en la conformación de una ‘última red’ pública de protección como garantía de mínimos para los ciudadanos españoles. Recordemos que, de acuerdo a las disposiciones constitucionales, la legislación básica y la seguridad social permanecieron bajo jurisdicción del estado central, mientras que la asistencia social pasaba a ser una responsabilidad del estado regional o autonómico, compuesto por 17 Comunidades Autónomas (CCAA) (ver mapa).

Ya en 1980 se aprobó la Ley Básica de Empleo que incluía diferentes prestaciones de asistencia social con relación a los subsidios de desempleo. En 1981, se reorganizaron las prestaciones de asistencia social del Fondo de Asistencia Social (FAS) y, en 1982, se aprobó la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI). En 1983, se implementaron las prestaciones de desempleo para trabajadores eventuales registrados en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y, en 1984, nuevas medidas de protección por desempleo.¹⁶

Durante las últimas tres décadas el protagonismo creciente de las regiones en la promoción de políticas y servicios sociales ha favorecido una situación en la que, a diferencia de los estados unitarios y centralizados, el estado central ha pasado a ser subsidiario del estado regional en lo que afecta a la provisión de servicios y prestaciones de la ‘malla de seguridad’ (Arriba y Moreno, 2005). Desde principios de los años 80, y hasta mediados de los 90, las Comunidades Autónomas (CCAA) reclamaron servicios y competencias de política social en sus estatutos de autonomía y leyes autonómicas, lo que posibilitó el establecimiento de sistemas regionales de servicios sociales de acceso universal a los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas incluyeron en sus Estatutos de Autonomía (leyes constitucionales regionales) un gran número de cometidos y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social¹⁷. Se puso en práctica una interpretación comprensiva

¹⁶ Se trataba de subsidios por desempleo para aquellos desocupados que hubiesen finalizado su seguro de paro sin haber encontrado trabajo.

¹⁷ Inicialmente, los servicios sociales del INSERSO (servicios sociales contributivos de la Seguridad Social) fueron los únicos servicios que se mantuvieron fuera del ámbito de los gobiernos autonómicos. Durante los años 90 las competencias de gestión de prácticamente todos los servicios sociales del INSERSO fueron transferidas a las Comunidades Autónomas.

de las políticas de bienestar y se libró una batalla política mediante la cual las Comunidades Autónomas pugnaron y lograron imponer la lógica de que la asistencia social y los servicios sociales eran competencia ‘exclusiva’ suya¹⁸. Las administraciones locales llevarían a cabo la mayor parte de la provisión de servicios, pero los poderes de legislación, planificación y coordinación con los sectores privado y altruista se mantendrían en los poderes regionales (legislativo y ejecutivo).

En 1987, un gran acuerdo entre los gobiernos central, autonómico y local posibilitó el ‘Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales’, el cual se puso en vigor un año después y articuló la cooperación administrativa y las relaciones intergubernamentales en la provisión de la red de servicios primarios y de asistencia social en España. Desde entonces el Plan ha posibilitado la financiación conjunta de una red de atención de servicios sociales municipales con el objetivo de garantizar prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad. Recuérdese que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local establecía que los municipios ejercerían competencias --respondiendo a la legislaciones nacional y regional-- en materia de provisión de servicios sociales, así como de promoción y reinserción social.¹⁹

En 2004, el número de municipios incluido en el Plan Concertado alcanzaba los 6.590, cubriendo al 98% de la población española (39.122.880 habitantes, según datos del Padrón Municipal de enero de 2003²⁰). El Cuadro 8 recoge la financiación aportada durante 2004 por los tres niveles de gobiernos (central, regional y local), entre los cuales destaca el municipal que constituye la administración a la que acuden mayoritariamente los usuarios. La prestaciones básicas provistas por la Red Básica de Servicios Sociales de Atención Primaria del ‘Plan Concertado’ atañen a cuatro ámbitos principales: (1)

¹⁸ En 1986, sin embargo, una decisión de la Corte Constitucional (146/1986) estableció que, a pesar de los poderes ‘exclusivos’ de las Comunidades Autónomas en este campo, el gobierno central podría también desarrollar programas de asistencia social más allá del marco autonómico destinados a garantizar la igualdad para todas las CCAA.

¹⁹ En su Art. 26.1C fijaba la obligación de los municipios con más de 20.000 habitantes a otorgar la prestación de servicios sociales.

²⁰ Con fecha de enero de 2006, la población residente en España alcanzaba los 44,7 millones de personas, según datos del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/pob06). La llegada de un gran número de inmigrantes (principalmente latinoamericanos) explica en gran medida el abrupto crecimiento demográfico de los últimos años.

Información y orientación, cuyos servicios se desarrollan en las Unidades de Trabajo Social que constituyen la ‘puerta de acceso’ de los ciudadanos al sistema público; (2) *Apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio*, que incluye la ayuda a domicilio principalmente de servicios domésticos (alimentación, ropa, limpieza y mantenimiento de la vivienda), de carácter personal (compañía, apoyo higiene personal, acompañamiento fuera del hogar y facilitación de actividades de ocio), y ayuda técnicas y adaptaciones del hogar (acondicionamiento, tele-asistencia y otras ayudas técnicas); (3) *Alojamiento alternativo*, con oferta de soluciones de carácter temporal o permanente para personas en circunstancias de conflicto y emergencia (127.000 personas se beneficiaron en 2004, de las cuales un tercio fueron personas sin hogar); y (4) *Actuaciones específicas de Prevención e Inserción*, relativas al acogimiento familiar, a estancias en equipamientos de la Red Básica (Centros de Acogidas o Viviendas Tuteladas) o de emergencia en alojamientos alternativos (MTAS, 2006).

Cuadro 8: Aportaciones anuales de los gobiernos central, regional y local al ‘Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales’ (2004)

GOBIERNO	Cantidad (millones €)	%
Central	90,8	12,4
Regional	202	27,7
Local	435,6	59,7
TOTAL	729,4	100,00*

* El 0,1% que completa la cifra total corresponde a remanentes del año anterior.

Fuente: MTAS (2006: Cuadro 25).

También en 1988, y con efectos desde 1990, se generalizaron las pensiones no contributivas de jubilación, invalidez y prestaciones por hijo a cargo, las cuales son un componente esencial de la malla de seguridad y del ‘tercer pilar’ del Estado del Bienestar en España (recordemos que el ‘primer pilar’ se consolidó con el establecimiento del Sistema Nacional de la Salud en 1986, que garantizó el acceso universal a la sanidad; y el ‘segundo pilar’ posibilitó la educación gratuita y obligatoria de 6-16 años).

Las pensiones no contributivas se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia, aun

cuando no hayan cotizado nunca, o el tiempo suficiente, para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Son asignadas tras la comprobación de carencia de recursos suficientes (*means testing*) de los petitionarios mayores de 65 años, las personas con un grado del 65 por ciento o más de invalidez, y las familias necesitadas con hijos a su cargo. El reconocimiento de las pensiones no contributivas no sólo otorga el derecho a la prestación monetaria, sino que incluye también la asistencia médico y farmacéutica gratuitas y los servicios sociales complementarios gestionados por las regiones. Las CCAA administran el programa en su conjunto con el apoyo del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) del gobierno central.

En abril de 1995, la ‘Ponencia para el Análisis de los Problemas Estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las Principales Reformas que Deberán Acometerse’, fue aprobada en el Congreso de los Diputados con el apoyo explícito de los partidos y sindicatos más representativos. Lo que posteriormente fue conocido como ‘Pacto de Toledo’, auspició un gran acuerdo social y un posterior desarrollo legislativo y político de amplias repercusiones para el sistema de protección social en España. Entre sus objetivos debe resaltarse el establecimiento de la financiación diferenciada de las prestaciones contributivas y no contributivas. Como consecuencia de ello la atención universal sanitaria y los servicios sociales, así como las pensiones no contributivas²¹ y las prestaciones de asistencia social por comprobación de recursos, serían financiadas a través de la fiscalidad general, acentuando así su carácter progresivo y redistributivo. Las prestaciones contributivas se realizarían con cargo al sistema de la seguridad social y se crearía un Fondo de Reserva con aportaciones de los superávits, el cual se situaba en 35 billones de euros a fines de 2006.²²

En línea con los procesos desarrollados en los países de la Unión Europea, las últimas reformas del bienestar en España han incidido con carácter general en la ‘activación’ laboral, incentivando una mayor participación laboral formal (en 2006 el número de

²¹ Debe hacerse notar que en buena parte período de transición hasta la consolidación de la separación de fuentes de financiación de los principales servicios y prestaciones del bienestar español, las pensiones no contributivas se realizaron a con cargo de sistema contributivo de la seguridad socia, lo que reflejó la solidaridad de los trabajadores activos para con los ciudadanos pasivos o necesitados.

²² Equivalente a una 4,4% del PIB, o al montante para el pago de medio año de las nóminas de las pensiones. El Ministerio de Trabajo pretendía privatizar parte de la gestión del Fondo de Reserva a fin de obtener una mayor rentabilidad (*El País*, 15 marzo, 2006)

trabajadores afiliados al sistema contributivo de la seguridad social alcanzaba los 19 millones a fines de 2006²³). Como se ha indicado líneas arriba, el incremento de la tasa de empleo femenina ha sido particularmente elevado (más de 20 puntos porcentuales en el período 1993-2005, véase Cuadro 6). No sorprende, por tanto, que las políticas de igualdad de género y conciliación entre vida laboral y familiar hayan pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política española. Responde tal situación a una mayor preocupación de los agentes sociales por el rol que desarrollan la familia²⁴ y las mujeres, de crucial importancia en la lógica del régimen mediterráneo del bienestar. Así, la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral (39/1999) fue promulgada con el objetivo de atender a los profundos cambios sociales que la incorporación de la mujer al trabajo ha motivado en los tiempos recientes.²⁵

Un programa nuevo de conciliación laboral y familiar ha sido la denominada ‘paga para madres trabajadoras’. Esta medida, de índole fiscal, se desarrolló a partir el año 2002. Consiste en una ayuda mensual por importe de 100 euros a las empleadas por cuenta ajena a tiempo completo, o a tiempo parcial siempre que cubriesen al menos el 50% de la jornada y estuviesen aseguradas por el mes completo.²⁶ En el programa electoral del PSOE para la elecciones de 2004 se contemplaba la extensión de la paga de 100 euros mensuales a todas las madres con hijos a cargo, fuesen o no trabajadoras con alta en el sistema de la Seguridad Social, lo que no se he llevado a efecto a la hora de redactar

²³ La tasa de crecimiento interanual fue del 3,3% y uno de cada cuatro nuevos afiliados era inmigrante.

²⁴ Quizá en el área del derecho de familia es donde se han implementado actuaciones más innovadores en los últimos años en España. En 2005 el Parlamento aprobó una Ley Integral contra la Violencia de Género a fin de proteger a las mujeres maltratadas por su compañero o ex-compañero, así como una nueva Ley (15/2005) por la que se modificaba el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, facilitando la separación sin necesidad de alegar una causa explícita y con la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo.

²⁵ Entre las medidas introducidas destacan la mejora de la seguridad de salud de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, incluyendo nuevas licencias por peligrosidad en el puesto de trabajo (con el 75% del salario), así como la declaración de nulidad de los despidos a mujeres embarazadas, madres recientes o usuarios de licencias familiares. También se permite que la madre transfiera 10 de las 16 semanas de permiso de maternidad al padre, siempre que esto no suponga un riesgo para su salud.

²⁶ También se incluían a las trabajadoras por cuenta propia aseguradas al menos 15 días al mes, con niños menores de 3 años. Existía la posibilidad de cobrar la mensualidad o de acumularlo como una deducción anual en el Impuesto sobre la Renta (Salido y Moreno, 2007).

estas líneas.²⁷ Sí se han producido avances en este sentido en algunas Comunidades Autónomas, como por ejemplo Cataluña, que estableció una paga de 650 euros para aquellas parejas con hijos mellizos. También podían optar por estas ayudas las familias que adopten o acojan a dos o más niños al mismo tiempo.²⁸

La masiva incorporación de las españolas al mercado laboral formal ha hecho de la creación de escuelas infantiles un elemento clave para lograr una conciliación adecuada entre vida laboral y familiar. De acuerdo con un reciente estudio del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2006), persiste un elevado porcentaje de empleados con hijos pequeños --formado mayoritariamente por mujeres- al que la falta de servicios de atención a niños le impide cumplir su deseo de trabajar más, el cual es mayor en el sector privado (24,8%) que en el público (18,9%). Entre los objetivos del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-09), el cual pretende un amplio consenso respecto a las políticas de infancia entre las administraciones central, regional y local, está conseguir que un tercio de los niños de cero a tres años cuenten con plaza en un centro público en 2010. Se daría así cumplimiento al objetivo establecido en la Agenda de Lisboa.²⁹

Un cambio importante introducido en la nueva Ley Orgánica de Educación (mayo 2006) redefine el período de 0 hasta 3 años, el cual pasa de ser “educativo-asistencial” a formar parte de la etapa infantil y tener un carácter plenamente educativo. Este cambio obedece a un interés explícito, recogido en el Plan de relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, de mejorar la educación infantil como un instrumento para facilitar la incorporación y la continuidad de la mujer en el mercado laboral.

²⁷ Se ha desatado al respecto una polémica, ya que voces críticas a esa ampliación sostienen que los efectos ‘perversos’ de tal actuación tildada de pro-natalista serían, entre otros, los de desincentivar la participación femenina en el mercado laboral formal.

²⁸ Según las previsiones, esta medida afectaría a un total de 1.370 familias catalanas a lo largo de 2005. La Generalitat de Cataluña mantuvo las prestaciones económicas (550 euros, que se aumentarán hasta 575 en 2005) para familias con hijos de 0 a 3 años --o de 0 a 6 si se trataba de familias monoparentales o numerosas-- y las dirigidas a familias con rentas bajas. Se calcula que durante 2005 se beneficiaron de estas ayudas unas 235.000 familias catalanas.

²⁹ Recuérdese que apenas un 15% de los niños de 0 hasta 3 años estaban matriculados el curso 2005-06, de los cuales aproximadamente el 42% lo hacía en centros públicos.

La nueva la Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007) establece para los empleados públicos de la Administración Central del Estado, entre otras, medidas de reducción de la jornada laboral (con reducción proporcional del salario) asociadas al cuidado de hijos menores de 12 años, así como de personas mayores o discapacitadas. El Plan introduce además algunas medidas de discriminación positiva respecto a la introducción de criterios que favoreciesen favorezcan la contratación de mujeres en las cláusulas de los concursos para contratos a suscribir con empresas privadas.³⁰ Tales medidas podrían extenderse al sector privado tras un eventual acuerdo con los agentes sociales. Aunque no puede hablarse en sentido estricto de políticas de ‘malla de seguridad’, las actuaciones antes referenciadas conciernen en no pocos casos a mujeres y familias que, en ausencia de ellas, son proclives a caer en situaciones de pobreza y exclusión social.

Una red tejida por acumulación

La construcción de la ‘malla de seguridad’ pública en España no ha seguido ningún plan preestablecido. Los diversos ‘materiales’ empleados para su construcción se han ido tejiendo de manera incremental, con una combinación de actores interviniendo en el diseño y elaboración de las políticas involucradas. En la mayoría de los casos se ha procurado atender a colectivos previamente identificados (pensionistas o estudiantes sin recursos, inválidos, desempleados de larga duración, minorías étnicas o madres inactivas con cargas familiares, por ejemplo).

El sistema de la ‘malla de seguridad’ pública en España es, por tanto, de índole fragmentaria y acumulativa dado que su implantación se ha efectuado mediante diferentes programas o intervenciones públicas. Tal fragmentación del sistema se manifiesta en las diversas prestaciones a las que pueden acceder los ciudadanos entre 18 y 65 años, o sea aquellos que están en condiciones teóricas de participar en el mercado laboral formal. El Gráfico 1 muestra los diversos itinerarios de la ‘malla de seguridad’ en España y su último componente constituido por los programas de rentas mínimas auspiciados por las Comunidades Autónomas. En términos comparativos las prestaciones asistenciales son menos generosas que en otros países de la Europa central

³⁰ En el sector privado se prevé la bonificación de las cotizaciones a las mujeres menores de 35 años que se empleasen como autónomas, medida que vendría a sumarse a las bonificaciones existentes para la contratación de mujeres desempleadas entre 16 y 45 años (del 25%).

y septentrional, y son subsidiarias respecto a otras prestaciones (contributivas) (Arriba, 2005).

Lejos de constituir un sistema en sí mismo, las prestaciones de la ‘malla de seguridad’ pública en España pueden agruparse a efectos analíticos en un agregado en el que se integran los niveles contributivos, no contributivo y asistencial. Su régimen jurídico es diverso (estatal, central o regional), pero la provisión y administración de políticas y programas relativos a la ‘malla de seguridad’ se caracteriza por su descentralización.

En el Cuadro 9 se reproducen las prestaciones de los principales programas de ‘malla de seguridad’ pública que proveen de una garantía de mínimos a sus beneficiarios. El número total de prestaciones puede estimarse en casi 4 millones, es decir, recibían ayudas y subsidio de garantías de mínimos alrededor de 1 de cada 10 españoles en 2004. Los principales programas pueden agruparse en las siguientes tres categorías generales:

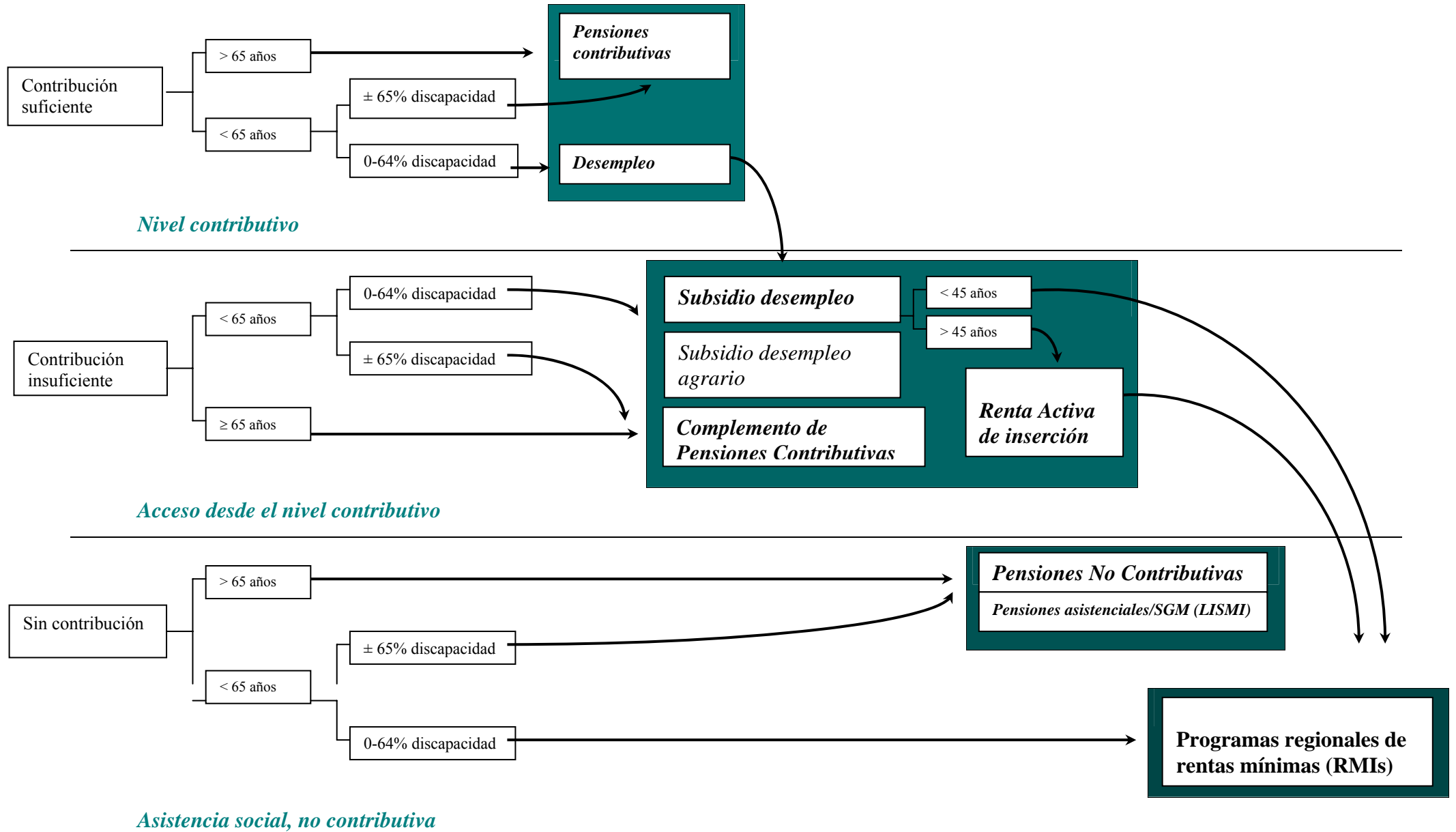
(A) Prestaciones complementarias de la seguridad social.

(A,1) Los Complementos de Mínimos de Pensiones de la Seguridad Social elevan las cantidades a percibir hasta un mínimo legalmente establecido. Tienen derecho a dichos complementos todos los individuos que perciben prestaciones inferiores a un umbral previamente establecido. No son prestaciones asistenciales ya que el derecho a su percepción se deriva de que los beneficiarios posean un historial contributivo, aunque no hayan podido completarlo (circunstancia que hubiera generado otro derecho a una pensión contributiva completa, y más generosa en su importe). Las cantidades finales a percibir (incluido el complemento) variaban en 2004 entre, por ejemplo, un 85% del SMI (Salario Mínimo Interprofesional, establecido entonces en €572 mensuales) para los jubilados mayores de 65 años, y un 63% del SMI para viudas de menos de 60 años. En 2004 había aproximadamente 2.200.000 de perceptores.³¹

(A,2) Prestaciones asistenciales para desempleados.

³¹ En los últimos años la cifra de complementos de mínimos de las pensiones contributivas ha ido disminuyendo merced a biografías laborales más completas de los nuevos pensionistas.

Gráfico 1 : Itinerarios en la ‘malla de seguridad’ pública en España



(Fuente: Arriba y Moreno, 2005: 169)

Cuadro 9: Sistemas de prestaciones de mínimos para población de menos de 65 años (Cuantías, porcentajes respecto al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y número de beneficiarios, 2004)

Año 2004		Cuantía mensual € (1)	% SMI (Salario Mínimo, julio 2004) 572,6 € /mes (1)	Beneficiarios			
Complemento de mínimos de Pensiones Contributivas de la Seguridad Social (2)	Jubilación ≥65años (2)		487,45	85,13	1.290.297		
	Jubilación <65años (2)		454,20	79,32			
	Discapacidad	Gran Invalidez (2)		731,17	127,69	19.790	
		Absoluta (2)		487,45	85,13		
	Supervivencia	Viudedad	≥65años	487,45	85,13	778.625	
			60-64 años	454,20	79,32		
			<60 años	362,44	63,29		
		Orfandad (3)		147,35	25,73		
Favor familiar (3)		147,35	25,73	17.165			
Subsidio de desempleo		368,40	64,34	362.733			
Subsidio de desempleo agrario		368,40	64,34	197.251			
Renta activa de inserción		368,40	64,34	39.253			
Pensiones no contributivas	Jubilación		322,35	56,29	281.447	488.472	
	Invalidez				207.025		
Pensiones asistenciales (4)	Vejez		174,84	30,53	8.488	36.761	
	Enfermedad				28.273		
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) (4)		174,84	30,53	49.878			
Rentas mínimas de inserción (5)		Máximo: 435,2	Máximo: 76	96.899			
		Mínimo: 230,2	Mínimo: 40,2				
(1) Cuantía anual recalculada en 12 pagas para facilitar la comparación (2) Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo (3) Por beneficiario (4) Sin datos del País Vasco y Navarra (5) Hogares							
<i>Fuente:</i> Arriba (2005: 118). Actualización a partir de datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y www.mtas.es/Estadisticas/anuario00 .							

(A,2,a) Subsidio de Desempleo, al que tienen acceso los parados que finalizan sus períodos de prestación contributiva por paro laboral³². Se otorgan previa comprobación de insuficiencia de recursos de los peticionarios. Las prestaciones se orientan, principalmente, a los mayores de 52 años que no logran reingresar en el mercado laboral formal y a los desempleados con hijos dependientes. En 2004 su cuantía apenas alcanzaba los dos tercios del SMI y lo percibían alrededor de 360.000 personas.

(A,2,b) Subsidio de Desempleo Agrario, destinado a los trabajadores del campo en las regiones de Andalucía y Extremadura en situación de paro y dentro del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS). Entre otros requisitos se exige haber trabajado y tener cubierto un mínimo de 35 jornadas reales cotizadas en los 12 meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo. En 2004 la cifra de perceptores era aproximadamente de 200.000.

(A,2,c) Renta Activa de Inserción, de la cual se benefician primordialmente aquellos desempleados de larga duración mayores de 45 años y menores de 65 años, emigrantes retornados, minusválidos y víctimas de violencia de género. Se otorga tras la comprobación de insuficiencia de recursos y de que el beneficiario no tiene derecho a otro tipo de prestaciones por paro laboral, o ha agotado su período de disfrute (seguro y subsidio de desempleo). La implementación de este programa ha sido reciente y, aunque en 2004 apenas 40.000 beneficiarios disfrutaban del mismo, su número se había duplicado en sólo un año. El programa de la Renta Activa de Inserción recoge la filosofía de la activación en la Unión Europea, ya que se incentiva la vuelta a mercado laboral formal mediante un asesoramiento personalizado del Servicio Público de Empleo Estatal para la búsqueda de trabajo y la incorporación a cursos de formación profesional o talleres de empleo. La duración del subsidio es de 11 meses y la cuantía mensual en 2004 alcanzaba los €370.³³

³² La duración es de seis meses prorrogables, por períodos semestrales, hasta un máximo de dieciocho meses, salvo casos de personas mayores de 45 años que podrían prorrogar la percepción hasta treinta meses y, en algunos casos, hasta que el trabajador alcanzase la edad para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

³³ El acceso a las Rentas Activas de Inserción se ha universalizado según lo establecido en el Real Decreto 1369/2006, y lo ha incluido en la acción protectora de la Seguridad Social (para un análisis del sistema de protección de desempleo véase el texto de Álvaro Espina, 'Estado del Bienestar y modernización en España').

(B) Prestaciones no contributivas.

(B,1) Pensiones no contributivas, las cuales incluyen las pensiones asistenciales y los subsidios de garantía de mínimos (LISMI). El acceso a estas prestaciones se realiza tras la comprobación de insuficiencia de recursos de los petitionarios, los cuales carecen de un historial ‘completo’ en el sistema de la seguridad social o, simplemente, no han realizado cotización alguna a lo largo de su biografía laboral. En 2004, casi 600.000 perceptores se beneficiaban de este programa y la intensidad de las prestaciones más numerosas (jubilación e invalidez) alcanzaba el 56% del SMI (o €322 mensuales).

Cuadro 10: Prestaciones familiares por hijos (Cuantías, porcentajes respecto al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y número de beneficiarios, 2003)

	Cuantía anual	Cuantía mensual	% SMI mes 526,6 €/mes (1)	Beneficiarios
< 18 años sin minusvalía	291,0	24,5	4,7	603.784
< 18 años con minusvalía ≥ 33%	581,7	48,5	9,2	
≥ 18 años y con minusvalía ≥ 65%	3.129,5	260,8	49,5	134.410
≥ 18 años y con minusvalía ≥ 75%	4.694,3	391,2	74,3	
Nacimiento o adopción de tercer hijo o sucesivos	450,76	Pago único	-----	-----
Parto múltiple	2 niños	4 veces SMI mensual	Pago único	-----
	3 niños	8 veces SMI mensual		
	4 niños	12 veces SMI mensual		
Límite superior de ingresos para la percepción de ayudas por hijos menores de 18 años sin minusvalía	8264,28 (+ 15% por el segundo hijo y sucesivos)	688,7	130,8	
(1) Cuantía anual recalculada en 12 pagas para facilitar la comparación				
Fuente: Arriba (2005: 120). Elaboración a partir de datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y www.mtas.es/Estadisticas/anuario00 .				

(B,2) Prestaciones familiares de naturaleza no contributiva destinadas a las familias necesitadas con hijos dependientes menores de 18 años. Son de mayor cuantía en el caso de hijos discapacitados mayores de 18 años, pero incompatibles con otras prestaciones contributivas. Otras prestaciones se pusieron en vigor en 2000 por el nacimiento del tercer y sucesivos hijos, y en la eventualidad de partos múltiples (véanse datos en el Cuadro 10).

(C) Rentas Mínimas de Inserción (RMIs).

Son programas no contributivos sujetos a comprobación de recursos y de responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Según datos administrativos, casi 100.000 familias recibían mensualmente estas prestaciones en 2003. Se trata de prestaciones cuasi-generalistas que combinan prestaciones monetarias con programas de integración social (prioritariamente, promoción para el empleo y formación para el empleo). Constituyen la ‘última’ instancia disponible de prestaciones públicas de carácter asistencial. Estos programas innovadores en el sistema de protección español son analizados con mayor detalle en la siguiente sección.

Gobernanza multinivel y descentralización

Como ya se ha reiterado páginas arriba, el rasgo singular en el proceso de democratización y modernización de la España post-franquista ha sido su intensa descentralización política y administrativa que ha posibilitado una gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001; Moreno, 2003).

La progresiva e inductiva federalización española ha canalizado el ‘agravio comparativo’ entre nacionalidades y regiones hacia un efecto imitación -- o ‘mímesis autonómica’ -- que se manifiesta en los mismos deseos por igualarse entre ellas al modo a como España ha venido realizando respecto a los países europeos más avanzados (Moreno, 1997).³⁴ Además, dicho efecto demostración ha servido no sólo para nivelar

³⁴ Tal deseo por igualarse con la media europea explica en buena medida cómo España ha crecido económicamente más que los países centrales europeos en los últimos decenios. Recuérdese que en 1959 el PIB por habitante en España era el 58,3% de la media europea. En 1985 se incrementó al 70,6% para situarse en el 81,5% en el año 1998. España alcanzaría la convergencia real con la media europea (UE-15) en el año 2015 si el porcentaje de ‘igualación’ (*catching-up*) se mantuviese en el porcentaje anual del

ex post rendimientos en la producción de políticas públicas, sino que ha estimulado *ex ante* la experimentación en el área del bienestar social y los programas sociales.

El caso de las rentas mínimas de inserción (RMIs) es exponente de la capacidad de innovación y del protagonismo institucional desarrollado por los niveles intermedio y local de la España federalizada. Recordemos que el primer programa de rentas mínimas de inserción de las CCAA se puso en marcha en el País Vasco en 1989 siguiendo las líneas maestras del *Revenue Minimum d'Insertion* francés (RMI). El implementado en último lugar comenzó a funcionar en las Islas Baleares en 1995. Los programas autonómicos de rentas mínimas comparten un mismo propósito general, aunque difieren en su alcance, cobertura o fórmulas de inserción de los beneficiarios. Entre sus rasgos comunes más destacados pueden señalarse los siguientes:

- Los beneficiarios de la prestación son individuos, pero las unidades de referencias son las familias.
- La comprobación de recursos se basa en los ingresos del hogar que no han de sobrepasar un umbral máximo. La prestación es diferencial, es decir, la cuantía corresponde a la diferencia entre los ingresos del hogar y el umbral preestablecido.
- Se requiere la residencia legal de los solicitantes en la mayoría de los programas.
- La duración de la prestación se puede prorrogarse si los beneficiarios cumplen con los compromisos de inserción y mantienen su situación de necesidad.
- La mayoría de los programas regionales mantienen como requisito los límites de edad entre 25 y 65 años (Aguilar *et al.*, 1995)

Las diferencias entre programas se hace más notoria examinando los niveles de cobertura. Este indicador muestra notables disparidades. En 2003 las prestaciones eran percibidas por 3,46% del total de hogares en el País Vasco, un 1,98% en Navarra o un 1,43% en Melilla. En Castilla-La Mancha, Canarias, Cantabria y Galicia el programa alcanzaba entre el 0,7% y el 0,8%. El gasto público involucrado en el mantenimiento de estos programas es pequeño (apenas un 0,3 por ciento en promedio de los presupuestos autonómicos consolidados de 2003).

0,9%. Nótese que respecto a la UE-25, y a fines de 2006 ya se ha alcanzado prácticamente el 100% de la media.

Cuadro 11: Programas autonómicos regionales de rentas mínimas de inserción, esfuerzo presupuestario, cobertura e intensidad protectora (2003)

	Esfuerzo presupuestario		Cobertura		Intensidad protectora		
	Gasto ¹ millones de €	% Presupuesto de la CCAA ²	Número de hogares ³	% sobre nº de hogares de CCAA ⁴	Cuantía básica ⁵ €/mes	% SMI ⁶ 526,6 €/mes	% PNC ⁷ 313,6 €/mes
Andalucía	34,980	0,17	19.507	0,81	279,74	53,1	89,2
Aragón	3,264	0,09	1.703	0,38	293,86	55,8	93,7
Asturias	11,487	0,38	1.160	0,30	315,57	59,9	100,6
Baleares	2,251	0,12	979	0,32	313,53	59,5	100,0
Canarias	9,301	0,21	4.322	0,78	342,79	65,1	109,3
Cantabria	1,523	0,09	1.309	0,72	249,42	47,4	79,5
Castilla-Mancha	2,334	0,04	691	0,11	315,84	60,0	100,7
Castilla y León	11,684	0,16	3.105	0,35	329,38	62,5	105,0
Cataluña	54,177	0,33	12.229	0,53	317,41	60,3	101,2
Extremadura	2,830	0,08	1.984	0,54	338,40	64,3	107,9
Galicia	15,402	0,20	6265	0,70	268,77	51,0	85,7
Madrid	36,200	0,29	10.080	0,54	299,74	56,9	95,6
Murcia	0,892	0,03	453	0,12	260,00	49,4	82,9
Navarra	5,264	0,22	3.739	1,98	360,96	68,5	115,1
País Vasco	99,640	1,61	25.645	3,46	426,38	81,0	136,0
La Rioja	0,401	0,05	224	0,22	315,84	60,0	100,7
Valencia	4,207	0,05	3.605	0,24	313,57	59,5	100,0
Ceuta	--	--	--	--	--	--	--
Melilla	0,436	0,28	256	1,43	225,60	42,8	71,9

¹ El dato del gasto corresponde a los presupuestos del pago de las prestaciones de renta mínima. Sin embargo, algunas CCAA incluyen en este dato el gasto en programas de empleo protegido, (Asturias), o en programas de actividades dirigidos a los beneficiarios de la prestación, (Cataluña).

² Calculado sobre el presupuesto inicial consolidado de cada CCAA, Ministerio de Administración Pública (<http://www.map.es>)

³ El número de hogares proviene del número de titulares de la prestación. En unos casos recoge a los preceptores en un determinado mes (diciembre en la Comunidad de Madrid) en otros son el total de preceptores en todo el año (País Vasco). Asturias incluye empleo social protegido y formación

⁴ Calculado sobre el número total de hogares de la Comunidad Autónoma, según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 3^{er} Trimestre, 2003, INE. (<http://www.ine.es>).

No se dispone de datos actuales sobre la incidencia regional de la pobreza, lo que impide calcular las tasas de cobertura sobre la población objeto. Por lo tanto, hemos optado por calcular las tasas de cobertura sobre el conjunto de hogares de cada Comunidad Autónoma.

⁵ Cuantía básica: cuantía máxima a percibir en el caso de hogares unipersonales. El cálculo de la cuantía final varía en las distintas CCAA según los suplementos por tamaño familiar, cuantías máximas y mínimas a percibir y sustracciones por los ingresos recibidos por la familia de otras fuentes.

⁶ Calculado sobre la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional anual 2003 recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación. 526,6 €

⁷ Calculado sobre la cuantía de las Pensiones no Contributivas anual 2003 recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación. 313,6 €

Fuente: Arriba (2005: 123) Elaboración a partir de datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y www.mtas.es/Estadisticas/anuario00.

Su importancia, empero, estriba principalmente en dos aspectos: (a) Son programas innovadores, al haber sido diseñados y puestos en vigor enteramente por las propias Comunidades Autónomas; y (b) Se trata de actuaciones que ‘cierran’ la malla de seguridad pública al poder acceder personas no elegibles en otros programas de asistencia social. En este sentido recogen las insuficiencias de los demás esquemas de protección, no solamente respecto a mantenimiento de ingresos, sino también a políticas referidas a la educación, salud o vivienda (Serrano y Arriba, 1998).

Los programas de rentas mínimas difieren respecto a su esfuerzo presupuestario, cobertura o intensidad protectora (Cuadro 11). Tampoco son homogéneos en cuanto a las fórmulas de inserción de los beneficiarios. Sólo el correspondiente al País Vasco puede considerarse como un ‘genuino’ programa de rentas mínimas garantizadas. Programas bien desarrollados, y generosos en cuanto a sus prestaciones, son también los correspondientes a Madrid, Cataluña o Navarra. Por su parte, otras regiones disponen de programas de una cobertura limitada y un nivel de prestación menor, u ofrecen empleo temporal en proyectos de ‘utilidad social’ (Arriba, 2005).

Igual como sucede con el caso de las pensiones no contributivas, las rentas mínimas de inserción no sólo otorgan el derecho a la prestación monetaria, sino que además permiten el acceso a una panoplia de servicios sociales regionales dirigidos a sectores específicos tales como los discapacitados, la familia, la infancia y la juventud, los inmigrantes refugiados y apátridas, las minorías étnicas, la mujer, los reclusos y ex-reclusos, los indigentes sin hogar y transeúntes, y otros grupos en situación de necesidad o marginación.

Se estima que unas 85.000 personas fueron atendidas en 2003 en los 619 centros de acogida que prestaban asistencia a las personas sin hogar en España (tres cuartas partes de los cuales eran de titularidad privada³⁵). El tipo de prestaciones ofertada eran principalmente de información y acogida (80%) y de orientación (73%). Destacaban los servicios relativos a proporcionar alojamiento (74%), y restauración y comidas (67%) y ropero y vestimenta (44%). La mayor parte de los centros eran de acceso libre, y la segunda vida de acceso más numerosa de beneficiarios provenía de la remisión desde

³⁵ Un 57% de los centros estaban financiados única o mayoritariamente por las administraciones públicas. El 13% de ellos disponía de financiación privada sin ánimo de lucro, y un 10% costeaban sus servicios con fondos propios.

los servicios sociales municipales³⁶. Los usuarios más frecuentes de los centros de acogida eran inmigrantes (58%)³⁷, personas alcohólicas (43%), drogodependientes (41%), excarcelados (33%) y mujeres maltratadas (27%) (INE, 2004).

En este ámbito de acción del complejo entramado de instituciones que actúan en el campo del bienestar (desde las actividades sociales del sector para-público constituido por las Cajas de Ahorro³⁸, a las fundaciones altruistas privadas consumidoras de gastos fiscales), las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) constituyen un punto de referencia crucial para el diseño y la extensión subsidiaria de la actuación pública. El creciente protagonismo que ha adquirido el Tercer Sector de acción social³⁹ en el agregado del bienestar español (*welfare mix*) se refleja, por ejemplo, en la Plataforma de ONGs de Acción Social que aglutina a diversas organizaciones no gubernamentales⁴⁰ y pretende incidir en las políticas públicas como un interlocutor respaldado por sus tres millones y medio de personas asociadas y once millones de usuarios.

³⁶ Del 81% de las personas sin hogar que estuvo alguna vez en un centro de día durante el mes anterior a la fecha de la entrevista, dos terceras partes había tenido algún contacto en el año precedente con un trabajador social de las administraciones públicas (INE, 2004).

³⁷ Una reciente encuesta efectuada por el Instituto Nacional de Estadística española situaba en el 48% el porcentaje de personas sin hogar en 2005. El 83% de los 'sin techo' eran varones (INE, 2005).

³⁸ De acuerdo a sus estatutos y a la legislación que regula su establecimiento, las Cajas de Ahorros destinan una parte de sus beneficios a actividades educativas, sociales, asistenciales, culturales y medioambientales. En el caso de Caja Madrid, por ejemplo, la financiación de tales actividades alcanzó la cifra de 160 millones de euros en 2005.

³⁹ Definido por el Plan Estratégico del Tercer Sector de ONGs de Acción Social como el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, que surgidas de la libre iniciativa ciudadana funcionan de forma autónoma y tratan, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.

⁴⁰ En 2006 estaban representadas: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes, Asociación Contra el Cáncer, Caritas, Comisión de Ayuda al Refugiado, Confederación de Minusválidos Físicos, Confederación de Centros de Desarrollo Rural, Confederación de Personas con Discapacidad, Confederación de Personas Sordas, Consorcio para la Acción Integral con Migrante, Cruz Roja, Federación de la Mujer Rural, Federación de Mujeres Progresistas, Fundación Esplai, Fundación San Juan de Dios, Fundación Secretariado Gitano, Médicos del Mundo, Organización de Ciegos, Red Española de Luchas Contra la Pobreza y la Exclusión Social, Unión de Asociaciones Familiares, Unión Democrática de Pensionistas y Unión de Asociaciones de Asistencia a Drogodependientes.

Téngase en cuenta, por ejemplo, que el 56% del personal de los centros de atención a personas sin hogar eran voluntarios a tiempo parcial en 2003. Es igualmente destacable la dimensión reducida de los centros, la mitad aproximada de los cuales disponía entre 1 y 10 trabajadores. Priman, por tanto, en la provisión de estos servicios sociales de ‘emergencia’ la dimensión pequeña y los criterios de proximidad a los usuarios en niveles de vecindad y barrio, con una creciente implicación de voluntarios y entidades no lucrativas (Cabrera, 2000).

Como ya se ha señalado, los usuarios de la ‘malla de seguridad’ que perciben una renta mínima de inserción o una pensión no contributiva se benefician en paralelo de servicios sociales que, en ocasiones, son más importantes para el desarrollo de su existencia que la mera prestación monetaria. Éste es el caso, por ejemplo, de las ‘mujeres acogidas’, las cuales solas o acompañadas de sus hijos confrontan situaciones de indefensión por violencia física o psíquica. Las CCAA financian las casas de acogida que incluyen servicios no sólo de alojamiento y manutención, sino sanitario, psicológico y jurídico, atención a necesidades educativas, apoyo a la autonomía funcional de las mujeres y asistencia sociocomunitaria, así como garantía de atención las 24 horas del día. Para ello se cuenta con la colaboración activa de los municipios y los servicios regionales de bienestar social que canalizan el acceso a estos centros. La estancia en las casas de acogida varía según las disposiciones regionales, pero suele ser de seis meses, pudiendo prorrogarse otros tres meses previo informe de los servicios sociales municipales.

Las organizaciones del Tercer Sector, así como en ocasiones puntuales las administraciones públicas locales y regionales, efectúan desembolsos monetarios a personas en estado de necesidad apremiante. Aunque los programas de rentas mínimas se mantienen como la principal apuesta de los gobiernos regionales respecto a las políticas de transferencias de rentas, sus desarrollos futuros son hasta cierto punto inciertos. Su implementación contribuyó a la legitimación de las Comunidades Autónomas y el nivel regional de gobierno en España, y se vio favorecido por el crecimiento y disponibilidad de los recursos presupuestarios. Las CCAA han sido capaces de integrar efectivamente asistencia y servicios sociales en una red primaria local.

Sin embargo, buena parte de los programas de RMI sufren problemas de financiación al no haber sido siempre priorizados políticamente por las CCAA. En paralelo, los gobiernos regionales, merced a su capacidad de autonomía financiera según el sistema de federalismo fiscal existente en España, han optado en ocasiones por sufragar complementariamente otros programas de la ‘malla de seguridad’. Ése fue el caso del enfrentamiento entre el gobierno central (PP) y el ejecutivo regional de Andalucía (PSOE) con relación a la decisión de aumentar en aquella región la cuantía de las pensiones no contributivas (Moreno y Trelles, 2005). El gobierno del PP impidió inicialmente las subidas autonómicas a finales de 2003 mediante la Ley 52/2003 con la que se perseguía garantizar el principio de homogeneidad en las prestaciones de la Seguridad Social, tanto contributivas como no contributivas.⁴¹ Este episodio muestra como las garantías asistenciales de mínimos también pueden constituir un campo de confrontación entre gobiernos de distinta coloración política. En España, empero, las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno han incentivado la innovación de políticas sociales y han estimulado una cierta nivelación en los rendimientos de las políticas públicas.

Si bien la descentralización en España ha actuado como un factor de nivelación de recursos y servicios al estimular el efecto imitación entre las CCAA, no es descartable que las Comunidades Autónomas pueden en el futuro requerir la cofinanciación desde el gobierno central de políticas asumidas autónomamente. Así sucederá con la puesta en vigor de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, aprobada a fines de 2006, y que se analiza, junto a los planes nacionales de inclusión social, en la siguiente sección.

Reformas favorecedoras de la inclusión social: la nueva Ley de Dependencia

Pese a su índole acumulativa y fragmentaria, la ‘malla de seguridad’ en España ha provisto de recursos para que las personas en situación de necesidad pudiesen contar con un cobertura pública de garantía de mínimos. No obstante, y con la generalización del principio activador, las condiciones de elegibilidad han aumentado. Otros colectivos han visto incrementar sus expectativas de bienestar, como analizaremos más adelante con las personas dependientes. Todo ello ha sintonizado con una mayor

⁴¹ El gobierno socialista derogó esta prohibición mediante la Ley 4/2005 de 22 de abril, BOE 97/2005.

preocupación auspiciada por las instituciones europeas hacia los grupos de personas excluidas.

Ciertamente, las actividades y directrices de la Unión Europea han tenido un papel crucial impulsando los avances de la asistencia social en España. En consonancia con el compromiso alcanzado en el Consejo Europeo de Lisboa (junio 2000) y los objetivos de la UE aprobados en el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000), el Gobierno español preparó un Plan Nacional para la Inclusión Social para el periodo 2001-2003 (MTAS, 2001). A partir de los Planes Nacionales de los países miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Consejo se encargaron de elaborar un Informe conjunto sobre la Inclusión para el Consejo Europeo de Bruselas-Laeken de diciembre de 2001 (Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002).

Los contenidos del I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino e España (*National Action Plan for Social Inclusion*, en terminología inglesa), coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no fueron en puridad originales ya que sus propuestas tuvieron un carácter marcadamente continuista. En realidad, el Plan español ofreció una visión conjunta de los programas e intervenciones llevadas a cabo por los diferentes actores sociales en el área de inclusión social, pero no cuestionó ni evaluó las estructuras existentes de protección social. A pesar de ello, puede considerarse un logro importante en tanto que elaboró un mapa sintético de la lucha contra la exclusión en España. Una de las razones para la continuidad programática reflejada en el I Plan tuvo que ver con la naturaleza fragmentada y la estructura descentralizada del sistema de protección social español. El Plan asignaba las principales responsabilidades en el compromiso de elaboración de Planes Territoriales para la Inclusión Social a desarrollar por las 17 Comunidades Autónomas. El nivel regional de la gobernanza multinivel española reiteraba su protagonismo en la lucha contra la exclusión social. Sin embargo, la coordinación de recursos y la sistematización de los datos sobre las dinámicas de exclusión y las políticas entre los gobiernos central, regional y local se ha mantenido como un reto fundamental en un país descentralizado y en vías inacabadas de federalización como España. Los II y III Planes de Acción (2003-05 y 2005-06) han incorporado un mayor nivel de concreción en las medidas propuestas, así como ciertos cambios en los acentos sobre los colectivos atendidos y en la distribución de los recursos (MTAS, 2003b, 2005).

Quizá el factor más determinante en la escasa implementación de nuevas políticas relativas a la ‘malla de seguridad’ en los últimos lustros cabe ser atribuida al principio de restricción presupuestaria seguido por los gobiernos españoles. El objetivo del ‘déficit cero’ en la cuentas públicas españolas --incluso la obtención de superávits en los presupuestos del estado-- fue prioritario en la política económica de los gobiernos del PP (1996-2004) y se ha mantenido con los del PSOE (2004-). Ello limitó la capacidad de inversión en el gasto social. Sin embargo, y con la aprobación con el apoyo mayoritario de las principales fuerzas políticas, a fines de 2006, de la nueva Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia,⁴² se han abierto nuevas expectativas respecto a un mayor gasto público del bienestar en el medio plazo que esté en sintonía con las cifras de crecimiento de la economía española.⁴³ En sintonía con la filosofía del Modelo Social Europeo cabe denotar una doble transformación institucional en el caso español: (a) la protección de la dependencia ha incrementado su cobertura, desde situaciones de invalidez causadas generalmente en la vida laboral, hasta todas aquellas cuyo origen son discapacidades que afectan al normal desenvolvimiento de los ciudadanos en su vida diaria; y (b) Lo que antes se consideraba una ‘viejo’ riesgo social que debía solventarse individualmente ha pasado a ser un ‘nuevo’ riesgo social que compete al conjunto de la ciudadanía durante todas las etapas vitales, no solamente en las ‘tercera’ y ‘cuarta’ edades (Rodríguez Cabrero, 2006).

Se prevé que el proceso de aplicación de la Ley de Dependencia necesitará un período de maduración no menor a diez años para su progresiva consolidación. A resultas de la implementación de la Ley se creará un Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que velará por el cumplimiento de un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía, que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes⁴⁴, dando así cobertura a las necesidades de los familiares de aquéllas y, muy especialmente, a las mujeres. Se estima la creación de 260.000 puestos nuevos de

⁴² Sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del día 30 de noviembre de 2006.

⁴³ A noviembre de 2006, la tasa de crecimiento interanual del PIB español alcanzaba el 3,8 %, y era tres veces superior al incremento de la media de la UE.

⁴⁴ Dentro de estas se incluyen personas mayores y personas con discapacidad que no se pueden valer por sí mismas, así como las personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y a los menores de tres años con graves discapacidades.

trabajo equivalentes a tiempo completo para 2010 (Herce *et al.*, 2006)⁴⁵. Ciertamente el impacto de la nueva Ley será crucial para la consolidación del denominado ‘cuarto pilar’ del Estado de Bienestar español, relativo a la provisión descentralizada de servicios sociales con acceso universal para todos los ciudadanos.

En España, a fines del segundo milenio, un total de 2.215.393 personas de 6 y más años presentaban alguna discapacidad respecto de las actividades de la vida diaria, es decir, estaban en diferentes situaciones de dependencia. De ellos, 793.748 eran varones y 1.421.645 mujeres (no se incluían los dependientes que vivían en residencias). De este grupo de personas, la población de 65 y más años con problemas de dependencia era de 1.423.962 personas, lo que equivalía a dos tercios del total de la población dependiente, de los cuales (997.190 eran mujeres y 426.772 hombres). Considérese, además, que la población dependiente española mayor de 6 años constituía alrededor del 6% del total, aunque los porcentajes se incrementaban sustancialmente a partir de los 65 años: 11% en el grupo de edad de 65 a 69, 16% en el de 70-74 años, 25% en el de 75-79 años; 34% 80-84 años y 54% en el de 85 y más años (Rodríguez Cabrero, 1999; 2005).

Como se ha indicado, la Ley de Dependencia se implantará progresivamente en el período 2007-2014. Su coste se imputará a la imposición general y supondrá un desembolso de nueva inversión social en torno a los 10.000 millones de euros anuales al final del período de puesta en vigor (alrededor del 1,1% del PIB español). Una tercera parte se calcula que será financiada mediante el sistema de copago y el resto del coste estará repartido al entre administración central (25%) y administración autonómica (42%). Las Comunidades Autónomas, como responsables directas en la gestión de los servicios sociales, tendrán un destacado protagonismo institucional. Las prestaciones y elementos de apoyo serán principalmente el servicio a domicilio, el asistente personal, la tele-asistencia, los centros residenciales, los centros de día y las ayudas técnicas.

Queda garantizado en la Ley un primer nivel de prestación básica en todo el territorio español. Un segundo nivel de protección estará provisto de acuerdo al convenio entre las administraciones general (gobierno central) y autonómica (gobiernos regionales). El

⁴⁵ A dichos empleos habría que sumar los 85.000 ya existentes, lo que incrementaría la cifra final a unos 350.000 ocupados en el sector. Se esperaba como consecuencia añadida del proceso la afloración al mercado laboral formal de un número de trabajos ‘sumergidos’ relativos a los cuidados domiciliarios como se ha analizado anteriormente en la sección de ‘Nuevos riesgos sociales en la Europa del Sur’.

Consejo Territorial del SAAD, compuesto por representantes del estado central y las Comunidades Autónomas será el instrumento principal de cooperación, planificación, evaluación y coordinación. Se prevé la participación de personas dependientes y familiares y de las corporaciones locales, así como ONGs del denominado Tercer Sector social. En resumen, cabe destacar que se tratará de un sistema universal con prestaciones sociales que estarán exentas de copago en la parte asistencia para aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes. El principio de sostenibilidad a largo plazo estaría garantizado por el mantenimiento de un sistema fiscal progresivo en España que, a su vez, posibilitaría un mayor equilibrio territorial entre regiones ricas y pobres mediante la universalización e igualdad del derecho subjetivo a la ayuda por motivos de dependencia.

En síntesis, cabe identificar un triple valor añadido a la nueva Ley de Dependencia: (a) ofrecer una cobertura de una laguna protectora asumida hasta ahora, y de manera ‘gratuita’, por las mujeres en España; (b) reforzar el desarrollo del Estado de Bienestar y de los derechos sociales (el cuidado de la dependencia pasa a constituirse como un derecho subjetivo); y (c) posibilitar una mayor nivelación de recursos e igualdad interregional (Casado, 2004; Rodríguez Cabrero, 2006).

4. Conclusión: el tránsito de la ciudadanía precaria

Los comentarios finales inciden en la visión normativa de favorecer un tránsito desde una ciudadanía precaria a otra inclusiva que sea coadyuvante de la consecución de los dos objetivos principales enmarcados por el Modelo Social Europeo: crecimiento sostenible y cohesión social.

Desde una perspectiva productiva, el Estado de Bienestar ha sido concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica en el desarrollo del capitalismo del bienestar contemporáneo. Además de perseguir objetivos generales, tales como la protección a los pobres o de la implantación de políticas con el objetivo del pleno empleo, o de la extensión de la salud pública a toda la ciudadanía, el Estado del Bienestar ha intervenido en la promoción del progreso económico. Así, ha tratado de promover mecanismos de regulación de la vida productiva en beneficio del interés público, ajustando ciclos económicos, apoyando industrias ‘estratégicas’ o favoreciendo procesos neocorporatistas en apoyo de la

estabilidad de los salarios y de la disciplina laboral. En términos generales, el Modelo Social Europeo asume una valoración positiva del Estado del Bienestar en la dimensión de su rendimiento productivo al hacer incrementar y estabilizar la demanda económica. Ello es particularmente relevante en la optimización de un sistema de oferta articulado en los rendimientos crecientes (Piore y Sabel, 1990)

En los últimos decenios, y consecuencia en buena parte del discurso político del neoliberalismo, se ha formulado una y otra vez con insistencia la misma pregunta: ¿cuál el nivel de bienestar económicamente sostenible? La respuesta está íntimamente ligada al propio concepto de sostenibilidad⁴⁶ de los sistemas de protección social. Como premisa inexorable debe identificarse el nivel de necesidades de bienestar que cada sociedad considera tienen que satisfacerse. Una vez más la dimensión de los valores sociales cobra una decisiva importancia como guía para institucionalizar las políticas sociales y asegurar su financiación. Así, por ejemplo, la legitimidad de los sistemas fiscales progresivos pertenece al sistema de valores compartidos en las sociedades europeas. En este sentido no sorprende que una versión de la conocida como economía neoliberal del ‘goteo’ (*trickle down economics*)⁴⁷ encuentre sus límites en el universo axiológico europeo. En contraposición con tales asunciones cabe señalar que son precisamente las economías de los países nórdicos, con una mayor fiscalidad en porcentaje del PIB (Cuadro 12), las que han obtenido un mayor crecimiento sostenido en los últimos años. Ello ha sido posible, entre otros recursos, por la promoción de políticas de activación laboral combinadas con la provisión de una generosa ‘malla de seguridad’ y de derechos universales de ciudadanía social.⁴⁸

⁴⁶ La expresión ‘desarrollo sostenible’ se acuñó tras la publicación del informe ‘Nuestro Futuro Común’ (WCED 1987). Hace referencia no sólo a las políticas de crecimiento económico respetuosas con el medio ambiente, sino a otros aspectos asociados a dicho concepto como son los relativos a la justicia social intra- e inter- generacional, la solidaridad con los pobres y el respeto ecológico global (Langhelle 1999).

⁴⁷ Este enfoque característico de la denominada *Reaganomics* propone que el dinero que se facilite a los más ricos y a la alta clase empresarial (mediante el pago de menos impuestos) promocionará el crecimiento económico y ello revertirá en nuevas inversiones y prosperidad económica para el conjunto social. Uno de sus iniciales partidarios criticó posteriormente los resultados de tales políticas que agrandaban la desigualdad y el déficit fiscal las cuales, a su vez, provocaban inflación y estancamiento (Stockman, 1986).

⁴⁸ Nótese que en el período 1965-03 han sido los países de la Europa del Sur los que mayor esfuerzo fiscal han realizado, medido en porcentaje del PIB, y que los países escandinavos han mantenido sus niveles de fiscalidad próximos al 50% (Cuadro 10).

Cuadro 12: Ingresos fiscales totales en porcentaje del PIB (selección de países, 1975-2004).

	1965	1975	1985	1995	2004	▲ 75-04
Alemania	31,6	35,3	37,2	37,2	34,7	+3,1
Brasil	-----	-----	----	29,3 ¹	-----	----
Chile	-----	-----	----	18,0	19,8	+1,8 ²
Dinamarca	29,9	39,3	46,5	48,8	48,8	+18,9
España	14,7	18,4	27,2	32,1	34,8	+20,1
Finlandia	30,4	36,7	39,9	45,6	44,2	+13,8
Francia	34,5	35,5	42,4	42,9	43,4	+8,9
Grecia	19,9	21,3	28,0	31,7	35,0	+15,1
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	41,1	+15,6
México	-----	-----	17,0	16,7	19,0	+2,0 ³
Portugal	15,8	19,7	25,2	31,7	34,5	+18,7
Reino Unido	30,4	35,3	37,7	35,0	36,0	+5,6
Suecia	35,0	41,6	47,8	48,1	50,4	+15,4
USA	24,7	25,6	25,6	27,9	25,5	+0,8
OCED (total) ⁴	25,8	29,7	32,9	35,1	35,9	+10,1
UE-15 ⁴	27,9	32,4	37,7	39,2	39,7	+11,8

Los datos correspondiente a 2005 son provisionales.

¹ 1994; ² 1995-04; ³ 2004; ³ (1985-04); ⁴ Promedios sin ponderar.

Fuente: Revenue Statistics 1965-2004, OECD (www.oecdwash.org/DATA/STATS/taxrevenue.pdf); www.oecd.org/dataoecd/8/4/37504406.pdf) y UPAN para Brasil y Chile (www.unpan.org/).

Cabe, no obstante, moderar las expectativas de que un modelo unitario de régimen del bienestar europeo pudiera ampliarse mecánicamente a todos los ciudadanos precarios en el Viejo Continente. En línea con esta visión ‘desde arriba’ se ha propuesto la implantación de un programa de rentas mínimas, o ‘euroestipendio’, para las personas en situación de pobreza extrema (con ingresos menores a una tercera parte del promedio de la renta per capita en la UE). Tal prestación constituiría el eslabón primario de una ‘última red’ en el ámbito europeo. El ‘euroestipendio’ plasmaría el compromiso europeo por la ciudadanía social y los derechos sociales mínimos. El coste de dicho programa sería fijado en un nivel equivalente a la sumas de los gastos de la Políticas Agrícola Común y de los Fondos Estructurales y Regionales. Su mayor valor simbólico reflejaría el compromiso de la Unión Europea por implantar un subsidio mínimo independientemente de los diferentes niveles de renta de los países miembros, y que sólo necesitaría la concurrencia subsidiaria de los estados miembros respecto a los

procedimientos de comprobación de rentas de los beneficiarios (*means testing*) y otros asuntos de administración e intendencia (Schmitter, 2000).⁴⁹

En términos generales la propuesta del ‘euroestipendio’ adolece de un cierto normativismo neofuncionalista en el que subyacen las conocidas tesis de convergencia jerarquizada, difícilmente transpolables desde contexto de los Estados Unidos de Norteamérica a los pretendidos Estados Unidos de Europa. Sin embargo, y en base a los principios rectores en el proceso de Europeización (subsidiariedad territorial y redición de cuentas democrática), el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza y a favor de la inserción social desde el nivel meso-regional sí cabe ser explorado como una alternativa con efectos innovadores como el caso español ilustra.

Ciertamente, la creación de redes regionales de bienestar y de provisión de servicios sociales y asistenciales en España ha seguido la lógica europea de la descentralización y responsabilidad democrática (*subsidiarity* y *accountability*). Recuérdese que las Comunidades Autónomas mantienen como referencia básica de su actuación político-institucional los preceptos democráticamente establecidos en la Constitución de 1978. Su capacidad de innovación política se ha convertido en un activo en la modernización de programas del bienestar, como sucede con los programas de rentas mínimas.

Buena parte de la reacción ciudadana a la burocratización mecanicista de la provisión social centralizada, característica del anterior régimen franquista, ha tenido también su expresión en el deseo de protagonismo institucional de Comunidades Autónomas y municipios. Éstas han desplegado una panoplia de actuaciones, programas y políticas públicas altamente dinamizadoras no sólo la vida política y social, sino también del desarrollo económico. Todo ello sirve de referencia a otras experiencias de construcción de ‘mallas de seguridad’ y de tránsito hacia una ciudadanía inclusiva.*

⁴⁹ De acuerdo a cálculos preliminares, los aproximadamente 8.300.000 pobres ‘extremos’ (en 1998) residentes en la UE recibirían un ‘euroestipendio’ fijado en torno a los 1000 Euros mensuales. Tras un período gradual de implementación, en torno a los 5 años, la renta mínima continental podría elevarse para alcanzar como ‘umbral de la pobreza’ la mitad del promedio de las rentas de la UE ajustada familiarmente. Incluso se podría eliminar el requisito de comprobación de medios, para convertirse en una renta de ciudadanía ‘de base’.

* Este documento se ha redactado durante el desarrollo del proyecto de investigación NURSOPOB (‘Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar’, Plan Nacional de I+D+I, Ministerio español de Educación y Ciencia, SEJ2005-06599). Para la elaboración de este documento, el autor se ha beneficiado de otras publicaciones previas realizadas con Ana Arriba, Luís Capucha, Maurizio

Referencias bibliográficas

Adnett, N y Hardy, S. (2005), *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Elgar.

AER (2005), 'The European Social Model must be grounded in diversity' (<http://www.a-e-r.org/en/news/2005/2005101301.html>).

Aguilar, M. Gaviria, M. y Laparra, M. (1995) *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación Foessa.

Alber, J. (2006), 'The European Social Model and the United States', *European Union Politics*, 7(3): 393-419.

Arriba, A. (1999), *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

-- (2001); 'Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España', en Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*, pp. 175-220. Madrid: CSIC.

-- (2005), 'Las reformas de la protección frente a la pobreza: asistencia social y garantía de mínimos', en Rodríguez Cabrero, G.; Arriba, A.; Marbán, V. y Salido, O., *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, pp. 117-143. Madrid: CSIC.

Arriba, A. y Moreno, L. (2005), 'Spain: Poverty, social exclusion and safety nets', en Ferrara, M. (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, pp. 141-203. Nueva York: Routledge

Arriba, A.; Calzada, I. y del Pino, E (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado del Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS (Opiniones y Actitudes).

Bonoli, G. (2005), 'The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare', *Policy & Politics*, 33 (3): 431-449.

Aust, A. y Arriba, A. (2005), 'Towards Activation? Social Assistance reforms and Discourses', en Taylor-Gooby, P. (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 100-123. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

Baldwin, P. (1992), 'The Welfare State for Historians. A Review Article', *Comparative Studies in Society and History*, 34 (4): 695-707.

Ferrera, Nicola McEwen, Manos Matsaganis, Bruno Palier, Olga Salido, Sebastià Sarasa y Amparo Serrano. Agradezco, así mismo, los comentarios realizados por Álvaro Espina, Alessandro Gentile, Francisco Javier Moreno Fuentes, Eloísa del Pino y Costanzo Ranci respecto a este u otros textos relacionados. La responsabilidad última de los puntos de vista y análisis efectuados es exclusivamente del autor.

- Barbier, J. C. (2004), 'Activation policies: a comparative perspective', en Serrano Pascual, A. (ed.), *Activation polities for young people in international perspective*, pp. 47-83. Bruselas: ETUI.
- Bonoli, G. (2005), 'The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare', *Policy & Politics*, 33 (3): 431-449.
- Cabrera Cabrera, P.J. (2000), *La acción social con personas sin hogar en España*. Madrid: Cáritas Española-Universidad Pontificia de Comillas.
- Capucha, L.; Bomba, T.; Fernandes, R.; y Matos, G. (2005), 'Portugal – a virtuous path towards minimum income?', en Ferrera, M. (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, pp. 204-265. Nueva York: Routledge.
- Carabaña, J. y Salido, O. (2001), 'Fuentes de renta, desigualdad y pobreza de individuos y hogares', en Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: La "malla de seguridad" en España*, pp. 107-152. Madrid: CSIC.
- Casado, D. (dir.) (2004), *Respuestas a la dependencia*, Madrid, Editorial CCS.
- CIS (1995), *Estudio 2194*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cowles, M., Caporaso, J. y Risse, T. (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Crespo, E. y Serrano, A. (2006), 'Political production of individualised subjects in the paradoxical discourse of the EU institutions', en van Berkel, R. y Valkenburg, B. (eds.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Polity Press.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. y Whiteford, P. (eds.) (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Londres: HMSO.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. (Ed. Castellano, 1993, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Burjassot: Ed. Alfons El Magnànim).
- (1993), 'La macrosociología comparativa de los Estados del Bienestar', en Moreno, L. (ed.), *Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- (ed.) (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage, UN.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. (Ed. Castellano, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología, 2000).
- Esping-Andersen, G., con Gallie D., Hemerijck, A. y Myles, J. (2002), *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

EuroActiv (2005), 'Hans Skov Christensen, director general of the Federation of Danish Industry' (<http://www.euractiv.com/en/social-europe/hans-skov-christensen-director-general-federation-danish-industry/article-146400>).

ETUC (2005), 'What is the "European Social Model" or "Social Europe"?' (<http://www.etuc.org/a/111>).

Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà : Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna : Il Mulino.

-- (1995), 'Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa social', en Sarasa, S. y Moreno, L. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 85-111. Madrid: CSIC.

-- (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrera, M., Matsaganis, M. y Sacchi, S. (2002), 'Open coordination against poverty: the new EU "Social inclusion process"', *Journal of European Social Policy*, 12 (3): 227-240.

Flora, P. (ed.) (1986/87), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, Berlín: De Gruyter.

-- (1993), 'Los estados nacionales del bienestar y la integración europea', en Moreno, L. (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 15-27. Madrid: CSIC.

Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (1981), 'The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States', en Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 17-34. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Flora, P.; Kuhnle, S. y Urwin, D. (eds.) (1999), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*. Oxford : Oxford University Press.

Giddens, A. (2006), 'Debating the Social Model. Thoughts and Suggestions', en *The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe*. Londres: Policy Network.

Guillén, A.M. (1997), 'Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español', *Papers*, 53: 45-63.

Guillén, A.M. y Palier, B. (eds) (2004), *EU Enlargement, Europeanization and Social Policy*, *Journal of European Social Policy*, 10 (2) (monográfico).

Herce, J.A.; Labeaga, J.M; Sosvilla Rivero, S. y Ortega, C. (2006), 'El Sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo', *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*,. 60: 167-195.

Hooghe, L. y Marks, G (2001), 'Types of Multi-Level Governance', *European Integration online Papers*, 5 (11), eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm.

- INE (2004), *Encuesta sobre las personas sin hogar 2003 (centros)*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/prodyser/pubweb/epsh_052004/epshcen_0504.pdf).
- (2005), *Encuesta sobre las personas sin hogar 2005 (personas)*. Madrid: Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.es/daco/daco42/epsh/epshper_05.pdf).
- (2006), 'EPA. Módulo de conciliación entre la vida laboral y familiar, Notas de Prensa. Madrid: Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/prensa/np417.pdf).
- Jepsen, M. y Serrano Pascual, A. (2005), 'The European Social Model: an exercise in deconstruction', *Journal of European Social Policy* 15(3): 231-245.
- Kaase, M. y Newton, K. (1996), *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Kuhnle, S. (1997), "La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos", en Moreno, L. (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 31-65. Madrid: CSIC.
- (ed.) (2000), *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge.
- Langhelle, O. (1999), 'Sustainable Development: Exploring the Ethics of *Our Common Future*', *International Political Science Review*, 20 (2): 129-149.
- Leibfried, S. y Pierson, P. (eds.) (1995), *European Social Policy between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lewis, J. (1997), 'Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts', *Social Politics*, 4(2): 160-177.
- (2001), 'The decline of the male breadwinner model: the implications for work and care', *Social Politics*, 8(2): 152-70.
- MAP (1997), *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2002), *Estimación del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas (1982-2002)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MTAS (2006), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales (2004-05)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ServiciosSociales/PlanConcertado/Memoria.pdf.
- Moreno, L. (1997), *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- (2000), *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel.

- (2001), 'La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo', *Papers*, 63/64: 67-82.
- (2002), 'Bienestar mediterráneo y "supermujeres"', *Revista Española de Sociología*, 2: 41-57.
- (2003), 'Europeanisation, meso-governments and safety nets', *European Journal of Political Research*, 42(2): 185-199.
- (2004), 'Spain's transition to new risks: a farewell to 'superwomen'', en Taylor-Gooby, P. (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, pp. 133-157. Nueva York: Oxford University Press.
- (2006), 'Le modèle de protection sociale des pays d'Europe du sud: Permanence ou changement?', *Revue Française des Affaires Sociales*, 2006/1: 81-105.
- Moreno, L. y McEwen, N. (2005), 'Exploring the territorial politics of welfare', en McEwen, N. y Moreno, L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, pp. 1-40. Nueva York: Routledge.
- Moreno, L. y Palier, B. (2005), 'The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms', en Taylor-Gooby, P. (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 145-175. Nueva York: Palgrave Macmillan
- Moreno, L. y Salido, O. (2005), 'Famiglia e welfare in Spagna', *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2005/4: 217-237.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1993), 'Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España', *Revista Internacional de Sociología* 6: 27-69.
- Moreno, L. y Trelles, C. (2005), 'Decentralization and Welfare Reform in Andalusia', *Regional & Federal Studies*, 15 (4): 519-535.
- Moreno Fuentes, F.J. (2005), *The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the 'emerging' of the Spanish underground economy*, Documento de Trabajo UPC 05-06. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0506.pdf.
- Moreno Fuentes, F.J.; Arriba, A. y Moreno Fernández, L. (2006), 'Inmigración, diversidad y protección social en España', *Revista Española del Tercer Sector* 4: 53-97.
- MTAS (2001), *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, Junio 2001-Junio 2003*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2003a), *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- (2003b), *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2003-05)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/inclusocial/plannacional/ANEXO_II.pdf.
- (2005), *III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2005-06)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/inclusocial/plannacional/IIPNAin.pdf.
- Munchau, W. (2005), 'Why social models are irrelevant', *Financial Times* (23.10.05).
- Naldini, M. (2003). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Londres: Frank Cass.
- Pierson, P. (2001), 'Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring en Affluent Democracies', en Pierson, P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 410-456. Oxford: Oxford University Press.
- Pinilla Pallejà, R. (2004), *La renta básica de ciudadanía*. Barcelona: Icaria.
- Pino, E. del (2004), *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Piore, M.J. y Sabel, Ch. F. (1990), *La segunda ruptura industrial*, Madrid: Alianza Universidad.
- Potůček, M. (2006), 'Welfare State Transformations in Central and Eastern Europe'. Ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Política Social, 'Regímenes de bienestar en transición', septiembre 2006, Universidad de Guadalajara (MX).
- Ranci, C. (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bolonia: Il Mulino.
- Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona: Ariel.
- Rodríguez Cabrero, G. (1999), 'La protección social de la dependencia en España (legislación del Estado)', en Rodríguez Cabrero, G. (coord.), *La protección social de la dependencia*, pp. 175-344. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2005), 'La protección social a las personas en situación de dependencia en España en el contexto de las políticas europeas de cuidados de larga duración', en Rodríguez-Cabrero, G.; Arriba, A.; Marbán, V. y Salido, O. (2005), *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, pp. 53-82. Madrid: CSIC.
- (2006), 'El debate político sobre la Ley de Dependencia y su plasmación'. Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de Política Social 'Gumersindo de Azacárate', Septiembre 2006, Madrid.

Salido, O y Moreno, L. (2007), 'Familia y bienestar en España', *Política y Sociedad* (en prensa).

Sapir, A. (2005), 'Globalisation and the Reform of European Social Models'. Bruselas: Bruegel Policy Brief (http://www.bruegel.org/doc_pdf_120).

Saraceno, C. (1995), 'Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano', en Sarasa, Sebastià y Moreno, Luis (eds.) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 261-288. Madrid: CSIC.

-- (2002), *Social assistance dynamics: national and local poverty regimes*. Bristol: Policy Press.

Scharpf, F. (2002), 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity', *Journal of Common Market Studies*, 40 (1): 649-669.

Schmitter, P. (2000), *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Oxford: Rowman and Littlefield.

Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

Serrano Pascual, A. (2004) (ed), *Are activation policies converging in Europe?*. Bruselas: ETUI.

-- (2006), 'Activation regimes in Europe: a clustering exercise' en Serrano Pascual, A. y Magnusson, L. (eds) *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*, pp. 277-319. Bruselas: Peter Lang.

Serrano, A y Arriba, A. (1998), *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración n perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argenteria, MTAS, Visor.

Shackleton, L. (2006), 'The European Social Model: past its sell-by date'. Madrid: Fundación Rafael del Pino (www.fundacionrafaeldelpino.es/).

Standing, G. (1999), *New Development Paradigm or Third Wayism? A Critique of World Bank Rethink*, European Forum (Conference Paper WS/66). Florencia: Instituto Universitario Europeo.

Stockman, D. (1986). *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*. Nueva York: Harper & Row.

Subbarao, K. et al (1997), *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: World Bank Publications.

Taylor-Gooby, P. (2002), 'The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience', *Journal of Social Policy*, 31(4): 597-621.

-- (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press.

- Tobío, C. (2005), *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra.
- Van den Noord, P.; Girouard, N. Y André, C. (2006), *Social Safety Nets and Structural Adjustmen*. Economics Department Working Papers n° 517 (www.oecd.org/eco/working_papers).
- Van Oorschot, W. (2006), 'Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare status', *Journal of European Social Policy* 16(1): 23–42
- Van Parijs, P. (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso.
- Vasconcelos Ferreira, L. and Figueiredo, A. (2005), *Welfare Regime in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An exploratory analysis*, FEP Working Papers, University of Porto, (www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers)
- WCDE (The World Comisi3n on Environment and Development) (1987), *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.