

POLÍTICAS SOCIALES Y CIUDADANÍA

La condición social de las personas demandantes
de prestaciones sociales en la Comunidad
Autónoma del País Vasco

Esther Raya Díez



Ganadora del Premio “Realidad Social Vasca” 2001

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

PRESIDENCIA

POLÍTICAS SOCIALES Y CIUDADANÍA

**La condición social de las personas demandantes
de prestaciones sociales en la Comunidad
Autónoma del País Vasco**

Esther Raya Díez

Ganadora del Premio “Realidad Social Vasca” 2001

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

Azterlan eta Lege Araubide Zuzendaritza
Prospezio Soziologokoetarako Kabinetea

PRESIDENCIA

Dirección de Estudios y Régimen Jurídico
Gabinete de Prospección Sociológica

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria–Gasteiz, 2002

RAYA DÍEZ, Esther

Políticas sociales y ciudadanía: la condición social de las personas demandantes de prestaciones sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco / Esther Raya Díez. – 1ª ed. – Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2002

p. ; cm.

ISBN 84-457-1857-6

1. Euskadi-política social. 2. Asistencia social-Euskadi. I. Euskadi. Gabinete de Prospección Sociológica. II. Título

304(460.15)

364.4(460.15)

Esta investigación se presentó al Premio “Realidad Social Vasca” en su convocatoria de 2001 con el título: *Proceso de categorización Sociológica de los demandantes de prestaciones sociales*, resultando ganadora del mismo.

La Presidencia del Gobierno Vasco ha considerado oportuna la publicación de este trabajo en virtud de su notable interés científico, sin embargo la responsabilidad del texto íntegro del mismo corresponde totalmente a la autora de la investigación.

| | |
|------------------|---|
| Edición: | 1ª noviembre, 2002 |
| Tirada: | 1.500 ejemplares |
| © | Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Presidencia |
| Edita: | Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz |
| Fotocomposición: | Estudios Durero, S.L. Elkartegi Barakaldo. Fandería, 1 – Mod. 304 |
| Impresión: | R.G.M., S.A. Aita Larramendi, 2 – 48012 Bilbao |
| ISBN: | 84-457-1857-6 |
| D.L.: | BI-1.988-02 |

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a todas las personas que han consagrado su vida a la investigación de la sociedad, por que han sido mi grupo de referencia en la elaboración de la tesis doctoral, que ha dado lugar a este libro. También a las y los promotores del Premio Realidad Social Vasca, que, con este premio, animan la carrera profesional de quienes nos dedicamos a investigar nuestra sociedad.

En un ámbito más próximo, quisiera agradecer a los profesores y profesoras de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV/EHU por la oportunidad de realizar la tesis doctoral. En especial a la Directora de tesis, Dra. Gotzone Mora, quien, con paciente lectura, ha orientado el trabajo hasta el final. También quiero mencionar a Dr. Jesús Arpal y Dr. Victor Urruela, que me han aconsejado sobre la importancia de la tesis.

Asimismo a mis compañeros y compañeras de la Federación SARTU, quienes desde la práctica del trabajo diario demuestran la importancia de construir ciudadanía activa con personas en situación o riesgo de exclusión.

Tampoco quiero olvidar en el plano personal a familiares y amigos que me han animado a terminar; entre ellos, mi marido Melchor, quien me ha aportado el equilibrio emocional necesario para concentrarme en la realización de la tesis doctoral y a mi hijo Alexander, cuyo nacimiento precipitó el punto final de esta investigación.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 15 |
| PRÓLOGO | 17 |
| 0. INTRODUCCIÓN | 21 |
| 1. FUNDAMENTOS SOCIOLÓGICOS DEL ESTUDIO | 25 |
| 1.1. Teorías sobre la desigualdad y la estratificación social | 29 |
| 1.1.1. Marxismo y desigualdad | 29 |
| 1.1.2. Funcionalismo y desigualdad | 33 |
| 1.1.3. La teoría weberiana y las teorías de la síntesis | 36 |
| 1.2. Demandantes de prestaciones sociales, estratificación y desigualdad | 42 |
| 1.3. El concepto de ciudadanía en las Ciencias Sociales | 46 |
| 1.3.1. Evolución histórica del concepto de Ciudadanía en Occidente | 51 |
| 2. EL ESTADO SOCIAL COMO PARADIGMA DE CIUDADANÍA | 69 |
| 2.1. Precedentes históricos: la extensión del pauperismo | 71 |
| 2.2. Movilización social e intervencionismo público | 76 |
| 2.3. La transición del Estado liberal al Estado social | 81 |
| 2.4. El Estado de Bienestar en la teoría sociológica | 89 |
| 2.5. Modelos de Estado Social | 93 |
| 2.5.1. El Estado de Bienestar español | 98 |
| 2.6. Estado de Bienestar y ciudadanía social | 104 |
| 2.7. Crisis o reestructuración del Estado de Bienestar | 109 |

| | |
|--|-----|
| 3. LA RELACIÓN CIUDADANÍA ESTADO EN LA ACTUALIDAD | 117 |
| 3.1. La sociedad postindustrial | 119 |
| 3.2. La estratificación postindustrial | 126 |
| 3.3. Estado, mercado y sociedad civil: redefinición de papeles | 131 |
| 3.4. La cuestión de ciudadanía en la época actual | 135 |
| 4. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN | 147 |
| 4.1. Objetivos de la investigación | 149 |
| 4.2. Métodos de aproximación a la realidad objeto de estudio | 150 |
| 4.3. Hipótesis, variables e indicadores | 151 |
| 4.4. Universo de estudio | 153 |
| 4.5. Técnicas de Investigación | 154 |
| 5. EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD VASCA HACIA EL POSTINDUSTRIALISMO | 159 |
| 5.1. La economía vasca: de la sociedad industrial a la postindustrial (1970-1998) .. | 163 |
| 5.2. Procesos sociales del postindustrialismo en Euskadi | 168 |
| 5.2.1. Pérdida de integración de la clase trabajadora | 168 |
| 5.2.2. Dualización del mercado de trabajo según la situación laboral | 169 |
| 5.2.3. Aumento del paro en colectivos homogéneos | 171 |
| 5.2.4. Precarización de las condiciones laborales | 175 |
| 5.2.5. Bipolarización según los niveles de cualificación | 177 |
| 5.2.6. Tendencia “desasistencializadora” | 179 |
| 5.2.6.1. Prestaciones del sistema de la Seguridad Social | 179 |
| 5.2.6.2. Protección por desempleo | 184 |
| 5.2.7. Configuración de la pobreza en el estructura social vasca | 188 |
| 6. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PAÍS VASCO EN LAS DÉCADAS DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA | 195 |
| 6.1. Marco jurídico de la política social en el País Vasco | 198 |
| 6.1.1. Las Leyes de Servicios Sociales de la CAPV | 199 |
| 6.2. Evolución de los Servicios Sociales en Gipuzkoa | 203 |
| 6.2.1. La Política Social foral en la fase de consolidación | 206 |
| 6.2.2. La política social foral en la fase de estancamiento | 213 |
| 6.3. Evolución del departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Eibar .. | 220 |

| | |
|--|-----|
| 7. DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN A LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUSKADI | 233 |
| 7.1. La gestación del PLCP: El consenso por la integración | 235 |
| 7.1.1. Debate parlamentario en relación al problema de la Pobreza en Euskadi | 236 |
| 7.2. Fase inicial del PLCP: desarrollo jurídico y aplicación práctica (1989-1992) . . | 241 |
| 7.2.1. Nivel de atención a quienes no perciben ingresos | 241 |
| 7.2.1.1. Balance de la aplicación del Primer nivel del PLCP (Fase inicial 1989-1992) | 244 |
| 7.2.2. Atención a situaciones de Emergencia Social | 249 |
| 7.2.3. Aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza | 253 |
| 7.3. Fase de transición del PLCP: de la Integración social a la Contención del riesgo | 255 |
| 7.4. Ley contra la Exclusión Social y principios de ciudadanía | 265 |
| 8. AUTOPERCEPCIÓN DE CIUDADANÍA DE LOS DEMANDANTES DE PRESTACIONES SOCIALES | 279 |
| 8.1. Los demandantes de prestaciones sociales ante la situación de exclusión | 282 |
| 8.1.1. Discurso de la zona de integración | 283 |
| 8.1.2. Discurso de la zona de precariedad | 294 |
| 8.1.3. Discurso de la zona de exclusión | 304 |
| 9. CONCLUSIONES | 319 |
| 10. BIBLIOGRAFÍA | 327 |
| 11. ANEXOS | 355 |

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Índice de tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1: Distribución de la población ocupada por sectores económicos (%) | 164 |
| Tabla 2: Participación sectorial en el Valor Añadido Bruto al coste de los factores (%) | 165 |
| Tabla 3: Composición de la estructura laboral del País Vasco (%) | 166 |
| Tabla 4: Población ocupada según el nivel de instrucción CAPV(%) | 167 |
| Tabla 5: Evolución del empleo y del Valor Añadido Bruto (al coste de los factores) en el País Vasco. | 168 |
| Tabla 6: Establecimientos por estratos de empleo (%) | 169 |
| Tabla 7: Evolución de la población Activa en el País Vasco | 170 |
| Tabla 8: Población parada según el sexo (%) | 173 |
| Tabla 9: Población parada según la duración en el desempleo, País Vasco, 1996 . | 174 |
| Tabla 10: Características sociodemográficas de la población ocupada asalariada por el tipo de contrato y sector. País Vasco, 1996 (Porcentajes sobre el total de contratos) | 176 |
| Tabla 11: Tipología de contratos registrados en la Oficina del INEM de Eibar, 1998 | 177 |
| Tabla 12: Composición del mercado laboral según la cualificación del puesto de trabajo. País Vasco, 1996 (%) | 178 |
| Tabla 13: Evolución de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en el País Vasco, 1984-1997 (número de perceptores en miles) | 181 |
| Tabla 14: Ratio pensionistas/ población total | 184 |
| Tabla 15: Evolución de las prestaciones por desempleo en Gipuzkoa (1985-1995) . | 185 |
| Tabla 16: Distribución porcentual de los conceptos de las prestaciones por desempleo en Gipuzkoa (datos en porcentaje sobre el total) | 185 |
| Tabla 17: Perceptores de prestaciones por desempleo en Gipuzkoa | 186 |
| Tabla 18: Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997, incrementos porcentuales | 187 |
| Tabla 19: Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997, incrementos porcentuales | 187 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 20: Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997, incrementos porcentuales | 188 |
| Tabla 21: Evolución de los indicadores de pobreza en la CAPV | 189 |
| Tabla 22: Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento según la relación con la actividad de la persona principal | 190 |
| Tabla 23: Distribución de los hogares vascos según el nivel de instrucción de la persona principal, 1996 (porcentajes verticales) | 191 |
| Tabla 24: Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento según la tipología familiar | 192 |
| Tabla 25: Evolución de la tenencia de vivienda en los hogares afectados por pobreza de acumulación | 193 |
| Tabla 26: Distribución de las residencias de Tercera Edad en Gipuzkoa, según el número de plazas | 212 |
| Tabla 27: Evolución de las cuotas en la financiación de residencias de Gipuzkoa . . | 217 |
| Tabla 28: Evolución de la oferta de residencias privadas en Gipuzkoa, por sectores de población | 219 |
| Tabla 29: Población atendida en el programa «familia y convivencia» por el departamento de servicios sociales del Ayuntamiento de Eibar, 1994 y 1997 | 228 |
| Tabla 30: Evolución de la partida de subvención a entidades sin ánimo de lucro, del departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar | 231 |
| Tabla 31: Evolución de los datos de actividad de los beneficiarios del I.M.I. | 245 |
| Tabla 32: AES adjudicadas entre 1989–1991 para el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por concepto | 251 |
| Tabla 33: Evolución presupuestaria del Plan de Lucha contra la Pobreza | 256 |
| Tabla 34: Previsiones de cobertura del Ingreso Mínimo de Inserción en Gipuzkoa . | 257 |
| Tabla 35: Comparación del Ingreso Mínimo de Inserción y del Salario Mínimo Interprofesional | 258 |
| Tabla 36: Evolución de los ingresos mensuales familiares de los perceptores del IMI en Gipuzkoa | 259 |
| Tabla 37: Perfil sociodemográfico de los titulares del IMI, Gipuzkoa (1991-1998) . | 260 |
| Tabla 38: Distribución de los titulares del IMI, según la edad. Gipuzkoa (1991-1998) | 261 |
| Tabla 39: Peso relativo de las Ayudas de Emergencia Social en el presupuesto de la Diputación Foral de Gipuzkoa | 261 |
| Tabla 40: Cobertura de las Ayudas de Emergencia Social en Eibar | 262 |

Índice de cuadros

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1: Modelos teóricos del Estado social | 91 |
| Cuadro 2: Evolución del cambio social | 120 |
| Cuadro 3: Comparación de la definición de la Función "Información, Valoración y Asesoramiento" por el departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar (1994 y 1997) | 225 |
| Cuadro 4: Concepto y cuantía de las necesidades básicas para las AES | 250 |

Índice de gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1: Organigrama de la Beneficencia | 74 |
| Gráfico 2: Estructura social del Estado de Bienestar | 105 |
| Gráfico 3: Evolución de los perfiles de Estratificación en las sociedades industrializadas..... | 130 |
| Gráfico 4: Evolución de la estructura sociolaboral del País Vasco..... | 162 |
| Gráfico 5: Serie población de hecho, CAPV y Gipuzkoa (1900–1996)..... | 163 |
| Gráfico 6: Población en edad de trabajar, total. País Vasco 1996..... | 170 |
| Gráfico 7: Población en edad de trabajar, varones. País Vasco 1996 | 171 |
| Gráfico 8: Población en edad de trabajar, mujeres. País Vasco 1996 | 171 |
| Gráfico 9: Evolución de la tasa de desempleo por sexo | 172 |
| Gráfico 10: Evolución de la tasa de desempleo por edad | 174 |
| Gráfico 11: Población ocupada según tipo de contrato, País Vasco (1993-1998)..... | 175 |
| Gráfico 12: Distribución de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social en la CAPV., 1984 | 180 |
| Gráfico 13: Distribución de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social en la CAPV, 1997 | 180 |
| Gráfico 14: Crecimiento interanual de la cuantía del conjunto de pensiones contributivas de la Seguridad Social en el País Vasco (1984-1997) | 182 |
| Gráfico 15: Crecimiento interanual de la cuantía de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en el País Vasco (1984-1997) | 183 |
| Gráfico 16: Incidencia de la pobreza por grupos de edad en la CAPV, 1996 | 193 |
| Gráfico 17: Proporción del presupuesto de Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre el conjunto del presupuesto foral, 1986-1998 | 204 |
| Gráfico 18: Distribución del presupuesto del gasto por programas del departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1993..... | 207 |
| Gráfico 19: Distribución del presupuesto del gasto por programas del departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1998..... | 207 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 20: Distribución del gasto en inversiones del departamento foral de Servicios Sociales, 1993 | 208 |
| Gráfico 21: Distribución del gasto en inversiones del departamento foral de Servicios Sociales, 1998 | 209 |
| Gráfico 22: Distribución de las transferencias corrientes a Corporaciones Locales del programa de Apoyo a la Red Pública de Servicios Sociales Básicos, presupuesto de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1993 | 210 |
| Gráfico 23: Evolución de las inversiones del departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa (1986-1998) | 212 |
| Gráfico 24: Evolución del presupuesto del gasto por programas del departamento Foral de Servicios Sociales según tipo de programa..... | 213 |
| Gráfico 25: Evolución de la financiación de los servicios sociales de Gipuzkoa..... | 216 |
| Gráfico 26: Estructura de la Comisión Interdepartamental del Plan de Lucha contra a Pobreza | 254 |
| Gráfico 27: Distribución de las AES en el municipio de Eibar, 1990 | 263 |
| Gráfico 28: Distribución de las AES en el municipio de Eibar, 1997 | 264 |

PRESENTACIÓN

Con el ánimo de impulsar y promover la realización de estudios que contribuyan a mejorar la comprensión de la realidad sociopolítica de Euskadi, en junio de 1996 se creó el Premio *Realidad Social Vasca*. Este premio tiene por objeto distinguir los trabajos de investigación sociológica en el ámbito del País Vasco, que destaquen tanto por la originalidad de su planteamiento como por la metodología empleada y supongan, además, alguna innovación en el campo de la investigación. Con ello se contribuye además al desarrollo de la investigación en el País Vasco en el campo de las Ciencias Sociales.

El presente estudio, ganador de la convocatoria de 2001, es fruto del esfuerzo y trabajo de su autora, Esther Raya Díez, que en esta investigación toma como punto de partida las políticas sociales en relación con la ciudadanía de las personas usuarias de las prestaciones sociales.

El estudio se divide en dos partes: en la primera se realiza una revisión histórica de los conceptos de ciudadanía, estratificación y desigualdad social; en la segunda el estudio se centra en la C.A.P.V., analizando la evolución de la sociedad vasca desde la aprobación del Estatuto de Autonomía hasta 1998 y centrando el análisis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El estu-

AURKEZPENA

1996ko ekainean *Euskal Gizartearen Egoera* izeneko saria sortu zen Euskadiko egoera soziopolitikoaz ezagutzen eta ulertzen laguntzen duten azterlanak eta ikerlanak sustatzeko. Sari horren bitartez, Euskal Autonomia Erkidegoari buruzko soziologia ikerlanak nabarmendu nahi dira, ikerlanotan ikuspuntu originala edo metodologia berezia erabili bada edo ikerketa arloari berrikuntza badakarkio ikerlanok. Horrela, gizarte zientzietako ikerkuntza ere bultzatu nahi da EAEn.

Azterlan honek 2001eko saria irabazi zuen eta egileak –Esther Raya Díezek– gizarte politikak eta gizarte laguntzak erabiltzen dituztenen herritartasuna aztertzen egindako ahaleginaren eta lanaren emaitza da.

Ikerlana bi zatitan banatzen da: lehendabizikoan, herritartasunaren, estratifikazioaren eta ezberdintasun sozialaren kontzeptuen berraztertze historikoa burutu du egileak; bigarrenean, EAEn kokatu du ikerlana eta euskal gizarteak Autonomia Estatutua onartu zenetik 1998ra bitartean izan duen bilakaera aztertu du, pobrezia- ren kontrako borroka eta bazterketa soziala ardatz hartuta. Ikerlana osatzeko, gi-

dio se completa con la propia autopercepción de las personas en situación de riesgo de exclusión social.

Como conclusión del estudio, su autora señala la existencia de un desequilibrio entre las políticas sociales de finales de los años noventa, orientadas a paliar las consecuencias extremas de la exclusión social, y los problemas reales de integración de la ciudadanía.

La aportación que este estudio representa para el ámbito de la Sociología y para la sociedad vasca, en general, le ha hecho merecedor, a juicio del Jurado, de esta publicación patrocinada por la Secretaría General de la Presidencia, correspondiendo la responsabilidad del texto íntegro exclusivamente a su autora.

En Vitoria-Gasteiz, a 31 de mayo de 2002.

zartetik baztertuta geratzeko arriskuan daudenen iritziak ere jaso dira.

Egileak ikerketaren ondorioz dionez, orekarik eza antzematen da laurogeita hamarreko hamarkadaren bukaeran bazterketaren ondorio larriak arintzeko erabili ziren gizarte politiken eta herritarrak integrazeko arazoan artean.

Azterlan hau soziologiarentzat eta, orokorrean, euskal gizartearentzat ekarpen handia denez, Lehendakartzaren Idazkaritza Nagusiak babestea eta argitaratzea merezi duela iritzi dio epaimahaiak. Azterlanaren testu osoaren erantzukizuna idazlearena da, ez beste inorena.

Gasteizen, 2002ko maiatzaren 31n.

JESÚS PEÑA MARTÍNEZ
Lehendakartzaren Idazkaria Nagusia
Secretario General de la Presidencia

PRÓLOGO

A lo largo de los tres últimos siglos se han consolidado un conjunto de derechos que definen la noción de ciudadanía. Los primeros, en el siglo XVIII, fueron los civiles y políticos cuya fundamentación se relacionó con el concepto de libertad. Su proyección era individualista y, por lo tanto, el sujeto de derechos era la persona concreta. Su frontera se ubicaba en el respeto a la privacidad del individuo, poniendo límites a la actuación del Estado. Este grupo de derechos constituyó el eje central del Estado liberal de Derecho.

A continuación, durante el siglo XIX, y como consecuencia de las movilizaciones y reivindicaciones de los trabajadores, se consiguieron los derechos sociales. En ese momento, el Estado asumió una serie de funciones que le permitieron sentar las bases para limitar las desigualdades y proporcionar un mayor bienestar general. Su referente era la justicia social, utilizando diversos mecanismos para lograrla. En España, estos derechos fueron recogidos en la Constitución de 1931 y, en el ámbito internacional, se plasmaron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La incorporación de los derechos sociales posibilitó la transformación del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho, una tipología de Estado al que se le ha denominado genéricamente Estado de Bienestar, también conocido como Estado corporativo redistributivo.

Los cambios que se perciben a partir de la segunda mitad del siglo XX, producidos por la Revolución Tecnológica de la Información, han dado lugar a lo que se ha denominado la “sociedad red” o “sociedad de la información” (Castells 1998). Ello ha generado la necesidad de incorporar un tercer grupo de derechos: los difusos. Derechos que, a diferencia de los anteriores, plantean de momento una titularidad difícil de precisar. Son derechos colectivos que demuestran nuevas sensibilidades en relación con realidades, en la mayor parte de los casos subyacentes, pero que no se habían positivizado anteriormente como derechos (Martínez de Pisón 1998). En este sentido, la tercera generación de derechos revela una evolución de las conciencias fruto de sociedades en las que impera un elevado grado de bienestar social.

La evolución y alcance de las tres generaciones de derechos se vincula con el concepto de ciudadanía, término que básicamente implica igualdad y supone así mismo el pleno ejercicio de derechos. En esta dirección, aunque a distintas veloci-

dades, se encaminaban los países de la Europa occidental donde se había implantado el Estado de Bienestar, etapa que culminó a mediados de los setenta.

A partir de la década de los ochenta, y como consecuencia de las transformaciones socio-político-económicas, comienza a percibirse un deterioro en las condiciones de vida de determinados sectores de la población. Por una parte, el paro estructural fue tomando grandes dimensiones y, por otra, desde posiciones muy diversas la intervención pública en materia de bienestar social fue ampliamente cuestionada (Bell, Lipset, Glazer, Offe, Habermas, O' Connor, entre otros) lo que permitió la irrupción del neoliberalismo. Ello contribuyó a generar problemáticas agudas de pobreza que, con el paso de tiempo, comenzaron a cronificarse.

Muchos han sido los trabajos teóricos y empíricos que, desde distintas vertientes disciplinares, han analizado las consecuencias de la crisis. España se incorporó más tardíamente que otros países europeos a este tipo de estudios, aunque también es verdad que nuestro país “no ha desarrollado un verdadero modelo político de Estado de Bienestar y cuando lo ha intentado no ha alcanzado los niveles de otros países europeos con mayor tradición democrática” (Picó López 1999). Estas circunstancias, juntamente con el avance de políticas neoliberales, han hecho que se produzcan situaciones que pueden denominarse de “no-ciudadanía” o de “regresión social de la ciudadanía” lo que se expresa en la realidad a través de situaciones de exclusión social para una parte de la población.

Políticas sociales y ciudadanía, aborda la problemática anterior, contextualizándola en el País Vasco. Esta investigación se entronca en un acontecimiento académico: la tesis doctoral presentada por Esther Raya Diez en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

De aquel trabajo, Esther ha elaborado esta publicación donde, a partir de las principales teorías explicativas de los procesos de desigualdad/exclusión en las sociedades contemporáneas, trata de exponer las restricciones de ciudadanía social en los demandantes de prestaciones sociales. Las hipótesis de la tesis se encuadran alrededor de tres grandes ejes: a) las funciones contemporáneas del Estado; b) el modelo de estratificación social postindustrial y c) la nueva orientación de las políticas sociales. En relación con la verificación de las hipótesis, analiza, por un lado, los Planes de Lucha contra la Pobreza en Euskadi y, por otro, la autopercepción de las/os demandantes de este tipo de prestaciones sociales. Su conclusión corrobora que, a partir de la crisis y reestructuración del Estado de Bienestar, está surgiendo un nuevo status social, la “no ciudadanía”, que afecta a determinados colectivos sociales como es el caso de las/os receptoras/es del Ingreso Mínimo de Inserción.

Entre los amplios méritos que pueden atribuirse al trabajo de Esther Raya, se encuentra el de poner en evidencia la dualización social que se ha venido produciendo durante las últimas décadas en la sociedad vasca. Dualización, donde los individuos que inician el proceso hacia la exclusión tienen cada vez mayores dificultades para recorrer el camino en sentido contrario.

Considero que este trabajo es una buena herramienta para científicos sociales que se ocupan del ámbito del bienestar social, pero además, también debe ser tenido en cuenta por políticos y gestores que deben tomar decisiones y por los técnicos que se encargan de diseñar y evaluar políticas sociales.

GOTZONE MORA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

En ocasiones el trabajo te ofrece la posibilidad de conocer personas extraordinarias por su entrega, capacidad de trabajo, compromiso y profesionalidad. Este es el caso de Esther Raya. He tenido la oportunidad de trabajar con ella en Sartu compartiendo proyectos de incorporación social llevados adelante desde la cercanía en la atención a las personas y la profesionalidad en la gestión. Siempre innovando, siempre queriendo generar nuevas posibilidades que hagan de la incorporación una verdadera realidad, un derecho ejercido.

La perspectiva desde la que Esther ha realizado esta investigación es doble:

- Compromiso ético con las personas.
- Contribución a la innovación y la mejora de los Servicios Sociales y del conjunto de la sociedad.

La oportunidad del tema que plantea pone el dedo en la llaga sobre la base misma del contrato social en la que se basa nuestro sistema social, es decir, la ciudadanía como fuente inexcusable de derechos, de igualdad, de justicia y de libertad.

Las personas reclaman derechos no por estar excluidas o en situación de vulnerabilidad sino simple y llanamente por ser ciudadanos. Esther aporta suficientes evidencias de los riesgos de “las llamadas políticas activas y pasivas de inserción” al basarse y generar en una concepción de las personas de subciudadanía o de ciudadanía de segunda.

Es en la concepción de ciudadanía donde arraiga verdaderamente el derecho a la inserción, su derecho a llegar a ser y desarrollarse, a enriquecer la sociedad con su contribución, a desenvolverse con autonomía y decidir por sí misma su propio destino. Pero dicha aspiración no sólo es un punto de llegada sino la condición básica que debe configurar la organización de la política social y por supuesto también de la política económica.

Pero hoy por hoy todavía en nuestra sociedad se considera demasiado a menudo la exclusión como un problema que es competencia exclusiva de los servicios sociales o de las ONGs.

La lucha contra la exclusión debe ser considerada como un objetivo estratégico para toda la sociedad. No solo por el dolor y deshumanización que genera sino porque pone en evidencia la necesidad de profundos cambios cualitativos y cuantitativos en las actuales políticas, en la organización de la administración y en el papel a desempeñar por las ONG, agentes sociales y empresas, así como en las relaciones que establecen entre sí.

Hay que agradecer a los impulsores del Premio Realidad Social Vasca por su arrojo no sólo por premiar un tema social sino por hacerlo con un tema tan crucial y espinoso como el de la exclusión y reconocer a la postre los riesgos sociales que en el presente trabajo se plantean.

Confiamos en que el citado premio anime a todas nuestras instituciones implicadas a que desarrollen las consecuencias prácticas que del presente trabajo se deriven así como a la iniciativa social en su conjunto con el fin de garantizar de una vez por todas la ciudadanía a todas las personas.

Gracias Esther a ti y todas las personas que como tú estáis contribuyendo ética y profesionalmente hacia la construcción de una sociedad más justa.

FERNANDO CONSUEGRA

Federación Sartu

0. INTRODUCCIÓN

0. INTRODUCCIÓN

La investigación que presentamos tiene como preocupación la cuestión del vínculo social dentro de una perspectiva de cambio en las relaciones de interdependencias jerárquicas de nuestra sociedad. La categorización sociológica implica la clasificación de los sujetos en base a características comunes, en este caso, su posición en la estructura social. La premisa de partida del estudio considera que, en los últimos diez años, el proceso de categorización sociológica de las personas demandantes de prestaciones sociales ha evolucionado de forma restrictiva en cuanto a su condición de ciudadanía social.

El libro se ha estructurado en dos partes y conclusiones. La primera o Marco Teórico, está dividida en tres capítulos. En el primero se exponen los fundamentos sociológicos del estudio, explicando el marco teórico y conceptual; se hace una revisión a las teorías de la estratificación y desigualdad social desde diferentes paradigmas analíticos; se define el concepto de ciudadanía social y su evolución desde las sociedades clásicas hasta la superación del Estado liberal, fijándose en el modelo de estratificación social de cada momento histórico y en el proceso de extensión de los derechos de ciudadanía hacia las diferentes capas sociales.

El capítulo segundo se ocupa de la aparición, consolidación y reestructuración del Estado de Bienestar, como modelo de desarrollo de la ciudadanía social. En el mismo se analizan los diferentes Estados sociales –liberal, conservador, socialdemócrata y latino– y sus diferencias en términos de estratificación y desmercantilización.

El capítulo tercero trata del modelo de sociedad surgido en la etapa postwelfarista, sus consecuencias en términos de estratificación y ciudadanía social, así como las tendencias en el diseño de las políticas sociales, con una redefinición de los papeles asumidos por el Estado y la sociedad civil.

La segunda parte o Estudio Empírico, analiza el proceso de categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), desde la aprobación del Estatuto de Autonomía hasta 1998. Esta parte se inicia con los fundamentos metodológicos del estudio, donde se precisan los objetivos operativos de la investigación, las hipótesis de trabajo, variables e indicadores, las técnicas de análisis utilizadas, así como el universo de estudio. En este sentido, cabe destacar que, el mapa ejecutivo de la política social vasca, requiere un enfoque de los tres niveles competenciales: el Gobierno Vasco en materia

legislativa; la Diputación Foral en la planificación y organización del sistema de servicios sociales en su territorio y el municipio en el desarrollo de los servicios sociales de base.

En el capítulo cuarto se analiza la evolución de la sociedad vasca hacia el postindustrialismo, destacándose los procesos que inciden en la condición de ciudadanía y en el modelo de estratificación social.

El capítulo quinto constata la tendencia hacia el selectivismo en el diseño de las políticas sociales de la CAPV; a nivel de Gobierno Vasco, en el marco jurídico de la Ley de Servicios Sociales; a nivel de Diputación Foral de Gipuzkoa, en la evolución presupuestaria de los programas de actuación y a nivel local, tomando como caso de estudio el Ayuntamiento de Eibar, a través del desarrollo de los servicios sociales municipales.

El capítulo sexto se ocupa de la evolución de la política de rentas mínimas, desde su regulación en 1989 hasta la aprobación de la Ley contra la Exclusión social en 1998, constatando elementos de retroceso en una política inicialmente proyectada para combatir las desigualdades sociales.

El capítulo séptimo recoge el discurso de las personas demandantes de prestaciones sociales sobre la vivencia de su situación de exclusión, pudiendo constatar tres categorías discursivas en función de la percepción de aquella: discurso de la zona de integración; de la zona de precariedad y de la zona de exclusión.

Por último, se presentan las principales conclusiones del estudio donde se destaca el desequilibrio entre las políticas sociales de finales de los noventa y los problemas concretos de la ciudadanía.

1. FUNDAMENTOS SOCIOLÓGICOS DEL ESTUDIO

1. FUNDAMENTOS SOCIOLOGICOS DEL ESTUDIO

El estudio de la categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales hace referencia al objeto central de la Sociología, a saber, la preocupación por el ser humano en sociedad, el modo de comportarse en su interacción con los otros, las razones de su comportamiento y del entramado de instituciones creadas para responder a sus necesidades sociales. La expresión «demandantes de prestaciones sociales» identifica a los individuos cuyas necesidades básicas, como la alimentación, vivienda o sustento, no están cubiertas, por falta de oportunidades en el mercado laboral debiendo recurrir a las instituciones sociales en busca de protección. Se trata del sector de población posicionado en los estratos inferiores de la escala socioeconómica de una determinada sociedad, Marx lo denominó «supernumerario» en siglo XIX, término utilizado también por Castel en la actualidad.

Sobre la población objeto de estudio se debe realizar dos consideraciones. Primera: se restringe a las personas que acuden a los servicios sociales públicos por motivos económicos y necesidades de subsistencia, si bien se reconoce que la “clientela” de dichos servicios es heterogénea en cuanto a la situación de necesidad social y variable cuantitativamente en función de las políticas sociales concretas. Segunda: se ha preferido la denominación «demandantes de prestaciones sociales» en lugar del adjetivo “pobres” porque refleja con mayor precisión la relación social derivada de la posición de dependencia. Por su parte, el término de “pobres” denota cierta propiedad de la pobreza como inherente al sujeto; además, no es una condición exclusiva de quienes recurren a los servicios sociales.

Delimitar el objeto de investigación a este agregado social responde a un criterio lógico para el estudio del vínculo social en las sociedades occidentales avanzadas. La consideración del *status* de los grupos sociales periféricos como patrón de medida del valor del ser humano en la sociedad de estudio sirve como indicador de la extensión de la ciudadanía. Si se hubiera tomado como referencia los grupos posicionados en los puntos medio y alto de la escala social se habría incurrido en sesgos en la extrapolación de las conclusiones, puesto que la situación de las clases desfavorecidas no estaría suficientemente representada; sin embargo, el estudio de los estratos inferiores muestra una situación de mínimos de ciudadanía social para el conjunto de las clases. De tal modo la premisa de partida de la investigación puede expresarse en los siguientes términos: *si la ciudadanía social existe para los demandantes de prestaciones sociales existirá también para el resto de la población*. Con ello no se pretende justificar diseños

de política social basados en una concepción residual del Bienestar sino que se adopta una perspectiva de observación de la realidad basada en un criterio de expansividad del objeto.

La categorización implica la clasificación de los sujetos en base a características comunes; a efectos de nuestro estudio, su posición en la escala social, conforme a la cual organiza su comportamiento en los procesos de interacción social. La literatura histórica muestra el carácter desigualitario de todas las sociedades, con formas más o menos complejas de dependencia social y económica. En todo sistema de estratificación social existen grupos cuyo *status* de ciudadanía se sitúa a gran distancia de los estándares medios de la sociedad de pertenencia: en la polis griega los metecos y los esclavos; en la India la casta de los intocables; los siervos en el sistema estamental feudal; o en las sociedades industriales el *lumpenproletariado*. De ahí que los temas de la desigualdad y de la estratificación sociales hayan estado presentes en la teoría sociológica, tanto clásica como contemporánea, si bien con diferentes enfoques y tratamientos.

Libertad e igualdad han sido conceptos constantes en la historia del pensamiento político occidental;¹ ello no debe resultar sorprendente si se considera la historia contemporánea como un reflejo de la lucha por la implantación del igualitarismo social en detrimento de la desigualdad legal, económica y política inherente al modelo medieval de la civilización cristiana (García Ferrando, 1991). Las consecuencias sociales del predominio de una u otra en la organización política² pueden estudiarse a través de las teorías de la estratificación social.

Estas teorías analizan la distribución en estratos o clases de acuerdo a un sistema de ordenamiento en posiciones jerárquicas, en función de la posesión de unas características comunes. Pitirim Sorokin ha destacado la base de la estratificación social identificándola como la “distribución desigual de los derechos y privilegios, los deberes y responsabilidades, los valores sociales y las privaciones, el poder y las influencias de los miembros de una sociedad.”³ Esta definición integra los componentes significativos del concepto destacando entre los elementos de estratificación no solamente los relacionados con el sistema económico (clase) sino también los derivados del *status* (estamento) y del poder (partido); además destaca explícitamente la desigualdad inherente a la estratificación. De esta manera se pone de manifiesto la idea de relación entre los miembros de una determinada sociedad (Bobbio, 1993). La igualdad no es una propiedad del sujeto sino que se es igual o desigual con respecto a alguien de acuerdo a unos determinados criterios de comparación.

¹ Para un análisis de ambos conceptos, desde la triple perspectiva de valores morales, jurídicos y políticos en la Modernidad, véase Bobbio, N. (1993): *Igualdad y Libertad*, ed. Paidós, Madrid.

² Norberto Bobbio Véase Bobbio, N. (1993): *Igualdad y Libertad*, ed. Paidós – Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

³ Sorokin, P. (1961): *Estratificación y movilidad social*, Universidad Nacional de México, México, pág. 15.

1.1. Teorías sobre la desigualdad y la estratificación social

El estudio de las teorías sobre la desigualdad y la estratificación puede realizarse a partir de su agrupación según la conceptualización de las relaciones sociales. Así puede diferenciarse entre teorías de la integración y de la coerción (García Ferrando, 1991). Las primeras destacan la composición jerarquizada de la sociedad, donde cada estrato se caracteriza por compartir valores comunes. Autores como Aristóteles, Adam Smith, Durkheim, Parsons, Davis y Moore tienen en común su justificación de la desigualdad como parte del orden natural de las relaciones sociales. Las segundas se ocupan del estudio de la estratificación social en clave de conflicto entre los diversos grupos o clases sociales por la posesión del poder o privilegios de la sociedad. En esta perspectiva se situarían Platón, Rousseau, Marx, Engels y Dahrendorf. Estos teóricos han pretendido señalar las causas de la desigualdad social y en algún caso, realizar propuestas concretas de cambio social.

Un segundo criterio taxonómico es el que las agrupa de acuerdo al paradigma analítico (Tezanos, 1992). Desde este punto de vista cabe diferenciar entre teorías marxistas, funcionalistas y teorías de la síntesis, denominadas así por la combinación de elementos marxistas y weberianos.

1.1.1. *Marxismo y desigualdad*

La teoría marxista de la desigualdad tiene su punto de partida en la observación de Marx sobre las relaciones de producción. Él fue el primero en destacar la posición del individuo o del grupo en la estructura económica como criterio de diferenciación social. A efectos del objeto de estudio de la tesis cabe destacar dos aspectos de la extensa obra de Marx: el estudio de las clases sociales y el conflicto en la sociedad capitalista.

Respecto a las clases sociales, lejos de considerar a cada una de ellas como grupos compactos Marx destacó la existencia de procesos de movilidad social, tanto en sentido ascendente como descendente: “Pequeños industriales, pequeños comerciantes y rentistas, artesanos y campesinos, toda la escala inferior de las clases medias de otro tiempo, caen en las filas de proletariado.”⁴ A su vez, en la medida que se producía una diversificación de los procesos productivos las empresas requerían trabajadores cualificados para desempeñar las tareas de oficina. La extensión de la educación pública permitía que fueran reclutados de la clase obrera. Su diferenciación con respecto al *grosso* del proletariado muestra la preocupación de Marx por el tema de las clases medias y la multiplicidad de intereses que separan internamente tanto al proletariado como a la burguesía. Además de estas clases “en transición” la literatura marxista también se ocupó del sector hoy denominado “infraclasse”.⁵ Desde la óptica de los

⁴ Marx, K. y Engels, F. (1848): *El manifiesto del Partido Comunista*, ed. Progreso, Madrid, pág. 38.

⁵ Siguiendo a Tezanos “las infraclasses están formadas por aquellos sectores sociales que se encuentran en una posición social marginal que les sitúa fuera y por debajo, de las posibilidades y oportunidades económicas, sociales

fundadores del marxismo la “infraclase” estaría compuesta por la población superflua de la clase obrera, los inmigrantes en busca de trabajo y el denominado lumpenproletariado.

En su estudio de la situación del proletariado en Inglaterra, Engels diferenciaba entre los obreros desempleados y los sectores de población rural de origen irlandés.⁶ Los primeros formaban la reserva de mano de obra necesaria para producir las cantidades de mercancías demandadas por el mercado durante algunos meses. El volumen de población que pertenecía a la reserva se incrementaba cuando asolaba alguna de la crisis constantes del sistema de producción, viéndose abocada a la miseria. Esta población superflua –como la denominaba Engels– debía vivir al margen del mercado, bien estirando sus ahorros, bien acudiendo a la beneficencia pública –que en tiempos de crisis también se resentía–, o bien de la caridad de sus iguales. En algunos casos era posible que alguno de los “superfluos” tuviera “suficiente valor y apasionamiento como para oponerse abiertamente a la sociedad y para responder a la guerra oculta que libra con él la burguesía con la guerra franca contra ella, ése va, hurta, roba y asesina.”⁷ Para Engels este tipo de delincuencia era una respuesta del ser humano por la supervivencia, en un contexto de falta de oportunidades vitales derivado de la desigual distribución de la propiedad. La mayor parte de los delitos eran contra la propiedad, es decir, contra lo que se carecía y hacía falta para sobrevivir. La responsabilidad no era de quien hubiera cometido el delito sino del sistema de la libre competencia. La burguesía cegada por su ánimo de lucro únicamente se preocupaba del obrero como mercancía productiva en la medida de sus intereses económicos; cuando descendía la cantidad de producción demandada por el mercado, los obreros eran despedidos sin contemplaciones. De ahí que Engels concluyera:

“Y esta guerra, tal como lo muestran las tablas de criminalidad, se torna más violenta, apasionada e implacable año tras año; los enemigos se van dividiendo en dos grandes bandos que disputan entre sí: la burguesía de un lado y el proletariado del otro. Esta guerra de todos contra todos y del proletariado contra la burguesía no debe sorprendernos, pues sólo es el desarrollo consecuente del principio contenido ya en la libre competencia.”⁸

Por su parte la situación del inmigrante irlandés era descrita en términos diferentes. El problema de este sector del proletariado era la presión a la baja de los salarios, puesto que estaban dispuestos a trabajar por debajo del precio de un obrero

y culturales, de nivel de vida, etc. del sistema establecido” en Tezanos, J.F. (1996) “Las infraclases en la estructura social”, en *Revista Sistema*, nº 131, Madrid, pág. 14.

⁶ Engels no quiso dar un carácter nacionalista a su crítica a los inmigrantes irlandeses. Sobre una cita tomada de Carlyle en la cual describía la situación del colectivo, Engels mostraba su acuerdo pero matizaba: “exceptuando la reprobación exagerada y unilateral del carácter nacional irlandés”. En Engels, F. (1892): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1978, pág. 346.

⁷ En Engels, F. (1892): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, op. cit. pág. 342.

⁸ Engels, F. (1892): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, op. cit. pág. 387.

inglés. Eran los competidores contra los cuales debían luchar los trabajadores ingleses: “competidor situado en el peldaño más bajo posible en un país civilizado y que también, por eso mismo, necesita un salario menor que cualquier otro. Por eso no hay absolutamente otra posibilidad que, la de que el salario del obrero inglés se hunda cada vez más en todos los ramos en los cuales el irlandés puede competir con él.”⁹ Esto ocurría en los trabajos menos cualificados, en los cuales no era necesaria una disciplina “civilizada”. (Engels, 1892).

Por debajo de desempleados e inmigrantes irlandeses todavía existía otro grupo: el lumpenproletariado. En el Manifiesto Comunista lo describieron como “ese producto pasivo de la putrefacción de las capas más bajas de la vieja sociedad, puede a veces ser arrastrado al movimiento por una revolución proletaria; sin embargo, en virtud de todas sus condiciones de vida está más bien dispuesto a venderse a la reacción para servir a sus maniobras.”¹⁰ En “Las luchas de clases en Francia” Marx asimilaba al lumpenproletariado con la delincuencia organizada: “Esta capa es un centro de reclutamiento para rateros y delincuentes de todas clases, que viven de los despojos de la sociedad, gentes sin profesión fija, vagabundos, gente sin patria ni hogar.”¹¹ Con mayor intensidad criticó Engels a este sector en el prefacio a la “Guerra Campesina en Alemania”: “el lumpenproletariado, esa escoria integrada por los elementos desclasados de todas las capas sociales y concentrada en las grandes ciudades, es el peor de los aliados posibles.”¹² Con estas palabras ponía de manifiesto la diferencia entre el proletariado obrero, legítimo en sus fines de cambio social y el lumpenproletariado víctima parasitaria del sistema.

El aspecto novedoso del análisis de clases marxiano fue su concepción de la sociedad compuesta por grupos opuestos por intereses antagónicos.¹³ Frente a la concepción liberal de las clases sociales, como un todo integrado, Marx sostenía la existencia del conflicto interclases donde las relaciones eran de explotación; en las sociedades precapitalistas se manifestaba mediante la obligación de los campesinos a trabajar la tierra del señor o de entregarle parte de su cosecha; en las sociedades industriales, mediante la plusvalía y el beneficio; en ambos casos quedándose con parte del trabajo de la clase subordinada, contando para ello con la legitimidad del poder político. La burguesía como clase dominante fue creando una sociedad a su imagen y semejanza, estableciendo un sistema político y legal que mantuviera su propia hegemonía.

⁹ Engels, F. (1892): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, op. cit. pág. 348.

¹⁰ Marx, K. y Engels, F.: *El manifiesto del Partido Comunista*, op. cit. pág. 41.

¹¹ Marx, K. “La lucha de clases en Francia”, en *Obras Escogidas*, Akal, Madrid, 1975, pág. 152.

¹² Engels, F.: Prefacio a la “Guerra Campesina en Alemania”. Marx, K. y Engels, F.: *Obras Escogidas*, Ed. Akal. Madrid, 1975, pág. 152.

¹³ Los economistas clásicos habían formulado con anterioridad a Marx la división social en base a la posición económica, diferenciando tres grandes clases: los propietarios de la tierra, los propietarios de capital y los que vivían de su trabajo.

Marx no terminó de elaborar una teoría de la estratificación social,¹⁴ sin embargo estudió ampliamente las relaciones de clase en el sistema capitalista derivadas de la posición ocupada por el individuo en el mercado. La crítica del pensamiento marxista clásico al sistema capitalista no se centraba en la burguesía como personas individuales sino en el propio sistema, el cual tenía efectos negativos tanto para el proletariado como para la burguesía. El empobrecimiento del obrero y las condiciones de alienación bajo las cuales debía trabajar eran las principales acusaciones que hacía al sistema, constatando que a pesar del desarrollo tecnológico, las condiciones de vida de los trabajadores se habían degradado respecto a etapas anteriores. Bajo el sistema capitalista un trabajador equivalía a la capacidad de vender su fuerza de trabajo, es decir, que el capitalista tuviera necesidad de contratar su mano de obra. Engels lo expresaba con las siguientes palabras:

“El proletario, que no tiene otra cosa que sus dos manos, que consume hoy lo que ganó ayer, que depende de todas las casualidades posibles, que no posee la menor garantía para su capacidad de ganarse los medios de subsistencia más imprescindibles –cualquier crisis, cualquier capricho de su patrón puede sumirlo en el paro–, se ve en la situación más indigente e inhumana que pueda imaginarse persona alguna. El esclavo por lo menos tiene asegurada su existencia en virtud del egoísmo de su amo, el siervo tiene al menos una parcela de la cual vive, ambos poseen cuando menos una garantía por su sola vida; pero el proletario depende única y exclusivamente de sí mismo, a la vez no está en condiciones de emplear sus fuerzas de modo que pueda contar con ellas.”¹⁵

La libertad económica propugnada por los liberales no había convertido a los trabajadores en personas libres; por el contrario, el trabajador mantenía una posición de inferioridad y dependencia con relación a los empleadores; sin embargo, el empresario se había liberado del coste relativo a la depreciación de la mano de obra.¹⁶ Aún más, la introducción de maquinaria y el interés de aumentar la plusvalía rebajando los costes de producción, debilitaban la posición del trabajador.

La única salida, que veía Marx a la situación depauperada del proletariado, era la creación de una conciencia de clase mediante la cual se haría realidad el comunismo. Este se desarrollaría en dos etapas, la primera o dictadura revolucionaria, en la cual seguirían existiendo las clases, el trabajo asalariado y la división social del trabajo, pero el capital sería propiedad colectiva; en la segunda etapa, o comunismo

¹⁴ Como muestra el capítulo 52 del libro tercero de *El Capital*, iniciado con el epígrafe “las clases” no fue terminado.

¹⁵ Engels, F. (1892): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, op. cit., pág.371.

¹⁶ Engels desarrolló esta idea afirmando que para la burguesía era “mucho mejor que en la antigua esclavitud: puede despedir a su gente cuando le venga en gana, sin perder de ese modo capital invertido alguno y en general consigue el trabajo mucho más barato de lo que le sale si lo efectúan esclavos”, como reconocía también Adam Smith. Sería erróneo pensar que Marx y Engels preferían la esclavitud a la situación del proletariado; por el contrario, ponían de manifiesto la falta de seguridad de subsistencia de la clase trabajadora en un sistema de libre mercado. Precisamente la protección de los riesgos se convirtió tiempo después en la principal medida emprendida por los gobiernos liberales y conservadores para frenar la movilización obrera.

superior, se desvanecería la división entre trabajo intelectual y físico, cada cual podría dedicarse a la actividad deseada. Se trataba de la utopía de la sociedad sin clases. A lo largo del siglo XX algunos países han puesto en práctica las consignas marxianas mediante la instauración del sistema comunista.¹⁷ En los países occidentales el sistema capitalista ha evolucionado en su estructura, organizaciones y objetivos transformando las relaciones y conflictos interclases, debiendo destacarse la influencia de las tesis marxistas en la praxis social y política de los últimos cien años.

1.1.2. *Funcionalismo y desigualdad*

Los teóricos funcionalistas han partido de premisas opuestas al marxismo. El hiato fundamental entre un posicionamiento y otro es su percepción de la relación entre clases; mientras que el marxismo analiza la sociedad en clave de lucha, el funcionalismo considera el sistema social como un todo integrado basado en roles. Los argumentos de los últimos se apoyaron en diversas fuentes teóricas: la idea del *ajuste funcional* entre las clases esgrimida por los economistas clásicos; la concepción durkheimniana de la *solidaridad orgánica* propia de las sociedades modernas y la teoría de la estratificación por el *status* de Weber.

Parsons fue uno de los primeros teóricos funcionalistas en referirse al estudio de la estratificación. Desde su punto de vista, el sistema de jerarquización está íntimamente vinculado con el nivel y el tipo de integración del sistema como tal.¹⁸ La definía como “la ordenación (ranking) diferencial de los individuos humanos que componen un sistema social dado y el orden de superioridad o inferioridad recíprocos que guardan sobre ciertos aspectos socialmente importantes.”¹⁹ El criterio de ordenación social era la “evaluación moral” o conjunto integrado de patrones respecto de los cuales se realizan las evaluaciones. Para Parsons la estratificación se relacionaba con el grado de aceptación y cumplimiento de las normas de conducta por las unidades sociales en función del rol desempeñado. Los juicios específicos de la evaluación serían aplicados a propiedades particulares de los individuos como la participación en calidad de miembro en una *unidad de parentesco* o *status* adscrito; *cualidades personales* como edad, sexo, raza, etc.; *logros* consistentes en los resultados de la acción del individuo externamente observables; *posesiones* referidas a las cosas transferibles de las cuales el individuo es propietario; *autoridad* como derecho institucionalmente reconocido de influir en las acciones de otros; *poder* definido como la capacidad para influenciar a otros, para lograr o asegurar po-

¹⁷ Para una exposición sobre el tema puede verse Goodwin, B. (1997): *El uso de las ideas políticas*, op. cit. pág. 110-117.

¹⁸ En este sentido puede apreciarse el paralelismo como la teoría de la división social del trabajo de Durkheim.

¹⁹ Parsons, T. (1940): “Un enfoque analítico de la teoría de la estratificación social” en Parsons, T. (1967): *Ensayos de teoría sociológica*, Ed. Paidós, Buenos Aires, pág. 62.

Parsons, T. (1951): “Una revisión analítica de la teoría de la estratificación social” en *Ensayos de Teoría sociológica*, op. cit. pág. 335.

sesiones. La teoría funcionalista de la estratificación superaba el ámbito económico como criterio de diferenciación, introduciendo en el análisis otros factores como raza, sexo o religión.

A diferencia del pensamiento marxista, Parsons consideraba la estratificación como una necesidad inherente de todo sistema social estable. Según este autor la finalidad de toda acción consistía en alcanzar metas, el grado de contribución del sujeto en la consecución de las mismas sería el criterio de estratificación: “todos los componentes de los sistemas de acción y de las situaciones en las que la acción tiene lugar están sometidos al proceso de evaluación, como deseables o indeseables, como útiles o inútiles, como gratificantes o nocivos.”²⁰ De tal manera que la posición de las unidades del sistema estaría determinada por los valores sociales dominantes; los cuales legitimarían la desigualdad social.

La teoría de la estratificación funcionalista se ha desarrollado principalmente en Estados Unidos y por ello sus estudios empíricos se han centrado en el análisis de la consolidación de los estratos sociales en aquella sociedad. Parsons estudió la sociedad norteamericana de la década de los años cincuenta, aplicando su teoría general de la acción social. Diferenciaba cuatro posiciones sociales: en la cúspide estaba la «élite dirigente» compuesta por profesionales de alto prestigio en el mundo de los negocios, las empresas y las universidades, que sobresalían por su status y ganancias ocupacionales. Seguidamente estaba la “clase media superior”, constituida por profesionales y comerciantes, así como por los empleados públicos y oficiales militares profesionales. Separados por una línea difusa la “clase media baja” compuesta por quienes tenían la expectativa de que sus hijos fueran a la universidad, es decir, al menos disponían de medios económicos como para sufragar los gastos universitarios. En la base de la pirámide se encontraba la clase baja caracterizada por el predominio de la meta de la *seguridad* frente a la meta del *éxito*. El análisis parsoniano tendía a minimizar la existencia de clases posicionadas en los puestos inferiores así como las diferencias interclase.

Otros autores como Kingsley Davis y Wilbert Moore (1945) también han contribuido a la elaboración de una teoría de la estratificación dentro de esta corriente. Estos autores coincidían con Parsons en afirmar la existencia de la estratificación en todas las sociedades destacando la *necesidad universal* de la misma en cualquier sistema social.

Para Davis y Moore la estratificación consistía en un sistema de posiciones y no de individuos dentro de la sociedad. En todo sistema algunas posiciones eran más agradables que otras; unas más necesarias para la supervivencia del conjunto; además, determinadas posiciones requerían diferentes capacidades y aptitudes para el desempeño de los roles adscritos a las mismas. Precisamente las posiciones más altas del sistema de estratificación eran también las menos agradables y las más necesarias para la supervivencia a la vez que requerían la capacidad y aptitud más com-

²⁰ Parsons, F.: “Una revisión analítica de la teoría de la estratificación social”, op. cit. pág. 333.

petente.²¹ Por ello, la sociedad debía recompensar satisfactoriamente a quienes estaban dispuestos a ocupar estas posiciones. El mecanismo de motivación sería el reconocimiento de prestigio, salario y condiciones laborales.

La teoría de la estratificación de Davis y Moore ha recibido diferentes críticas. En términos generales Ritzer ha destacado que “perpetúa la posición privilegiada de las personas que tienen poder, prestigio y dinero. Y la perpetúa aduciendo que estas personas merecen sus recompensas para el bien de la sociedad.”²² También ha recibido críticas por la aceptación simplista del sistema de estratificación basada en la existencia histórica de la misma. Por su parte Melvin Tumin ha destacado el riesgo desintegrador de un sistema de estratificación que premie más a las posiciones altas.²³ También ha criticado la presuposición según la cual ocupar determinados cargos se considera sinónimo de mejor desempeño, pues en la práctica existe un blindaje para el acceso a ciertos puestos, lo que a su vez conlleva una pérdida de talentos y un rechazo de la innovación. Por último, cabe considerar como deficiencia la fuerte implicación del sistema de valores dominantes para determinar qué posiciones son importantes y necesarias para el sistema.²⁴

La aceptación y justificación teórica de la diferenciación social es el principal hilo conductor de todos los enfoques funcionalistas sobre la estratificación social (Tezanos, 1992). Su preocupación se ha centrado más en justificar el statu quo de quienes ocupan posiciones elevadas en la escala socioprofesional y socioeconómica que en analizar las polaridades del sistema de estratificación. Por otro lado, la argumentación basada en la funcionalidad sitúa en una posición “incómoda” a quienes están en una situación de desempleo. Desde la formulación de Davis y Moore se diría que es una posición *agradable* porque no se tiene que trabajar, no es *importante* para la supervivencia del sistema y además quienes las ocupan son personas con baja *capacidad* y *aptitud* para el desempeño de tareas. Serían, asimismo, catalogados como inútiles según la “evaluación moral” parsoniana. Este tipo de argumenta-

²¹ Para determinar la importancia funcional de los puestos utilizaban también un criterio cuantitativo: “si un puesto es fácilmente ocupado no necesita ser premiado ampliamente, aunque sea importante.” Davis, K. y Moore, W. (1945): “Algunos principios de estratificación” en Bendix, R. Lipset, S.M. (1972): *Clase, status y poder*, ed. Euroamérica, Madrid, pág. 158. Esto es lo que Marx en otras palabras denominaba «mercancía» de la fuerza de trabajo. Incluso se podría afirmar que independientemente de la competencia y aptitud necesaria para desempeñar un determinado puesto y de su importancia para el sistema, el prestigio del mismo estará determinado por la ley de la oferta y la demanda del mercado laboral.

²² Ritzer, G. (1993): *Teoría sociológica contemporánea*, Ed. MacGrawHill, Madrid, pág. 110.

²³ Tumin, M. (1953): “Algunos principios de estratificación. Un análisis crítico” en Bendix, R. Lipset, S.M. (1972): *Clase, Status y Poder*, op. cit. pág. 171-185.

²⁴ Desde la sociología del género podríamos afirmar que la función más importante y necesaria para la supervivencia es la encargada de la reproducción social, en concreto el rol de ama de casa. Sin embargo, en los sistemas de estratificación de las sociedades dominantes es una de las posiciones más desprestigiadas hasta el punto de no ser considerado como un trabajo. En este sentido Ritzer ofrece el siguiente ejemplo, que reproducimos por su significado gráfico: “Probablemente las enfermeras son más importantes para la sociedad que los actores de cine, pero las enfermeras tienen menos poder, prestigio y dinero que los actores.” Ritzer, G. (1993): *Teoría sociológica contemporánea*, op. cit. pág. 111.

ciones derivan en la culpabilización de la población desfavorecida, difundidas particularmente durante las etapas en las que ha predominado un pensamiento liberal o conservador en el diseño de las políticas sociales.

1.1.3. La teoría weberiana y las teorías de la síntesis

De los diferentes teóricos que se han ocupado del problema de la estratificación social ha sido Max Weber quien ha dejado mayor impronta en los desarrollos actuales de la teoría.²⁵ Su aportación permitió completar el análisis de la desigualdad marxiano (Parkin, 1971, Tezanos, 1992). En los estudios de Marx sobre la sociedad industrial se tendió a considerar los fenómenos políticos, económicos y socioculturales como elementos globalizadores de la clase social. Weber, por su parte, observó que en los sistemas de estratificación social, la *riqueza* no era el único criterio de jerarquización, sino también podían serlo el *status* y el *poder*. De ahí su diferenciación entre clase, estamento y partido.

Para Weber “todo ordenamiento jurídico (y no sólo el “estatal”) influye directamente, en virtud de su estructura, sobre la distribución del poder dentro la comunidad respectiva y ello tanto si se trata del poder económico como de cualquier otro.”²⁶ El poder es un concepto clave en el análisis de Weber; consistía en la probabilidad de imponer la propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros. El poder en general no debe confundirse con el poder económico, aunque frecuentemente aparezcan correlacionados. La estratificación social puede operar desde diferentes ámbitos: el *económico*, caracterizado por la distribución y utilización de los bienes y servicios de tipo económico, la sociedad se divide en clases sociales; el *social*, definido como la forma en que se distribuye el honor social dentro de una comunidad, genera la estratificación de acuerdo al *status* conforme al cual los individuos desarrollan un estilo de vida similar; ámbito *político*, los individuos pueden ser miembros de un partido estando estratificados con relación al poder. Estos tres ámbitos de la estratificación no son necesariamente coincidentes, aunque exista una cierta aproximación.

La diferenciación realizada por Weber entre clases sociales y estamentos ha sido fundamental para el desarrollo posterior de la teoría de la estratificación y la desigualdad sociales. Weber definía las clases sociales como “bases posibles (y frecuentes) de una acción comunitaria.” Esto se produce, “cuando 1) es común a cierto número de hombres un componente causal específico de sus probabilidades de

²⁵ Se ha seguido el criterio de Tezanos de incluir las aportaciones de Weber detrás del funcionalismo, a pesar de ser anterior a dicha corriente. Ello se debe a que “buena parte de las aportaciones [de Weber] entroncan directamente con algunos de los enfoques sociológicos más recientes en este tema crucial”, en *Principales teorías sobre la estratificación social*, op. cit. pág. 354. El pensamiento de Weber puede consultarse, en: Weber, M. (1980): *Economía y Sociedad*, Varias ediciones; Bendix, R. (1979): *Max Weber*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires; Aron, R. (1985): *Las etapas del pensamiento sociológico*, Ed. Siglo XX, Buenos Aires.

²⁶ Weber, M. (1922): *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 682.

existencia, en tanto que, 2) tal componente esté representado exclusivamente por intereses lucrativos y de posesión de bienes, 3) en las condiciones determinadas por el mercado (de bienes o de trabajo).²⁷ La categoría elemental de la situación de clase era la posesión o no posesión en relación al mercado. En su definición de clase social Weber ponía el acento en la capacidad de rentabilizar los bienes o el trabajo en el mercado, es decir, el concepto weberiano de clase social implicaba el reconocimiento de que “las probabilidades que se tienen en el mercado constituyen el resorte que condiciona la vida del individuo.”²⁸ Por lo tanto, el concepto de clase social tiene sentido en relación al mercado.

Se pueden destacar tres puntos en común entre el análisis de clase de las tradiciones marxista y weberiana (Wright, 1995). En primer lugar, ambas definen las clases relacionamente, es decir, una posición de clase dada se define en virtud de las relaciones sociales que la vinculan con otras posiciones de clase. En segundo lugar, ambas tradiciones identifican el concepto de clase con la relación entre la gente y activos o recursos económicamente relevantes. Los marxistas lo denominan “relación con los medios de producción” y los weberianos “capacidades de mercado”. En tercer lugar, tanto Marx como Weber vieron la relevancia causal de la clase a través de los modos como estas relaciones conforman los intereses materiales de clase. La propiedad de los medios de producción y la propiedad de la fuerza de trabajo explicarían la acción social porque esos derechos de propiedad conforman las alternativas estratégicas en la búsqueda del bienestar material. Lo que la gente *tiene* impone restricciones a lo que puede *hacer* para conseguir lo que *quiere*. Los marxistas han puesto más énfasis en el carácter objetivo de los intereses materiales y los weberianos en los elementos subjetivos.

La principal diferencia entre ambas tradiciones analíticas consistiría, según Wright, en el contraste entre los términos “oportunidades vitales” propio de la teoría weberiana y “explotación” de la teoría marxiana. Oportunidad es una descripción del conjunto factible a que los individuos se enfrentan, de las opciones que encuentran cuando deciden qué hacer. Poseer medios de producción ofrece a la persona alternativas distintas que poseer títulos académicos, o fuerza de trabajo. Desde la perspectiva weberiana, lo que importa en el nexo de la gente con los diferentes recursos económicos es el modo en que esto otorga diferentes tipos de oportunidades y desventajas económicas conformando sus intereses. Estas oportunidades son la base de una potencial comunidad de intereses entre los miembros de una clase y de una potencial acción común. La diferencia entre explotación y oportunidades como ejes del análisis de clase, es que la primera implica necesariamente conflictos antagónicos de interés entre los actores y la segunda no. Ambas son modos de pensar las desigualdades en bienestar material generadas en el acceso a recursos de varios tipos; las dos apuntan a conflictos sobre la distribución de los intereses de los activos mismos. Ahora bien, el concepto de explotación además permite constatar que los

²⁷ ib. idem. pág. 683.

²⁸ Weber, M. (1922): *Economía y Sociedad*, op. cit. pág. 684.

conflictos de clases no se generan simplemente por lo que la gente tiene sino por lo que hace con ello. “El concepto de explotación afirma una interdependencia causal sistemática de las oportunidades de vida de los diferentes actores, por la cual las aumentadas oportunidades vitales de los capitalistas dependen de las disminuidas oportunidades vitales de los obreros.”²⁹ Este matiz lleva a comprender la noción de conflicto de clases implícita en las teorías de la estratificación actuales.

El estamento era definido por Weber en los siguientes términos: “En oposición a la situación de clase condicionada por motivos puramente económicos, llamaremos situación estamental a todo componente típico de destino vital humano condicionado por una estimación social específica –positiva o negativa– del honor adscrito a alguna cualidad común a muchas personas.”³⁰ El honor social correspondiente al estamento no debe confundirse con la posesión de bienes, sino con la exigencia de un “modo de vida” determinado. La diferencia entre clase social y estamento podría sintetizarse destacando que mientras la primera se organiza según las relaciones de producción y posesión de bienes, el segundo se consolida con los principios de consumo de bienes.

Los conceptos de clase social y estamento resultan apropiados para la mejor comprensión de las complejas situaciones de clase en las sociedades industriales desarrolladas (Tezanos, 1992).

En el tema que nos ocupa resulta útil para la comprensión de la situación de los demandantes de prestaciones sociales en los últimos 20 años. En el orden económico, la baja probabilidad de valorizarse en el mercado de trabajo puede conformarles en una infraclase, sin embargo en el orden social, su *status* puede ser equiparable al grupo que ocupa una posición inmediatamente superior, adoptando ese modo de vida, en función de la capacidad desmercantilizadora de la política social y de la capacidad de adaptación del sujeto a las circunstancias de movilidad descendente. Por ahora baste señalar que para el estudio de la categorización sociológica será preciso tener en cuenta tanto la posición en el mercado (clase social) como el *status* de la población objeto de estudio.

La teoría weberiana también ha influido en la creación de una teoría consolidada de la estratificación (Pitirim Sorokin, 1927; Stanislaw Ossowski, 1957; Gerhard Lenski, 1969; Frank Parkin, 1971; Erik O. Wright, 1985). El elemento común de las «teorías de la síntesis» ha sido la combinación de los aspectos positivos de los enfoques del conflicto y de la integración. Tradicionalmente ambos enfoques se habían fijado en algunos elementos de esta realidad social, soslayando otros. Mientras que para los primeros la desigualdad ha tendido a ser considerada como un producto de la lucha por mercancías y servicios siempre escasos; los segundos han ca-

²⁹ Wright, E. (1995): “Análisis de clase”, en Carabaña, J.: *Desigualdad y clases sociales*, Fundación Argentaría, Ed. Visor, Madrid, pág.45-53.

³⁰ Weber, M. (1922): *Economía y Sociedad*, op. cit. pág. 687.

racterizado la estratificación como una expresión del sistema de valores propio de una sociedad.

Tanto Sorokin como Ossowski adoptaron una perspectiva integradora en sus respectivos estudios sobre la estratificación. El segundo procuró demostrar que ambas interpretaciones de la estratificación eran fundamentalmente verdaderas. Para él una misma sociedad podía ser analizada como una sociedad de dos clases según la visión marxista, pero también compuesta por tres ó más estratos según los planteamientos funcionalistas. Estos primeros intentos hacia un modelo integrado de teorización se vieron enormemente impulsados por el esfuerzo consciente de Lenski por avanzar en tal dirección. En su libro "Poder y privilegio. Teoría de la estratificación social", el autor anticipaba su propósito de "acelerar el proceso llamando la atención sobre la pauta dialéctica del desarrollo del pensamiento en este campo y delineando la naturaleza básica de la síntesis hacia la cual parecemos avanzar."³¹

La diferencia de su enfoque respecto a las teorías del conflicto y de la integración estribaba en el objeto de las mismas. Mientras que las segundas eran teorías *normativas* de la desigualdad, interesadas por la evaluación moral o por la justicia, la síntesis era fundamentalmente *analítica*, preocupada por las relaciones empíricas y sus causas. La razón de esta diferencia consistía, según el autor, en que los funcionalistas y los teóricos del conflicto estaban vinculados con las antiguas tradiciones conservadora y radical respectivamente, de ahí su tendencia a realizar ilustraciones lógicas como método para convalidar sus proposiciones.

Lenski realizó un exhaustivo estudio de las clases y sistemas distributivos en diferentes sociedades: cazadoras y recolectoras; horticultoras; agrarias; e industriales. El resultado de sus análisis le permitió formular las premisas básicas de su teoría de la estratificación. Esta ponía de manifiesto la naturaleza egoísta del ser humano orientado por la persecución del propio interés lo que conllevaba a la existencia de clases. El grado de aceptación de la desigualdad era variable de unas sociedades a otras, dependiendo del tipo de economía. En sociedades con poco o ningún excedente económico existiría consenso en la aceptación de la desigualdad social; sin embargo, en sociedades donde el excedente fuera sustancial la desigualdad se rank Parkin y Erik O. Wright han llegado a conclusiones similares respecto a la teoría de la estratificación y de las clases sociales en las sociedades capitalistas avanzadas. Ambos teóricos han tenido como referentes a Marx y a Weber, aunque con diferentes grados de intensidad. El primero se ha ubicado principalmente en la tradición weberiana, prestando especial atención a la interdependencia entre clase, status y poder en cuanto procesos de distribución jerárquica de recursos en las sociedades capitalistas avanzadas. Por su parte, Wright ha enfatizado el enfoque marxista resaltando la importancia del concepto de explotación en el análisis de las

³¹ Lenski, G.(1969): *Poder y privilegio. Teoría de la estratificación social*, Ed. Paidós, Buenos Aires, pág. 34.

clases;³² aunque ambos autores reconocen explícitamente la doble influencia recibida.³³

En el análisis de clases los dos autores conceden una importancia determinante a la estructura ocupacional.³⁴ Parkin destaca la existencia de seis categorías ocupacionales: profesionales, técnicos y ejecutivos; técnicos de grado medio y administrativos; pequeños empleados; trabajadores manuales cualificados; trabajadores manuales semicualificados; y trabajadores manuales no cualificados. Por su parte, Wright divide a la clase de los empleados a lo largo de dos dimensiones: la primera, por su relación con la autoridad dentro de la producción y la segunda, por la posesión de cualificaciones y pericia. De la combinación de ambos ejes surgen hasta nueve posiciones ocupacionales: directivos; directivos expertos; directivos no cualificados; supervisores expertos; supervisores cualificados; supervisores no cualificados; expertos; obreros cualificados; y obreros no cualificados.³⁵ Ambos autores reconocen que estas categorías no constituyen una clase propiamente dicha. Para ello es necesario, según Parkin, que se produzca algún tipo de “corte” substancial en la jerarquía de remuneraciones.³⁶ Parkin y Wright coinciden en destacar la cualificación como criterio diferenciador de las categorías ocupacionales.³⁷ En consecuen-

³² Wright ubica el concepto de explotación en el núcleo de la estructura de clase. Asimismo destaca la carga moral implícita en el término. Con el mismo el autor se refiere a la interdependencia antagónica entre intereses materiales de actores en relaciones económicas más que a la injusticia de estas relaciones como tales. Wright, E. (1995): “Análisis de clase” en Carabaña, J. (ed.) *Desigualdad y clases sociales*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid, pág. 23-31.

³³ Así Parkin en su análisis de la distribución del honor social señala: “Es aquí donde aparece Marx, quien, aunque no estuvo demasiado preocupado por los temas del status propiamente dicho, nos resulta, sin embargo más útil que Weber”. Parkin, F. (1971): *Orden político y desigualdades de clase*, Ed. Debate, Madrid, pág.59 Por su parte, Wright afirma sobre su propuesta de análisis de clase “podría argumentarse con razón, que el concepto de estructura de clases que hemos propuesto incorpora significativos elementos weberianos, dado que la inclusión explícita de cualificaciones como criterio de la división en clases y la importancia concedida a los privilegios en materia de ingresos tanto de los directivos como de los expertos titulados son distintivos del análisis de clase weberiano. Realmente, pues, las categorías empíricas que vamos a utilizar pueden considerarse un híbrido de las categorías convencionalmente usadas por los marxistas y los weberianos”. Wright, E. (1995): “Análisis de clase”, op. cit. pág. 45.

³⁴ Además de la ocupación Parkin reconocía la existencia de otras fuentes generadoras de ventajas económicas y simbólicas, como la propiedad. Sin embargo, señala que a pesar de la alta concentración de la riqueza en un número reducido de personas la mayor parte de la población no la considera como fuente primordial de ingresos. Véase Parkin, F. (1971): *Orden político y desigualdades de clase*, op. cit. pág. 26. Por su parte Wright considera la propiedad como la fuente fundamental de la división entre las clases. No obstante, reconoce que dentro de los empleados hay diferentes posiciones sociales que pueden producir relaciones de explotación sin estar basada en el criterio de propiedad, aunque tienen sentido dentro de las relaciones de producción del sistema capitalista.

³⁵ Wright ha utilizado este esquema en el análisis empírico realizado en (1997): *Class Counts. Comparative studies in class analysis*, ed. Cambridge University Press, Londres.

³⁶ Wright aduce, asimismo, que “en un concepto relacional de la clase, los capitalistas no se diferencian de los obreros simplemente por el monto de sus ingresos, sino por el mecanismo a través del cual consiguen esos ingresos”. Wright, E. (1995): “Clase y política”, en Carabaña, J. (Ed.): *Desigualdad y clases sociales*, op. cit. pág. 240.

³⁷ En la explicación de la diferenciación jerárquica Parkin discrepa tanto con los planteamientos funcionalistas como con los teóricos del conflicto. Los primeros han pretendido justificar las diferencias sociales argumentando el papel crucial de determinadas ocupaciones para el mantenimiento del orden social. Los segundos han aludido a la

cia, la diferenciación social radica en la capacidad de determinadas profesiones de imponer al mercado sus condiciones laborales. Para ello se sirven de diferentes mecanismos de control del mercado de trabajo bien imponiendo rígidos criterios para el acceso a la profesión, bien con largos y costosos periodos de aprendizaje o con otras estrategias; se trata del “cierre profesional” (Parkin) o “renta de cualificación” (Wright). Con ello se consigue limitar el acceso a las posiciones de privilegio y alcanzar altos niveles retributivos procedentes de la masa salarial.³⁸

El análisis de clases de Parkin y Wright destaca el carácter relacional según el cual una posición de clases dada se define en virtud de las relaciones sociales que la vinculan con otras posiciones de clase. El primero ha destacado sobre todo la imposición de los valores de la clase dominante a la dominada, a través de las agencias de socialización. Quienes ocupan los puestos dominantes se aseguran que los atributos propios de su posición sean ampliamente aceptados como los criterios más adecuados para la asignación de honores.³⁹ Por su parte, Wright alude a las relaciones de clase como relaciones de explotación o de opresión. En el primer caso el beneficio del explotador necesita del esfuerzo del explotado. En el segundo, es suficiente con la no existencia del oprimido o la restricción de su acceso a determinados privilegios. En definitiva, el conflicto de clases lleva a la consideración del poder político como mecanismo de control de las relaciones de clase. Ambos autores han mostrado su preocupación por el papel de los partidos políticos en la defensa de los

ostentación del poder como mecanismo de imposición de las diferencias sociales como Dahrendorf, quien ha considerado el poder como variable determinante de la estructura de clases de la sociedad industrial. Para Parkin esta tesis puede ser válida para analizar las estructuras organizativas pero no las sociedades, puesto que las categorías sociales entre los que tienen poder y no lo tienen dentro de las organizaciones no pueden generalizarse como clase dominante opuesta a la clase dominada. (1971): *Orden Político y Desigualdades de clase*, op. cit. pág. 27 y ss.

³⁸ Giddens sugiere la similitud entre el concepto de “cierre social” de Parkin con la definición de “situaciones contradictorias de clase” establecida por Wright para describir la posición de los empleados de acuerdo al criterio de autoridad. Parece más adecuado el paralelismo con el concepto de “renta de cualificación” porque tanto Parkin como Wright se refieren a las ventajas otorgadas por la cualificación ante el mercado. Mientras que la posición contradictoria de clase alude a la cuestión de la autoridad, como requisito derivado de la complejidad de los sistemas productivos del capitalismo avanzado que obliga a los propietarios a delegar las funciones de autoridad en determinados empleados. La posesión de autoridad implica relaciones de dominación dentro del proceso de producción, para asegurarse que los obreros producen por encima del nivel de sus salarios, es decir, garantizan plusvalía. En este sentido los empleados con autoridad –directivos, supervisores, capataces– pueden ser considerados simultáneamente en la clase capitalista y en la clase obrera. De ahí la denominación realizada por Wright como “posiciones contradictorias dentro de las relaciones de clase.” Además la posición estratégica de determinados directivos, situados en los escalafones altos de la jerarquía ocupacional, les posibilita la apropiación de plusvalía, es lo que Wright nomina con la expresión “renta de lealtad” para asegurarse el ejercicio de la dominación delegada. Wright, E. (1995) “Análisis de clase”, op. cit. pág. 39-44. Giddens, A. (1992): *Sociología*, Alianza, Madrid. Pág. 246.

³⁹ La teoría de la estratificación de Parkin se ha preguntado cómo es posible la estabilidad social en sociedades desigualitarias. El autor observa los diferentes sistemas valorativos existentes entre las clases dominadas. Estos sistemas de valores son interiorizados a través de la socialización. Por un lado observa que determinados sectores de la clase dominada aceptan el sistema de valores de la clase dominante, justificativo de la desigualdad. Incluso, señala el autor, es posible que la desigualdad no sea percibida como tal. Por otro lado, existe un sistema de valores propio de la clase subordinada, denominado acomodaticio. De acuerdo al cual las personas de clase baja aceptan la desigualdad y su condición de inferioridad. Puede consultarse Parkin, F. (1971): *Orden político y desigualdades sociales*, op. cit., cap. 3.

derechos sociales de la clase subordinada,⁴⁰ puesto que la forma de resolver los conflictos de clase es, ante todo, una cuestión de políticas sociales y por tanto, condicionada ideológicamente.

1.2. Demandantes de prestaciones sociales, estratificación y desigualdad

Las diferentes teorías de la estratificación coinciden en destacar el sistema económico como configurador de las clases sociales. El concepto de clase social alude a las condiciones objetivas de la posición que permiten a algunos tener un mayor acceso a las compensaciones económicas que a otros. La ocupación constituye el principal criterio de inclusión de la mayor parte de la población en las diferentes categorías sociales. En las sociedades capitalistas avanzadas esta posición viene determinada por la capacidad para rentabilizar la fuerza de trabajo en el mercado laboral. Las perspectivas teóricas recientes admiten la existencia de un sistema dicotómico de clases sociales: la clase dominante ocupa las posiciones altas de la jerarquía social frente a la clase subordinada posicionada en los estratos inferiores de la escala; entre ambos grupos se sitúan las clases medias. La mayor parte de los estudios empíricos de análisis de clases se han realizado desde esta perspectiva (Tuñón de Lara, 1977; López Pina, 1978; Pérez Díaz, 1978; González, 1992; Giner, 1994, etc.) tomando como objeto de estudio alguna de estas clases y/o la interrelación entre ellas. Sin embargo, la característica principal de la posición social de los demandantes de prestaciones sociales está suscitada por su dificultad, cuando no incapacidad, para participar en el mercado laboral; se hallan en una situación de no ocupación.

Los trabajos que han tenido por objeto este sector de población lo han hecho desde dos perspectivas: la sociología de la desviación y en particular los estudios centrados en la cultura de la pobreza, desarrollados principalmente en Estados Unidos (Michel Harrington, 1962; Oscar Lewis, 1965); o bien desde el trabajo social, cuyas primeras aportaciones se realizaron en Inglaterra (Charles S. Loch, 1895; Octavia Hill, 1889; Charles Booth, 1903). En ambos casos se asume la diferenciación social entre la población marginada y el resto de la población. La utilización del término «infraclase» en la sociología actual se popularizó a finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta. Con el mismo se quería llamar la atención de los efectos que tenían los recortes en las políticas sociales para determinados sectores de población (Giddens, 1973; Auletta, 1982; Wilson, 1987; Jencks y Peterson, 1991).⁴¹ En esta última línea se inscribe nuestra perspectiva analítica.

⁴⁰ Parkin, F. (1971): *Orden Político y Desigualdades de clase*, .op. cit.: “Desigualdad e ideología política: la socialdemocracia en las sociedades capitalistas” (cap. 4) y “El problema de las clases en la sociedad capitalista” (Cap. 5); Wright, E. (1983): *Clase, crisis y Estado*, Ed. Siglo XXI, Madrid. En particular, “Transformaciones históricas de las tendencias capitalistas a la crisis” (Cap. 3) y “Las estrategias socialistas y el Estado en las sociedades capitalistas avanzadas” (Cap. 5).

⁴¹ Para una revisión del concepto de infraclases en la teoría sociológica véase Tezanos, J. (1996): “Las infraclases en la estructura social”, en *Revista Sistema*, nº 131, Madrid, pág. 5-34; Morris, L. (1994): *Dangerous classes. The underclass and social citizenship*, ed. Routledge, Londres.

En las sociedades capitalistas avanzadas las relaciones entre las clases sociales son antagónicas debido a sus intereses contrapuestos. Estas relaciones pueden ser de explotación o de opresión (Wright, 1995). Los teóricos de la desigualdad social también han destacado la existencia de relaciones antagónicas intraclase, bien derivadas de la autoridad delegada en cargos directivos y de supervisión, bien por el cierre social propiciado por élites cualificadas que se apropian de parte del excedente social, en detrimento de los puestos manuales o de baja cualificación. Por su parte, las relaciones entre los demandantes de prestaciones sociales y el resto de las clases sociales están condicionada por su posición mediada de clase⁴² derivada del vínculo con las instituciones asistenciales. Por tanto, su relación con el resto de las clases será variable históricamente en función de la naturaleza del vínculo asistencial. Esto es, en base a los derechos y obligaciones legalmente reconocidos a las personas acogidas así como de los dispositivos de ayuda previstos para atender las necesidades de supervivencia económica de dicha población.

Las consideraciones anteriormente realizadas conducen la argumentación hacia la cuestión del poder, en sentido weberiano, presente en las teorías de la estratificación y de la desigualdad social. En las sociedades capitalistas avanzadas una de las manifestaciones institucionalizadas del poder se produce mediante la acción de los partidos políticos y su participación en los órganos de decisión y gestión de las políticas públicas, es decir en la administración del Estado.⁴³ Por ello, en el estudio de la categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales se reparará en la dimensión de la política social y de los partidos con responsabilidad en el diseño y gestión de las medidas de protección social; de cuyas actuaciones se derivará el status de ciudadanía otorgado a la población objeto de estudio.

Las teorías de la estratificación y de la desigualdad social de tradición weberiana (Tumin, 1953; Lenski, 1969; Bendix y Lipset, 1972) y los desarrollos teóricos recientes, tanto weberianos como marxistas (Parkin, 1971; Wright, 1985) han coincidido en destacar el papel significativo del *status* de la posición social⁴⁴ como mecanismo de apropiación de privilegios de clase y como criterio de jerarquización so-

⁴² El concepto de posición mediada de clase ha sido acuñado por Erik O. Wright para referirse a la situación de las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo. En estos casos la posición social está determinada por relaciones de parentesco, de pertenencia a una determinada sociedad o incluso por su relación con el Estado. El concepto resulta útil para significar la posición de clase de las personas dependientes de los servicios sociales.

⁴³ Cuando hablamos de Estado nos estamos refiriendo al ejercicio ejecutivo del poder político, incluyendo tanto la actividad legislativa como administrativa de los gobiernos central, autonómico, foral o municipal. Utilizamos por tanto la acepción constitucional del término Estado que comprende las instituciones centrales y territoriales, según se desprende del Título VIII de la Constitución Española de 1978.

⁴⁴ Parkin diferencia expresamente entre el status de la persona y de la posición social: "Desde el momento en que el estudio de la estratificación afecta en primer lugar a las propiedades formales del sistema de la desigualdad, es el status como atributo de los puestos y no de las personas, lo que debe ocupar nuestra atención". A la vez que añade "semejante incapacidad de distinción entre los aspectos personal y posicional del status coincide quizá con la debilidad general del análisis neoweberiano" en referencia a la teoría de la estratificación multidimensional desarrollada por los funcionalistas y en particular por B. Barber. En Parkin, (1971): *Orden Político y Desigualdades de clase*, op. cit. pág. 50.

cial. Los grupos con capacidad de imponer su propia escala de valores se garantizan la legitimación de los beneficios materiales y simbólicos derivados de su posición social. Desde este planteamiento se puede afirmar que todas las posiciones sociales tienen un *status* asociado cuyo contenido está determinado por los valores de los grupos dominantes y la aceptación o acomodación del resto de los grupos sociales a tales valores. La cristalización del *status* en los grupos ocupacionales puede observarse a través de los beneficios materiales (remuneración, condiciones laborales) o simbólicos (prestigio profesional, estilo de vida). La falta de participación en la jerarquía ocupacional de los demandantes de prestaciones sociales obliga a utilizar otro instrumento de observación que permita aprehender la valoración social de su *status* posicional. Para ello resulta útil el concepto de ciudadanía social según ha sido definido por T.H. Marshall, entendido como: “el *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a derechos y deberes que implica.”⁴⁵

El análisis de la categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales se enmarca en el contexto evolutivo de la sociedad moderna hacia la postmodernidad (Picó, 1988; Habermas, 1988; Touraine, 1993), en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca durante el último tercio del siglo veinte. Durante este periodo de tiempo el *status* de ciudadanía social ha estado determinado por la consolidación del Estado de Bienestar y posterior reestructuración incidiendo en la categorización sociológica de la población objeto de estudio.

La elección del concepto de ciudadanía social como criterio de comparación de los procesos de jerarquización está comenzando a desarrollarse en la sociología actual (Castel, 1997; García Roca, 1998; Tezanos, 1998; Alonso, 1999). Hasta ahora, la literatura especializada en el estudio de la estratificación y de la desigualdad social se ha interesado en mayor medida por el análisis de las diferencias de clases de acuerdo a variables relacionadas con el mercado laboral, con los ingresos o gastos. Este tipo de estudios no son suficientes para captar la diferenciación social entre la población peor posicionada socialmente y el resto de los grupos sociales.

Los estudios centrados en el mercado de trabajo tienden a soslayar la posición social de quienes están al margen del mismo sin formar parte de la población inactiva ni de la activa. Este tipo de clasificaciones no cumplen la propiedad de ser “mutuamente excluyentes” cuando se aplican a los demandantes de prestaciones sociales. Una misma persona podría estar incluida en más de una categoría debido a la heterogeneidad de trayectorias de movilidad descendente experimentadas por el colectivo. Si se toma como ejemplo la situación de las personas que acceden a los sistemas asistenciales motivados por una ruptura laboral,⁴⁶ como puede ser un expediente de regulación de empleo, se observa que este proceso expulsa al individuo

⁴⁵ Marshall, T. H. (1949) “Ciudadanía y clase social”, publicado en *Revista Española de Investigación Sociológica*, n° 79, Julio - Septiembre, 1997, pág. 312-313.

⁴⁶ También podría referirse la situación de una persona que accede a los sistemas asistenciales por ruptura familiar.

del mercado de trabajo y tras un periodo más o menos largo de resistencia en dispositivos de protección social de tipo universalista (desempleo) debe recurrir a los servicios sociales. El tiempo de desempleo y las dificultades para acceder a un nuevo trabajo conducen a la persona a una situación de marginación del mercado laboral. En la medida que ha perdido confianza en la utilidad de estar inscrito en el INEM, deja de ser “oficialmente” un desempleado (definición objetiva) incluso puede dejar de considerarse como tal (definición subjetiva). Por ello no resulta fácil responder a qué categoría pertenecería: ¿desempleado y población activa o “pensionista” y población pasiva? ¿Ambas o ninguna?.

Por su parte, los estudios centrados en las diferencias de ingresos o gastos, o en una combinación de ambas, son válidos para cuantificar el grado de diferenciación social existente en una determinada sociedad, con la aplicación de modelos matemáticos e indicadores de desigualdad ampliamente consensuados como el índice de Gini, la curva de Lorenz, etc.⁴⁷ Estos análisis deben ser complementados con otro tipo de informaciones cuando se pretende no sólo cuantificar la distancia social interclase sino analizar la génesis de la diferenciación social o sus consecuencias sociológicas prestando especial atención a la situación vivencial de las personas peor posicionadas en la escala social.

El concepto de ciudadanía resulta idóneo para nuestro objeto de estudio porque, a diferencia del criterio de ocupación, incluye a todas las personas que son miembros de una determinada sociedad. Ello permite comparar el *status* de ciudadanía de todas las clases sociales; refleja el principio de igualdad entre los miembros de una sociedad y pone de manifiesto la idea de relación entre clases sociales. La igualdad no es una propiedad intrínseca al sujeto sino a las características de la sociedad de pertenencia y se deriva del *status* de su posición social (Bobbio, 1993). Además, el concepto de ciudadanía aborda la igualdad como uno de los fines de una determinada sociedad; unas sociedades son más igualitarias que otras en función de la organización sociopolítica de las mismas, esto es, de acuerdo a las prioridades de sus fines sociales. Por último, en el concepto de ciudadanía está implícita la influencia de los valores sociales de los grupos dominantes, en cuanto consiste en el reconocimiento de derechos y obligaciones de los miembros de una determinada sociedad. Consecuentemente el estudio del desarrollo de la ciudadanía social permitirá inferir los valores conforme a los cuales se organiza la sociedad, o dicho en otras palabras, el *status* posicional otorgado a los miembros que ocupan los niveles bajos de la escala social, es decir, la categorización sociológica.

⁴⁷ Para una exposición sobre la fundamentación teórica de estos modelos véase: Dagom, C. (1991): *Renta y Distribución de la riqueza, desigualdad y pobreza: Teoría, modelos y aplicaciones*, Ed. Eustat, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz; Barrada, A. y otros (1995): *El sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (seepros)*, Ed. Eustat, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz. Algunos estudios sobre desigualdad: Consejo Económico y Social (1997): *La pobreza y la Exclusión social en España*, Ed. Consejo Económico y Social, Madrid. VV.AA. (1995): *Las desigualdades sociales en España*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid; También se pueden consultar la “Estadística de Presupuestos Familiares” realizada por el Instituto Nacional de Estadística y utilizada como fuente de varios informes sobre desigualdad.

1.3. El concepto de ciudadanía en las Ciencias Sociales

El concepto de ciudadanía en las Ciencias Sociales ha tenido y sigue teniendo múltiples perspectivas e interpretaciones de aproximación.⁴⁸ Un primer acercamiento, que podía denominarse “de conocimiento ingenuo” resalta dos aspectos semánticos respecto a dicho término. En primer lugar, su carácter valorativo cuando se utiliza como sinónimo de civismo, donde se presupone que una persona o un grupo de personas cumplen unas condiciones de comportamiento o muestran determinados valores cívicos de respeto, «urbanidad», patriotismo. En segundo lugar también es frecuente el uso del término resaltando las características descriptivas de los derechos derivados por la pertenencia a un determinado país; en este caso sería sinónimo de nacionalidad.

En la literatura especializada coexisten diferentes definiciones del concepto, aunque las más influyentes han sido la de T.H. Marshall (1945) y la de T. Bottomore (1992). El primero diferenciaba tres dimensiones del concepto: la *ciudadanía civil* consiste en “los derechos necesarios para la libertad individual – libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos y el derecho a la justicia– (...) Las instituciones asociadas más directamente con los derechos civiles son los tribunales.” La ciudadanía política se refiere al “derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos de gobierno local.” La ciudadanía social incluye “todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente conectadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales.”⁴⁹

Bottomore distinguió entre la noción formal y la noción sustantiva de la ciudadanía; *formalmente* está asociada a ser miembro de una comunidad política; *sustantivamente* remite a la posesión de derechos específicos reconocidos por el Estado y al cumplimiento de obligaciones en el marco de un Estado o comunidad política de per-

⁴⁸ Zapata destaca la existencia de “cinco contextos académicos (...), que convergen en considerar la noción de ciudadanía como centro argumentativo de sus discusiones”. En primer lugar los referidos a las discusiones sobre la Unión Europea, los estudios se centran en el debate en torno a la comparación entre la ciudadanía nacional y la europea. El segundo es el “multiculturalismo” cuyo interés se centra en el respeto y la aceptación de la diferencia, el tema de las minorías étnicas y/o culturales así como el tema de la tolerancia y pluralismo. En tercer lugar la perspectiva de la práctica política reivindicativa, que “crítica el uso del concepto de ciudadanía como instrumento político para institucionalizar una realidad de desigualdad política”. En cuarto lugar, estarían los estudios preocupados por la educación de la ciudadanía. Y por último está el ámbito que relaciona la ciudadanía con los Estados de Bienestar. Este ámbito se ha ocupado del estudio de la asociación entre el problema de la ciudadanía con los cambios acaecidos en la estructura social, con la crisis económica que conlleva a la crisis del modelo de Estado imperante en las sociedades occidentales de los ochenta y el inicio del debate en torno a la Unión Europea. En Zapata, R. (1996): “Ciudadanía y Estados de Bienestar o de la ingravidez de lo sólido en un mundo que se «desnewtoniza» social y políticamente”, en *Revista Sistema* n° 130, Madrid, pág. 76 y ss.

⁴⁹ Marshall, T. (1949) “Ciudadanía y Clases Social”, Versión traducida en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 79, julio-sept. Madrid. Pág.302-303.

tenencia. Esta distinción implica que las decisiones acerca de quién es ciudadano las toma el Estado, pero la cualidad de ciudadanía es el resultado de conflictos y negociaciones entre las fuerzas estructurales políticas y sociales de un país (García, 1994).

La consolidación de la ciudadanía en los países industriales avanzados ha ido paralela a la extensión de los derechos civiles, políticos y sociales al conjunto de la población. Este proceso ha durado tres siglos, si bien todavía no se puede afirmar que todos los miembros de los países referidos tengan un reconocimiento pleno de la ciudadanía, como se mostrará a lo largo del estudio, donde se defiende que los demandantes de prestaciones sociales tienen un déficit de ciudadanía tras la desnaturalización del Estado de Bienestar.

Las configuraciones dual y triple de la ciudadanía están presentes en las interpretaciones que sobre el concepto han realizado las ciencias sociales y más concretamente el Derecho, la Ciencia Política y la Sociología. El planteamiento jurídico se refiere a los derechos derivados del reconocimiento de la ciudadanía a los miembros de un país determinado (Kelsen, 1979). En un sentido restringido ciudadanía sería equivalente a nacionalidad derivada de la pertenencia a un Estado (Rubio Carracedo y Rosales, 1995). Esta definición limita el alcance conceptual del término al presuponer que la residencia o el nacimiento son rasgos adscriptivos suficientes para garantizar la sumisión del sujeto a la jurisdicción estatal (Habermas, 1992). Desde una perspectiva amplia, la condición jurídica de ciudadanía determina la sumisión de los individuos a la autoridad del Estado, al libre ejercicio de los derechos y privilegios reconocidos legalmente y al cumplimiento de sus obligaciones (Habermas, 1992; Rosales, 1994). La concepción jurídica de la ciudadanía determina por un lado, la sumisión de los individuos a la autoridad del Estado y por otro, el libre ejercicio de derechos y deberes establecidos por el sistema legal.

La pertenencia plena a una sociedad puede estar determinada por criterios formales o procedimentales adquiridos contractualmente, por criterios materiales o de status o por criterios étnicos de nacimiento. El cumplimiento de uno o varios de estos criterios garantiza el reconocimiento de la ciudadanía, posibilitando el acceso a un cuerpo de derechos participados igualmente por todos los miembros de una determinada sociedad. Los requisitos específicos para el reconocimiento expreso de la condición de ciudadanía son variables de una sociedad a otra y de una época a otra. No obstante, la condición jurídica de la ciudadanía pone de manifiesto el principio de igualdad, según la cual se configura la organización social: “Los ciudadanos quieren regular su convivencia conforme a principios que, por redundar en interés de todos por igual, pueden encontrar el asentimiento fundado de todos. (...) Cada cual ha de poder encontrar un triple reconocimiento: ha de poder encontrar igual protección e igual respeto en su integridad como individuo incanjeable, como miembro de un grupo étnico o cultural y como ciudadano, es decir, como miembro de una comunidad política.”⁵⁰ Por tanto, desde la perspectiva jurídica se

⁵⁰ Habermas, J. (1992): “Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa”, en *Revista Debats*, nº 39. Ed. Alfons el Magnànim, pág. 18-21.

pone de manifiesto que el reconocimiento como ciudadano implica la garantía de una serie de derechos en términos de igualdad. Este tipo de definiciones dan lugar a estudios cuyos objetivos se centran en describir los derechos reconocidos jurídicamente a los nacionales o súbditos de un Estado concreto en un momento determinado y los deberes u obligaciones correspondientes. (Monereo, 1992, 1993; Pitch, 1993).

La concepción política de la ciudadanía resalta el derecho a participar activamente en la vida política del Estado al cual se pertenece. Esta participación se compone de derechos y de obligaciones: derecho a la protección del Estado dentro y fuera del país; derecho de sufragio activo y pasivo, es decir, a la capacidad de votar y ser elegido en las elecciones para cargos políticos; el derecho a demandar y a ser oído en los tribunales de justicia. Respecto a los deberes se incluye el cumplimiento de las leyes vigentes; pago de las contribuciones legales; etc. La definición política fija su atención en la participación en cuanto miembro de una sociedad (Rubio Carrecedo y Rosales, 1995), de modo tal que representa un derecho capacitador para el acceso a la vida pública y encarna el carácter de la democracia (Rosales, 1994). Consecuentemente, la ciudadanía política debe ser universalista e inclusivista, abierta a la participación de todas las personas independientemente de sus diferencias culturales, étnicas, religiosas o de otra índole y garantizando la concurrencia de la pluralidad de identidades existentes dentro de una misma sociedad (Rubio y Rosales, 1995; Monereo, 1995).

La inclusividad de la ciudadanía muestra la estrecha vinculación que guarda cada miembro del Estado nacional con la autoridad soberana del país. Esta relación está basada en el principio de la representación plebiscitaria, donde resulta significativa la distancia entre los individuos y el Estado (Bendix, 1964). Así, el paso del sufragio censitario al sufragio universal ha supuesto un destacado avance en la extensión de la ciudadanía hacia los colectivos ubicados en los estratos inferiores de la escala social. Además de la participación “indirecta” mediante la emisión del voto, los ciudadanos pueden influir en las decisiones políticas a través de la movilización de los grupos de presión o interés. La implicación política de la población resulta heterogénea, pudiéndose diferenciar entre *activistas políticos* y población en general. Los primeros secundan el sistema legal y respetan las reglas del juego aunque pueden discrepar en los fines. Por su parte, el resto de la población puede mostrarse discrepante con el sistema legal, los fines y los medios sin llegar a una movilización radical. En condiciones normales de equilibrio entre Estado y ciudadanía el sistema funciona; sin embargo, cuando el ciudadano enfrenta medidas contra las cuales discrepa violentamente “su pronta obediencia se convierte en virtud dudosa.”⁵¹ En tales circunstancias asume un rol activo de denuncia, protesta o rechazo a la autoridad política o a su forma de gobierno. Puede darse una respuesta unánime de toda la ciudadanía contra toda acción pública degenerando en movimientos revolucionarios que buscan un cambio social profundo. Excepto en esos procesos, el disenso res-

⁵¹ Bendix, R. (1964): *Estado Nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 31.

pecto a un problema suele ser compensado por el consenso en otros aspectos siendo posible una solución negociada al conflicto. Desde esta perspectiva se puede afirmar que el concepto politológico de ciudadanía pone de manifiesto la necesidad de un reconocimiento recíproco de legitimidad entre Estado y sociedad civil.

La perspectiva sociológica, a diferencia de las vertientes jurídica y politológica ha sido menos prolífica en la conceptualización de la ciudadanía. Se puede afirmar que ha sido gregaria de las anteriores en la medida que se ha centrado en analizar el garantía de derechos y las condiciones de la participación social sin realizar un análisis riguroso de las consecuencias en términos de vínculo social que tiene el reconocimiento de ciudadanía para los miembros de una sociedad. Gran parte de los estudios sociológicos sobre el tema han coincidido en destacar la supremacía del Estado de Bienestar como garante de la ciudadanía social (Harris, 1990; Barcellona, 1991; Dahrendorf, 1993; Rodríguez Cabrero, 1997; Castel, 1997).

Desde el punto de vista sociológico, la ciudadanía se configura en la interacción de dos agentes, Estado y sociedad y los procesos inherentes a dicha relación. En este sentido la ciudadanía podría definirse como “un método de inclusión social, de incorporación y de integración activa en la politeya.”⁵² El individuo es miembro de la sociedad en tanto es reconocido como ciudadano y a la inversa, el reconocimiento de ciudadanía se erige como garantía de participación e integración social del sujeto. Consecuentemente, la ciudadanía social está determinada por el “hecho de ocupar un lugar reconocido en el sistema de interdependencias jerárquicas que constituyen el orden comunitario.”⁵³ Cabe destacar que el concepto sociológico de ciudadanía se preocupa por la cuestión del vínculo social y, en particular, por el status de los sujetos dentro del sistema social de pertenencia, derivado de su posición social (Nisbet, 1975).

El reconocimiento de *status* de ciudadanía otorga al sujeto un lugar ocupable dentro de la estructura de relaciones e intercambios de la vida social. Ello es posible mediante la consolidación de derechos sociales, en cuanto exigencias que los individuos o grupos demandan a la sociedad y al Estado los medios que hacen posible el disfrute de una existencia humana (De Castro, 1981). Los derechos sociales surgieron cuando en las sociedades industriales se reconoció que la libertad no solo estaba amenazada por el despotismo político (siglos XVII y XVIII) sino también por la miseria, el hambre y la ignorancia (siglos XIX y XX). Entonces se hizo necesario buscar un modelo de organización social que permitiera superar las necesidades sociales a través de la ampliación de las funciones del Estado.

Los derechos sociales, a diferencia de los civiles y políticos, tienen por objeto al ser humano en concreto y no a la abstracción de la humanidad (Béjar, 1988; Herrera, 1989; Contreras, 1994). Presuponen la necesidad de un Estado intervencionista que acepte la responsabilidad de garantizar a todos sus miembros unas condiciones de

⁵² Alabart, A., García, S. y Giner, S. (1994): *Clase, poder y ciudadanía*, ed. Siglo XXI, Madrid, pág. 15.

⁵³ Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Ed. Paidós, Barcelona, pág. 131.

vida básicas. Los derechos sociales se basan en un principio de solidaridad comunitaria; actúan como mecanismo de integración desempeñando un papel decisivo en la cohesión social. Esto es posible porque el sujeto es absorbido por la sociedad, permitiéndole beneficiarse y al mismo tiempo contribuir al bienestar colectivo (Marshall, 1949; Contreras, 1994). Por tanto, debe destacarse el carácter universalista de la titularidad de los derechos sociales. Este rasgo dota al sujeto de un *status* de ciudadanía del cual carece bajo los sistemas de comprobación de medios.⁵⁴

El sujeto, en tanto ciudadano, tiene unos derechos y unas obligaciones, en términos de igualdad respecto a los otros ciudadanos (Marshall, 1949). El Estado debe ser el garante de tales derechos, para ello la sociedad civil democrática debe ser capaz de imponer al poder estatal el mantenimiento, extensión y consolidación de los derechos sociales de ciudadanía (Monereo, 1995), porque estos no constituyen una propiedad constante de la organización social sino que son el resultado de una correlación de fuerzas (Bottomore, 1992). La extensión de políticas sociales universales y la aplicación de medidas redistributivas impulsadas por el Estado de Bienestar ha hecho que muchos autores se mostraran optimistas sobre la consolidación de la ciudadanía social (Wilensky & Lebeaux, 1965; Lenski, 1969; Riesman, 1982). Sin embargo, los cambios en la orientación de las políticas sociales en los países capitalistas avanzados, durante las décadas de los años ochenta y noventa parecen mostrar un retroceso en términos de ciudadanía social para la población. En este tipo de sociedades se ha aceptado la consolidación de los derechos civiles y políticos; sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con los derechos sociales. En este caso el debate aparece imbricado con la controversia sobre cuál debe ser el papel del Estado. En los argumentos esgrimidos por defensores y detractores del intervencionismo estatal la cuestión ideológica ocupa un lugar determinante.

La ideología *conservadora* ha manifestado el efecto perverso del suministro estatal del bienestar en la responsabilidad individual para la satisfacción de las propias necesidades (Roche, 1992; Culpitt, 1992). Las personas actúan de acuerdo a las expectativas de derechos existentes, de donde se desprende la necesidad de elegir entre un modelo de ciudadanía asegurada socioeconómicamente pero menos responsable o una ciudadanía más responsable, aunque menos protegida socioeconómicamente. Para los conservadores el mercado ofrece menos seguridad básica pero incrementa las acciones responsables de la ciudadanía.

En términos similares se expresa el concepto de ciudadanía liberal (Haksar, 1979; Raz, 1986; King y Waldron, 1988). Desde esta perspectiva se critica el predominio de los derechos frente a la escasez de las obligaciones inherentes a la definición de ciudadanía social, lo que provoca una cierta desmoralización en la sociedad.

⁵⁴ Marshall afirmaba sobre la Poor Law inglesa que “trataba los derechos de los pobres no como parte integral de los derechos del ciudadano, sino como sustituto de ellos –como demandas que sólo se podían satisfacer a costa de renunciar a ser ciudadano en cualquier sentido auténtico de la palabra–. Porque los menesterosos perdían de hecho el derecho civil de la libertad personal al entrar en los asilos de pobres y, por ley, cualquier tipo de derechos políticos que tuviesen.” Marshall, T. (1949): *Ciudadanía y Clases Social*, op. cit. pág. 310.

Además la provisión pública de los derechos sociales conlleva una tendencia a la burocratización que se convierte en un límite a los principios de libre actuación.⁵⁵ Desde el enfoque liberal se aboga por el reconocimiento de la sociedad civil como un agente de bienestar del mismo rango que el Estado; también se reclama la consideración del deber y la responsabilidad inherente al concepto de ciudadanía.

La ideología *socialdemócrata* destaca como exponente en la defensa de los derechos sociales intrínsecos a la persona y de la obligación moral del Estado de administrarlos (Plant, Lesser, Taylor-Gooby, 1980; Vicent, 1984; Barry, 1990; Plant, 1991). Desde este punto de vista se sostiene como finalidad de los derechos sociales el aseguramiento a la ciudadanía de su capacidad autónoma, es decir, la protección frente a los riesgos del mercado. El concepto de autonomía implica valores democráticos como libertad, igualdad, responsabilidad, bien común, forma de vida, utopía particular, sentido de la solidaridad y de la comunidad (Zapata, 1996). Consecuentemente, un ciudadano no autónomo no puede ser considerado como un ciudadano democrático. La autonomía no es un *input* inherente al sujeto, es decir como algo previo que la persona debe poseer para poder ejercer sus derechos sociales, políticos y civiles, sino un *output* que el Estado debe garantizar y proveer.

El predominio de una ideología sobre el resto resulta determinante en la configuración histórica de la relación entre Estado y sociedad y por tanto, en la consolidación de la ciudadanía social.

1.3.1. Evolución histórica del concepto de ciudadanía en Occidente

La ciudad-Estado griega fue una de las primeras formas de organización política, en la cual el ejercicio de la democracia fue el rasgo sobresaliente. Este hecho ha favorecido la gran influencia que ha tenido en la mayor parte de los ideales políticos modernos (Sabine, 1986). La *polis* abarcaba lo político, lo religioso y lo económico, pero también era una escuela y una moral (Giner, 1992), es decir, una forma de vida. La ciudad-Estado constituía una respuesta idónea a la doble convicción de la sociedad griega, que consideraba como único ámbito posible para un ser civilizado “aquel que puede abarcar y discernir su entendimiento y con el que puede identificarse emocionalmente.”⁵⁶ Esto era posible en las unidades territoriales pro-

⁵⁵ Esta argumentación se comprende si tomamos en cuenta el mecanismo de deslegitimación de la ciudadanía derivado de los límites impuestos por la actividad reguladora del Estado, en concreto el Estado social, como ha puesto de manifiesto Javier Noya: “con el Estado de Bienestar, determinadas profesiones, como los médicos, que gozaban de un alto grado de autonomía se ven obligadas a cederla o a ejercerla en un marco más restrictivo. Esta situación a medida que el Estado de Bienestar extiende sus tentáculos a cada vez más profesiones liberales, se vive como una burocratización y “proletarización” de los profesionales, de las clases medias. La amenaza de la colectivización les arroja en los brazos del individualismo.” En Noya, J. (1993): “Clase, conocimiento y ciudadanía. La (des)legitimación del Estado de Bienestar en la perspectiva del conocimiento de Mannheim”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 62, pág.111.

⁵⁶ Giner, S. (1992): *Historia del Pensamiento Social*, Ed. Ariel, Barcelona, pág. 25.

pías de la Grecia Clásica.⁵⁷ Para los antiguos griegos la ciudad era “la comunidad, procedente de varias aldeas, perfecta ya que posee (...) la conclusión de la autosuficiencia total y tiene su origen en la urgencia de vivir, pero subsiste para el vivir bien”⁵⁸ mediante la contribución de todos los miembros en la supervivencia del conjunto.

Los filósofos clásicos como Platón y Aristóteles concebían al ser humano como social: “el hombre es, por naturaleza, un animal cívico. Y el enemigo de la sociedad ciudadana es, por naturaleza y no por casualidad, o bien un ser inferior o bien más que hombre”⁵⁹. Individuo y sociedad conformaban una simbiosis tal que no era posible pensarlos de forma separada. Si bien, la *polis* tenía una capacidad de disciplina ilimitada, a la cual el sujeto debía subordinarse de forma incuestionable, como ha remarcado Karl Polanyi: “jamás se desarrolló en Grecia ningún concepto de los derechos inherentes al individuo; la libertad le llega al individuo mediante su participación en el Estado.”⁶⁰ Por lo tanto, sólo siendo miembro de la sociedad la persona podía adquirir la virtud plena. Más aún, para Aristóteles la misión del legislador competente en el régimen político ideal debería consistir en “considerar en una ciudad, casta humana, o cualquier otro tipo de comunidad, cómo pueden alcanzar la vida buena y la felicidad que les esté permitida.”⁶¹ En esta afirmación se daban dos claves para entender la ciudadanía de la sociedad griega. Por un lado, el carácter clasista implícito en la expresión “que les esté permitida”, aludiendo a la posición social; por otro lado, el papel de los responsables políticos para establecer el lugar que le correspondía a cada uno según su posición, para alcanzar la felicidad y el bien para el conjunto. Solón, Pericles y Tucídides pueden citarse como ejemplos de legisladores que pretendieron, desde una concepción filosófica moderada hacer realidad esa premisa. Estos pensadores fueron conscientes de la imposibilidad de abolir las diferencias económicas que separaban a los seres humanos; no obstante, establecieron una serie de leyes limitadoras de los derechos de las personas poderosas y protectoras de las indefensas.⁶² Esta afirmación no debe ocultar que la división dual de la sociedad entre ciudadanos y no ciudadanos, cada uno de ellos desempeñando un papel en el marco de relaciones sociales, políticas y económicas, fue uno de los rasgos destacables de las ciudades-Estado.

La cuestión de ciudadanía no se definía sobre la base del lugar de residencia, ni consistía en la garantía de unos derechos básicos “el ciudadano no lo es por

⁵⁷ La orografía griega y su proximidad al mar permitieron a las ciudades-Estados la combinación de un alto grado de autonomía política con un conocimiento de otras culturas e ideas.

⁵⁸ Aristóteles (1986): *La Política*, Alianza Editorial, Madrid, pág.43.

⁵⁹ Ib. idem. pág. 43

⁶⁰ Polanyi, K. (1994): *El sustento del hombre*, Ed. Mondadori, Barcelona, pág.253.

⁶¹ Aristóteles (1986): *La Política*, op. cit. libro séptimo.

⁶² Establecieron el principio de la igualdad ante la ley; el derecho a la libertad de organización, opinión y cultos y el ejercicio de la soberanía política por parte del pueblo. Puede consultarse Giner, S. (1992): *Historia del pensamiento social*, op. cit. pág. 35-45.

habitar en un lugar (pues también los metecos y los esclavos comparten el lugar de residencia), ni tampoco lo son necesariamente quienes disfrutaban de derechos jurídicos como para entablar juicios o ser juzgados.”⁶³ Por el contrario, la ciudadanía clásica era una virtud relacionada con el estatus ocupado en la estructura social; significaba ser miembro de una comunidad política de la que se excluían a ciertos grupos sociales como los esclavos o metecos. Sobre estos últimos Aristóteles destacaba que: “igual que los niños que por su edad aún no han sido inscritos, o de los ciudadanos que ya se han jubilado, puede decirse de ellos que son de algún modo ciudadanos, pero no absolutamente”. La cuestión de ciudadanía era establecida de acuerdo a criterios de parentesco y por nacimiento en la polis. Los ciudadanos participaban activamente en el gobierno de la polis.⁶⁴ Esta participación estaba reforzada por la intervención del Estado para garantizar su autonomía política, como ha destacado Polanyi: “si estos ciudadanos tenían que ser libres y gozar de la igualdad sin caer en la dependencia de los señores, su manutención tenía que provenir de la esfera pública”⁶⁵ porque en caso contrario deberían guardar fidelidad a sus patronos, lo cual reduciría los derechos legales de ciudadanía. Esta forma de entender la autonomía, defendida muchos siglos después por el pensamiento socialdemócrata, era el requisito para el ejercicio de los derechos de ciudadanía y ello desde la defensa del Estado como garante de la misma.

En la sociedad griega clásica el ideal de ciudadanía coexistía con el modo de producción esclavista; aún más se puede afirmar que el primero necesitaba del segundo, según ha puesto de manifiesto Alberto Luis Gómez cuando considera el ocio como pauta de vida de los griegos: “la contrapartida necesaria de esta conceptualización del ocio era la existencia de una sociedad jerarquizada en la cual la inmensa mayoría de esclavos, con su laborar, hacía posible que la minoría patricia no tuviera que preocuparse de los problemas cotidianos.”⁶⁶ La diferencia entre las tres grandes clases de la Grecia Clásica radicaba en la desigual distribución de propiedad y derechos; los ciudadanos gozaban de ambas cosas mientras que los metecos o extranjeros solo disponían de la primera y los esclavos de ninguna.⁶⁷

⁶³ Aristóteles: *La política*, op. cit. pág. 108.

⁶⁴ Para una descripción sobre el modo de organización política véase García Cotarelo, R. (comp.) (1981): *Introducción a la teoría del Estado*, Ed. Teide, Barcelona, cap. 2: “Las formas preestatales de dominación política”, pág. 17-46.

⁶⁵ Polanyi, K. (1994): *El sustento del hombre*, op. cit. pág. 256. El autor describe como se realizaba la administración pública de los bienes para garantizar el sustento de los ciudadanos. Pág.255-267.

⁶⁶ Luis Gómez, A. (1988): *Aproximación histórica al estudio de la Geografía del Ocio*, Ed. Anthropos, Barcelona, pág.31.

⁶⁷ A diferencia de los esclavos, los metecos podían tener una posición socioeconómica holgada, con frecuencia eran los comerciantes. La procedencia de los metecos y extranjeros fue debida a las constantes guerras entre las ciudades estado griegas que “produjeron una multitud de hombres sin estado”. Polanyi analiza el status de los metecos en la sociedad griega, en “Mercados locales y comercio exterior”, en *El sustento del hombre*, op. cit. pág. 279-281.

La apertura de la sociedad griega hacia otras culturas conllevó un avance en el pensamiento político y, de manera subrepticia, una ruptura con el ideal del gobierno soberano configurado por ciudadanos libres e iguales. En consecuencia se aceptó el ejercicio político como el arte del estadista, dirigido por su inteligencia y saber hacer. A partir de aquel momento finalizó el ideal del hombre como animal político y se transformó en la idea del “individuo” que debía aprender a vivir solo.⁶⁸ Diluido el poder político de la ciudad-Estado en la amplitud del Imperio y el “status del ciudadano” en el paradigma del individuo aislado, las nuevas formas de gobierno tomaron modelos directivos de ejercicio del poder, concentrándolo en las manos de las diversas monarquías que componían el Imperio alejandrino. De este modo política y religión se mezclaron debido a la necesidad del Imperio de controlar y someter a los súbditos. El influjo de las religiones orientales se extendió en la cultura griega, surgiendo una doctrina de la salvación (Giner, 1992). La necesidad de tener un asidero donde agarrarse es una constante universal del ser humano, a falta de un sentido de identidad integradora mejor, la religión se ha erigido históricamente en el sustituto más cercano.

Con el declive de la ciudad-Estado griega la sociedad occidental sufrió una progresiva orientalización. Sus rasgos significativos se pueden sintetizar en: 1) aparición de monarquías territoriales; 2) desarrollo de una economía internacional; 3) surgimiento de la cultura de la erudición, que a diferencia de la investigación filosófica no era considerada peligrosa; 4) extensión de la religión como dogma de salvación. Estas tendencias repercutieron significativamente en el desarrollo de las ideas sociales del Imperio Romano.⁶⁹

Los pensadores romanos, a diferencia de la concepción aristotélica, comenzaron a preocuparse del hombre como individuo y no como miembro de una determinada ciudad, produciéndose una “destrribalización del hombre” (Giner, 1992). Esta concepción del ser humano fue propiciada por el dimensionamiento sociopolítico del imperio romano; el nuevo marco de relaciones, abierto con la expansión de Roma, requería una filosofía social que las justificase: el estoicismo.

⁶⁸ Un análisis sobre el fin del periodo helenístico puede verse en Sabine, G. (1986): “El ocaso de la ciudad estado”, en *Historia de la teoría política*, ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 100-112 y Giner, S. (1992): “Crisis de la polis y periodo helenístico”, en *Historia del pensamiento social*, Ed. Ariel, Barcelona, pág.76-87.

⁶⁹ En la sociedad romana se desarrollaron dos líneas de filosofía política: jurídica y teológica. La primera línea se manifestó en el trabajo de los juriconsultos romanos. Estos pensadores concebían el derecho como racional, universal, inmutable y divino que, sólo en una pequeña proporción nacía de una legislación específica. Su forma de plantear el tema otorgaba al juriconsulto el papel de un “sacerdote de la ley”. El Derecho podía surgir por decisión de una asamblea popular (leges), por el voto de alguna parte autorizada del pueblo (plebiscitia), por decreto del senado (senatus consulta), por decreto del emperador (constitutiones) o por edicto de un magistrado autorizado (dotado de imperium). Junto a la línea jurídica, se desarrolló una tendencia teológica en un ambiente cargado de corrupción y despotismo político, planteando una serie de formulaciones de carácter religioso como el estoicismo. Este consistía en una adaptación de las doctrinas griegas para humanizar la conducta de los conquistadores romanos. Su finalidad pretendía producir la autarquía y el bienestar individual. La enseñanza fundamental de los estoicos era una convicción religiosa de la unicidad y perfección de la naturaleza. Vivir con arreglo a la naturaleza significaba resignarse a la voluntad de Dios, aceptando su posición social porque así había sido establecido en el orden de la naturaleza.

El estoicismo afirmaba la existencia de una ciudad universal a la cual pertenecían tanto los hombres como los dioses, que trascendía los límites de las unidades locales o ciudades-Estados. En consecuencia, se deducía la igualdad de todos los seres humanos: nobles y plebeyos; esclavos y libres; ricos y pobres; ciudadanos y extranjeros. Esta fue, sin duda, una de las aportaciones más valiosas del estoicismo que ha influido en la concepción de los ideales políticos occidentales. La extensión del *ius gentium* a todos los hombres supuso la concepción de los seres humanos como iguales por naturaleza y por ello había que considerarlos –naturalmente– libres. De tal modo se otorgaba *status* de ciudadanía a todas las personas, al menos en el plano metafísico porque para su realización política se ha tenido que esperar hasta el siglo XX. Ahora bien, se debe valorar el efecto positivo de la ciudadanía universal en cuanto posibilitaba hacer más soportables las diferencias (T.H. Marshall, 1949) y, con ello, garantizar la integración social.

Esta idea de ciudadanía universal coexistió con un sistema de estratificación compuesto por tres grandes sectores: los patricios dotados de *dignitas*⁷⁰ a quienes correspondía la ocupación de los puestos importantes en el culto, la política y el ejército; frente a ellos los plebeyos, dotados de *libertas*,⁷¹ eran por lo general artesanos o campesinos que, a diferencia de los ciudadanos griegos, tenían una actividad económica o negocio;⁷² por último, los esclavos con una función exclusivamente económica eran quienes realizaban el trabajo duro.⁷³ La brutalidad de la sociedad romana en el trato a los esclavos sólo fue suavizada cuando se descubrió que determinados tipos de explotación eran más productivos si se realizaban por hombres libres (Sabine, 1986; Giner, 1992). De hecho, en la última etapa del Imperio se asistió a un proceso de liberalización de las relaciones de esclavitud, así como a una cierta disminución de las desigualdades sociales, produciéndose incluso episodios de movilidad ascendente.⁷⁴ La correlación entre la liberación del ser humano y el interés económico de ciertos grupos dominantes ha sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad. Si bien los movimientos sociales han podido acelerar el devenir de los acontecimientos, los cambios a favor de los grupos oprimidos han sido posibles cuando las clases dominantes han tenido un interés en ello, bien fuera para mejorar la producción, bien para mantener el *statu quo*.

⁷⁰ Premio simbólico en forma de reconocimiento público a quienes destacaban en la guía política y militar de interés nacional.

⁷¹ Se refiere a la capacidad del hombre de poder hacer lo que la ley y costumbre le permitiera, o, dicho en otras palabras, era una especie de derecho a no sufrir más que lo prescrito por la ley y la costumbre.

⁷² La palabra negocio proviene etimológicamente de *nec-otium* o *negación* de la vida contemplativa.

⁷³ El término trabajo procede etimológicamente de *tripalium*, que era un instrumento de tortura utilizado para obligar a trabajar a los esclavos.

⁷⁴ “Durante esta época [29 a. C.-180 d. C aprox.] de excepcional paz y progreso se redujo la esclavitud, aumentó el número de los ciudadanos y se explotaron mucho más racionalmente los recursos naturales. Lo más importante es que se produjo un gran avance en el sentido de la nivelación de las clases sociales: la aristocracia romana había desaparecido casi por completo, mientras que la riqueza creaba una sólida burguesía a base de toda clase de ciudadanos y libertos venidos a más. Éstos aspiraban a entrar en el orden de los caballeros y aún de los senadores. Muchos lo conseguían” en Giner, S.: *Historia del pensamiento social*, op. cit. pág. 144.

En su última etapa el estoicismo se caracterizó por su «pesimismo social»; destacaba la pérdida de inocencia en la sociedad civilizada, lo cual implicaba la existencia de un cierto grado de corrupción y vicio en el ser humano; profería como misión del hombre bueno prestar servicios a la sociedad, dando un giro hacia la caridad y el altruismo. En este orden de cosas el gobierno era concebido como remedio para afrontar los males humanos; el Estado, un poder coactivo que pretendía hacer tolerable la vida terrena; asimismo desarrolló la idea de dos reinos, uno de origen divino y otro terrenal. Estas ideas fueron ampliamente recogidas por los pensadores cristianos y medievales; e influyeron en la filosofía política que dominó Europa, desde la caída del Imperio Romano occidental hasta el inicio de la Edad Moderna.

El protagonismo de las entidades de carácter religioso durante la última etapa del Imperio Romano fue en detrimento de la capacidad del ser humano para establecer, de forma autónoma, su propia organización política y social. El cristianismo se convirtió en el centro de poder que decidía el destino de las personas y los gobiernos en Europa; dominó el marco de relaciones entre los responsables políticos terrenales y celestiales y el individuo corriente; fue un mecanismo que limitaba el poder absoluto de los monarcas a través de la existencia de una Iglesia universal (Bendix, 1964). Esta limitación de poder requería de argumentos razonados, como los propuestos por los Padres de la Iglesia, quienes tuvieron en San Agustín la figura más destacable.

San Agustín retomó la idea estoica de los dos reinos celestial y terrenal, identificando a la Iglesia como nexo de unión entre ambos. De esta manera la ciudadanía universal romana se desvertebró en dos componentes: la ciudadanía terrenal, propia de la sociedad humana, que estaba dividida en varios estados y la ciudadanía divina que era única. El pensamiento agustiniano establecía entre los deberes de la persona mantener el orden legal divino y subordinar las leyes más bajas a las más altas y, por tanto, la ley eterna debía ser respetada por los miembros de la sociedad. Se concebía la vida espiritual como la única que debía importar a los seres humanos y la función del Estado consistía en propiciar esa premisa de conducta dirigiendo el destino de los miembros de la comunidad hacia la salvación de las almas.

Iglesia y Estado, poder celestial y terrenal no estaban llamados a entenderse espontáneamente, sino que fue necesario delimitar los campos de actuación recíprocos.⁷⁶ El resultado de la lucha de poderes culminó con la pretensión de la limitación

⁷⁵ Aunque fue Marco Aurelio quien desarrolló la idea de amor al prójimo como parte central de la moral.

⁷⁶ Los siglos XI y XII fueron fecundos en textos políticos que trataban de discernir y esclarecer los límites de ambos tipos de autoridad. En el siglo XIII, el quehacer intelectual generado en torno a las universidades, posibilitó la aparición de una concepción filosófica reconciliadora de los poderes terrenales y eclesiásticos sobre la base de las consignas aristotélicas. Esta corriente de pensamiento concebía la naturaleza humana formada por la combinación de un principio espiritual y otro físico, de donde surgió la necesidad de disponer de una autoridad específica para cada tipo de poder. En consecuencia, el gobierno se distribuyó en un poder espiritual y otro temporal cada uno con su propia jurisdicción. La autoridad era considerada una derivación a la vez de Dios y del pueblo. El rey era el representante del sistema jurídico y estaba sometido al Derecho, debido a la doble función representativa que ejercía como representante secular del pueblo ante Dios y de Dios ante el pueblo, este era el principio de bienestar de la comunidad, que incluía la salvación eterna de sus miembros y la estabilidad de la estructura política y social. Estas premisas

de ambos en favor de gobiernos constitucionalistas y representativos. En el plano de la organización política terrenal, la sociedad medieval se caracterizaba por estructuras federalistas con un alto grado de independencia en las instituciones locales, bajo la forma de patrimonialismo en unos casos y feudalismo en otros (Bendix, 1964). Desde esta doble vertiente las relaciones sociales medievales se basaron en una formulación de derechos y deberes jurada ante Dios: el monarca tenía reconocida su autoridad en apelación a una ley moral superior; los vasallos conocían los “derechos” de su jurisdicción y la manera de hacerlos valer apelando a la autoridad canónica de la Iglesia.⁷⁸ Este modelo de organización implicaba un tipo de relación social donde el carácter personal del contrato conllevaba una forma de vida específicamente estamental (Weber, 1922). El contrato representaba la constitución de una relación fraternal con derechos desiguales y deberes de fidelidad recíproca. En consecuencia cada individuo se encontraba apresado en una red compleja de intercambios desiguales que le sometían a obligaciones y le procuraban protecciones en función de tal organigrama de dependencia respecto al señor feudal y la inscripción en el sistema de solidaridades y coacciones del linaje y la vecindad.

La visión de la sociedad medieval como un todo integrado no debe soslayar la cuestión social de los sectores de población ubicados en la parte baja de la escala social. En el transcurso del primer milenio d.C., durante la etapa de expansión del cristianismo, las sociedades agrarias cerradas reflejaron un sistema de estratificación en el cual no faltaron los “prescindibles”⁷⁹ es decir, el sector de población ubi-

filosóficas no acabaron con las controversias entre Iglesia y gobiernos seculares que se sucedieron durante los siglos XIV y XV. Para una profundización en la historia política medieval véase Sabine, G. (1986): *Historia de la teoría política*, op. cit. Capítulo XI: “Séneca y los Padres de la Iglesia”, Capítulo XII: “El pueblo y su ley”, Capítulo XIII: “La cuestión de las investiduras” y Capítulo XIV: “Universitas hominum”. Giner, S. (1992): *Historia del pensamiento social*, op. cit. Libro Segundo, Capítulo II: “La expansión del cristianismo en el mundo romano”, Capítulo III: “El medievo”, Capítulo IV “El escolasticismo”. Bendix, R. (1964): *Estado nacional y ciudadanía*, op. cit., capítulo 2: “Las estructuras premodernas y las transformaciones de las sociedades de Europa Occidental”; Ganshof, F.L.: *El feudalismo*, Ed. Ariel, Barcelona; Gierke, O.: *Teorías sobre la Edad Media*, Ed. Huelmul, Buenos Aires.

⁷⁷ El patrimonialismo hacía referencia al modo de administración de la casa real y los dominios del soberano. Se desarrolló con la delegación de autoridad en los representantes del rey, con el fin de extender su autoridad fuera de su propio territorio. A ciertos hombres, que estaban antes al servicio personal del rey, se les confiaba cada vez mayores responsabilidades; se les recompensaba cada vez mejor por sus servicios y en forma más permanente; ascendían en todos los aspectos llegando a gozar de gran independencia personal con referencia al soberano. El feudalismo se basaba en relaciones de fidelidad jurada entre el monarca y los vasallos. El vasallo juraba fidelidad a su monarca y reconocía así su obligación de servicio. A su vez, el rey le otorgaba un feudo o le confería ese carácter a las tierras que ya poseía. Este sistema de relación obtuvo cierto grado de estabilidad debido a los lazos recíprocos que ligaban al soberano con sus vasallos. El feudalismo suponía inmunidad garantizada, por cuanto al vasallo se le reconocía el derecho a ejercer ciertas facultades judiciales y administrativas. Sin embargo, donde predominaba el modelo patrimonialista esta facultad seguía perteneciendo al rey.

⁷⁸ Se trataba de derechos determinados, basados en el grupo y no en el individuo, que bien podían ser privilegios hereditarios o bien estar derivados de ciertas “inmunidades” concedidas por la Iglesia o por las Corporaciones municipales.

⁷⁹ Los prescindibles conformaban una “clase bastante grande de personas prescindibles de quienes los otros miembros de la sociedad tenían poca o ninguna necesidad. Entre ellos se incluían diversos tipos que iban desde pequeños delincuentes y proscritos hasta mendigos y vendedores ambulantes, así como todos aquellos que se veían

cado al margen de las relaciones de intercambio social. Incluso en este tipo de sociedades una masa de población se escapaba del reticulado de protecciones dándose un proceso de desafiliación (Castel, 1997). El estudio de la atención dispensada por el sistema social a quienes se veían abocados a una posición de marginación ofrece claves interesantes para interpretar la cuestión de la ciudadanía de los demandantes de prestaciones sociales, puesto que la política social occidental se inscribe dentro de la tradición judeo cristiana.

El pensamiento cristiano ha valorado la pobreza con referencia a Cristo y a los modelos de la vida apostólica, de quienes supieron despojarse de los bienes materiales para entregarse a Dios, es decir, la pobreza elegida como componente de la santidad. En la práctica, la pobreza se convirtió en un modo de salvación donde el pobre era el medio privilegiado para que el rico ejerciera la virtud cristiana de la caridad, obteniendo la oportunidad de salvar su alma. De esta forma emergieron instituciones para los pobres, huérfanos, ancianos, minusválidos, enfermos, etc. cuya misión era socorrer a quienes estaban en una situación de necesidad. A pesar de la opinión de algunos autores⁸⁰ es preciso subrayar que la acogida a los pobres no se realizó de forma indiscriminada; por el contrario, se establecieron, al menos, dos requisitos de acceso a la condición de “asistencia”, o “caridad”: mostrar signos físicos de pobreza como enfermedad, vejez, invalidez, es decir, demostrar la incapacidad para trabajar y ser autónomo económicamente; el segundo requisito era la domiciliación en el lugar de nacimiento.⁸¹ Este criterio fue claramente explicitado en el Derecho de pobres inglés con las disposiciones que prohibían a los trabajadores aptos para el trabajo abandonar sus parroquias. Asimismo la propuesta de atención a los pobres, realizada por Juan Luis Vives, establecía que los mendigos sanos forasteros fueran reexpedidos a su lugar de origen.⁸² Domiciliación y comprobación de necesidad son dos rasgos presentes en las políticas de asistencia social desde la época medieval hasta la actualidad.

En la Edad Media se podían distinguir dos tipos de indigentes: los mendigos o pobres no válidos y los pobres vergonzantes que vivían su condición de miseria de forma privada, denotando un proceso de movilidad descendente.⁸³ Además de estos

obligados a vivir únicamente de su ingenio o gracias a la caridad del prójimo.” Lenski, G. (1969): *Poder y privilegio*, Ed. Paidós, Buenos Aires, pág. 292.

⁸⁰ Moix afirma sobre este aspecto: “En tales circunstancias, no puede extrañar que la mendicidad se desarrollara notablemente por toda Europa, dado que la petición de limosna era no solamente un medio fácil de ganarse la vida, sino también algo socialmente respetado”, en *Bienestar social*, ed. Trivium, Madrid, pág. 39.

⁸¹ “La unidad natural y el centro de la vida de una persona era la parroquia en que había nacido, se había bautizado y se había casado y en la que, con toda seguridad moriría y sería enterrado. Era, asimismo, esa parroquia adonde uno podía acudir, para solicitar ayuda, en época de escasez. Y si a alguien le daba por vagabundear, era también su parroquia natal adonde con toda probabilidad sería devuelto.” en Moix, M. (1986): *Bienestar Social*, op. cit. pág. 102

⁸² Sobre el requisito de la proximidad Castel informa de la existencia de dos modos de proximidad: geográfica y social. La primera se refería al lugar de nacimiento, la segunda al “hecho de poder hacerse reconocer por personas dignas de fe”. Castel, R. (1998): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 58.

⁸³ Los pobres vergonzantes eran atendidos de forma anónima por la parroquia, eximidos de la obligación de realizar cualquier trabajo manual, puesto que este tipo de trabajo era considerado indigno para las personas de cierto

dos grupos más o menos homogéneos, existían los *supernumerarios*, quienes no tenían ningún lugar asignado en la estructura social ni en el sistema de distribución de las posiciones reconocidas, ni tan siquiera como auxiliados. Este contingente de población excedentaria comenzó su periplo en el siglo XIV, momento en que se produjo una propensión a la movilidad en una sociedad que no estaba preparada para absorberla. El deseo de cambio de quienes solamente disponían de sus manos para ganarse la vida chocaba con la voluntad política para prohibirla. Los primeros buscaban un lugar que les garantizara la subsistencia; los segundos, fijarles a su lugar de residencia y a las condiciones de trabajo existentes.⁸⁴ En principio la clase social alta pretendía obligar a toda la población a cumplir con sus exigencias, aunque eran los grupos vulnerables o vulnerados quienes padecían las consecuencias, al establecerse como requisito de asistencia la territorialización.

A pesar del carácter cerrado de la sociedad medieval a finales del siglo XVI surgieron diferentes movimientos de protesta,⁸⁵ cuando las relaciones de paternalismo feudal, arraigadas en el ámbito doméstico-local, se habían quedado obsoletas. El fin de la Edad Media estuvo precipitado por la recuperación del hombre de la confianza en sí mismo, gracias al desarrollo de la ciencia y los descubrimientos científicos; al avance de las comunicaciones que permitían el acceso a nuevos mercados, incluso los situados en ultramar y al reconocimiento por las clases subordinadas de la pérdida de paridad de las relaciones sociales, manteniéndose sus obligaciones sin obtener sus derechos tradicionales. El Renacimiento supuso el inicio de la lucha de los seres humanos por controlar su destino, de acuerdo a sus intereses del plano terrenal y en detrimento de los espirituales. Los grupos con mayor capacidad de influencia lograron imponer sus intereses y “dirigieron” los acontecimientos para conseguir sus objetivos. El paso de una sociedad teocéntrica a una homocéntrica se tradujo, históricamente, en el dominio salvaje del hombre por el hombre. Este fue el punto de inflexión que marcó el Renacimiento con la época anterior.

El auge económico iniciado en el siglo XVI resquebrajó la concepción localista de la sociedad medieval, en el intento por controlar el todavía incipiente mercado. Para ello eran necesarios gobiernos de mayor entidad que los feudales, con el fin de

estrato social. Juan Luis Vives aludía a la atención social necesaria para este grupo de población véase “De Subventionem Pauperum” publicado en castellano (1992) *Del socorro de los pobres*, Ed. Hacer, Barcelona.

⁸⁴ En Francia, Inglaterra y España se promulgaron decretos de limitación de la movilidad geográfica de la población. Véase Castel, R. (1998): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 78 y ss.

⁸⁵ Los milenaristas, aparecieron con la llegada del primer milenio; eran movimientos de carácter religioso, independientes de la Iglesia; confiaban en el advenimiento de un mundo mejor. El bandolerismo social, en su doble vertiente populista, ejemplificada en la figura de Robin Hood, cuyo fin era robar a los ricos para repartirlo entre los pobres y la conservadora, compuesta de bandoleros que servían a los terratenientes en su oposición al poder central del monarca. No obstante fue el legitimismo populista el movimiento social con mayor influencia en el cambio de las relaciones sociales de la época; surgió como protesta contra los abusos cometidos en el ejercicio del poder señorial, su interés no era la abolición del sistema medieval sino reconducirlo a la situación anterior, en la que cada uno cumplía sus obligaciones y obtenía sus derechos. Su confianza plena en el monarca favoreció la lealtad del pueblo en la extensión del poder absoluto del rey en detrimento de los privilegios estamentales de la aristocracia feudal. Véase Bendix, R. (1964): *Estado Nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 50 y ss.

explotar los recursos naturales; impulsar el comercio interior y exterior; así como desarrollar el poder nacional. En este orden de cosas la nobleza feudal perdió influencia en favor de la monarquía que concentraba la mayor parte de los poderes; a su vez, la burguesía necesitaba un gobierno fuerte que protegiera sus intereses económicos, relacionados con las actividades de intercambio comercial.⁸⁶ Ello era posible por medio de un Estado territorial administrado en términos centralistas. Por lo tanto cabe destacar la función de seguridad del Estado como la más antigua, estando relacionada con los intereses del precapitalismo.

El nuevo modelo de Estado estaba basado en el poder absoluto de los monarcas que acabaron, por la fuerza, con las instituciones medievales y con el poder de la Iglesia. La aparición del Estado, en sentido moderno, tuvo un significado claramente revolucionario configurándose como el garante del mantenimiento del orden público, asentándose para ello sobre cimientos nuevos y más sólidos.⁸⁷

Durante el Renacimiento las relaciones sociales comenzaron a forjarse sobre nuevos vínculos produciéndose un proceso de desintegración de la sociedad feudal. La presión demográfica de las ciudades medievales no podía ser absorbida por las relaciones gremiales. La regulación del trabajo contrastaba con la disponibilidad de una mano de obra mendicante. El vagabundo se extendió durante esta época; no estaba inscrito a ningún linaje ni en los vínculos de interdependencia (Castel, 1997). En este sentido, el vagabundo concentraba una doble exclusión: del trabajo y de la asistencia; carente de un “estado” o “estamento” carecía también de la protección social inherente al mismo. La imagen simbólica del vagabundo ha teñido históricamente su carácter de apelativos asociados a una renuncia consciente y volitiva contra el trabajo.⁸⁸ A los efectos de nuestro estudio

⁸⁶ Asimismo era preciso equilibrar y neutralizar las tensiones étnicas surgidas en las ciudades medievales. Sobre este aspecto véase Habermas, J. (1992): “Ciudadanía e identidad nacional. Consideraciones sobre el futuro europeo”, en *Revista Debats*, nº 39. Valencia, ed. Alfons el Magnànim, pág. 12.

⁸⁷ Maquiavelo fue quien introdujo la palabra al vocabulario político. Su preocupación se centró en los medios por los cuales los estadistas podían hacer que los Estados perdurasen. En “El Príncipe” se ocupó, precisamente, de las monarquías o gobiernos absolutos. Para él, la finalidad de la actividad política era conservar y aumentar su poder, defenderse frente a las agresiones que debilitaban el ejercicio político. Sin embargo, fue Bodino, a finales del siglo XVI quién suavizó las interpretaciones del concepto formulado por Maquiavelo. El pensamiento bodiniano estuvo fundamentalmente influenciado por el marco sociopolítico de su época, caracterizado por el clima enconado de las guerras de religión que deterioraban la unidad del reino de Francia. Bodino consideraba que en cada Estado solo podía haber un único legislador reconocido o soberano, a cuyas decisiones se atribuyera la autoridad suprema. Contra el soberano no podía prevalecer legítimamente ningún derecho adquirido, ningún tipo de jurisdicción secular o espiritual. La soberanía no era tanto una cuestión de poder como de derecho. El Estado era para Bodino la instancia que debía intermediar para evitar el extremismo religioso imperante en las cuestiones políticas desde siglos atrás y especialmente en su época.

⁸⁸ Compartimos la visión de Castel, quien se opone a esta consideración. Este autor ha realizado una interesante construcción sociológica del vagabundeo en el periodo que va desde el siglo XIV hasta el final del Antiguo Régimen. En su análisis ha encontrado suficientes referencias que contrarrestan dicha imagen, siendo los “representantes desesperados de pequeños oficios” quienes experimentaban la movilidad geográfica y profesional en busca de trabajo. Para un estudio detallado véase Castel, R. (1998): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. capítulo 3: “El salario sin dignidad”.

interesa destacar que, a pesar de las raíces estructurales del problema social generado por y en la práctica del vagabundeo, la administración social inaugurada con el Renacimiento ubicaba en las personas afectadas la raíz del problema y por tanto, su solución.

La posición social de los individuos desafiliados fue criminalizada y su pena debía pasar por la terapia laboral. Esta consideración de la pobreza debe ser interpretada con relación a la necesidad del capitalismo incipiente para someter a la mano de obra mendicante en la realización del trabajo duro.⁸⁹ Juan Luis Vives en su obra *De subventione Pauperum* no escatimó adjetivos para describir el *modus vivendi* de quienes subsistían en situación de pobreza. Denunciaba que algunos pobres válidos simulaban enfermedades varias para no trabajar; utilizaban a los niños para pedir limosna; tenían riquezas pero pasaban por ser pobres; se quejaban de que la limosna recibida era escasa; no guardaban el dinero porque lo obtenían cómodamente; se dejaban arrastrar por la vida fácil y los vicios; no aceptaban consejos y en algunos casos robaban amparándose en su condición de pobreza. A renglón seguido exhortaba a los magistrados públicos y a las personas particulares para que socorrieran la “mendiguez a tiempo y no permitan que se pegue y endurezca en las entrañas de su ciudad tamaña afección y tan feísima apostema.”⁹⁰ El aspecto más relevante de la obra de Vives fue la propuesta de medidas de carácter social. Sus planteamientos influyeron en la política social europea de finales del siglo XVI y en particular en la reformulación del derecho de pobres inglés. Entre estas medidas cabe destacar la realización de un censo de pobres; no tolerar que nadie viviera ocioso en la ciudad y menos si se trataba de pobres válidos.⁹¹

La política social de finales del siglo XVI se caracterizó por un tratamiento policial de la cuestión social a través de la represión de la “infraclase”.⁹² De esta manera el hiato entre clases sociales persistía en función de la posición social del sujeto, es decir, por su relación dentro de la estructura de intercambios sociales y económicos. En este sentido se puede afirmar que quienes estaban al margen de las relaciones estamentales carecían de *status* de ciudadanía y por tanto, el Estado tenía potestad para decidir su destino mediante la represión y el castigo. Este poder estatal se acabó en las sociedades occidentales con las dos revoluciones europeas, la política y la industrial, que favorecieron el reconocimiento de la ciudadanía a todas las personas, incluidas las dependientes. Sin embargo su extensión a todas las clases sociales fue un proceso lento, recogido en primer término en las formulaciones políticas e incluso jurídicas, pero en la práctica la ampliación de la ciudadanía siguió te-

⁸⁹ El trabajo forzado, la pena de galeras, la deportación a las colonias pueden ser citados como ejemplos.

⁹⁰ Vives, J.L. (1525): *De subventione Pauperum*, publicado en castellano (1992) *Del socorro de los pobres*, Ed. Hacer, Barcelona, pág. 75.

⁹¹ Proponía la aplicación de trabajo duro a los vividores como escarmiento.

⁹² Para una descripción del caso español puede verse Álvarez Uría, F. (1983): *Miserables y locos*, Ed. Tusquets, Barcelona.

niendo fuertes restricciones hasta bien entrado el siglo XX, como lo demuestran algunos capítulos de la historia europea: la dominación fascista, el genocidio o las dos guerras mundiales, entre otros.

El absolutismo monárquico llegó a un punto insostenible al pretender succionar mediante impuestos indirectos a la burguesía y a la nobleza. Por su parte, las clases desfavorecidas asistieron a un empeoramiento de sus condiciones de subsistencia. La ruptura de las relaciones feudales conllevó a la debilidad e inestabilidad de su condición social (Castel, 1997). A la vez el trabajo había dejado de ser una obligación derivada de la relación social para ser la única fuente de riqueza, es decir, de supervivencia para este sector de población. Desde un punto de vista socioeconómico cabe destacar el desarrollo dual de las sociedades europeas hasta el siglo XVIII; creció la productividad de la tierra y de las industrias; prosperó el comercio y con ello se enriqueció la burguesía ascendente; pero la miseria se acrecentó entre las clases no privilegiadas.

El orden de cosas anteriormente descrito propició el clima revolucionario que se difundió primero en Inglaterra y posteriormente en Francia y Estados Unidos proclamando los principios de libertad e igualdad.⁹³ En términos generales, se puede afirmar que los logros revolucionarios fueron los del pueblo, pero sin el pueblo. Las ideas liberales de Igualdad ante la ley, Libertad intelectual y economía del *Laissez-faire*, crearon la expectativa de luchar por un mundo mejor aunque, en realidad, iba en provecho de la nueva clase dirigente, a quien benefició primeramente el desarrollo de los derechos civiles⁹⁴ (Marshall, 1949; Bendix, 1964). Estos venían a garantizar la limitación del poder absoluto de los monarcas despóticos y también la libertad en el ámbito económico; de tal modo fueron compatibles y necesarios para los objetivos del *laissez-faire*.⁹⁵

⁹³ En Inglaterra se produjo en el bienio 1688-1689; en Estados Unidos en el quinquenio 1783-1788 y en Francia en 1789. Cada una de ellas tuvo unos rasgos específicos. La filosofía británica era de clase media se posicionaba a favor del liberalismo, el cosmopolitismo y el individualismo. Entre los autores más destacados sobresalió John Locke. Además de los planteamientos de la clase media también se vieron impulsadas las reivindicaciones de las clases bajas, favorecido por la posición privilegiada de Gran Bretaña en el contexto económico internacional. En Estados Unidos la revolución se encaminó hacia la Independencia de Inglaterra. Por su parte la Revolución francesa tuvo un gran impacto tanto en términos políticos como sociales donde las clases bajas se sumaron a las consignas revolucionarias de la burguesía que luchaba contra los privilegios de clase de la nobleza y el clero. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se convirtieron en un principio unificador de la igualdad de todos los seres humanos.

⁹⁴ La libertad de la persona, la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, el derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos y el derecho a la justicia.

⁹⁵ En un contexto de economía de mercado los derechos civiles eran fundamentales porque concedían a cada individuo la facultad de intervenir de forma independiente en la lucha económica. Ahora bien, "al reconocer únicamente a las personas que poseen medios para protegerse a sí mismas, la ley acuerda en la práctica, derechos civiles a los dueños de propiedades o a los que tienen una fuente de ingresos asegurada. Todos los demás resultan condenados por su fracaso en la lucha económica. El principio abstracto de la igualdad subyacente en el reconocimiento legal e ideológico del individuo independiente es a menudo la causa directa de desigualdades gravemente acentuadas" véase Bendix, R. (1964): *Estado nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 83.

La implantación del imperio de la ley repercutió en la cuestión social de la clase trabajadora, particularmente por la “liberación” de las relaciones laborales. Sobre este hecho se ha realizado una interpretación optimista de la nueva condición social de las clases bajas, como la de Marshall quien afirmaba: “la historia de los derechos civiles en su periodo de formación es la de una inclusión gradual de nuevos derechos a un status que ya existía y que se consideraba que afectaba a todos los miembros adultos de la comunidad. Este carácter democrático o universal del status emergió naturalmente del hecho de que era fundamentalmente el status de la libertad y en la Inglaterra del siglo XVIII todos los hombres eran libres.”⁹⁶ Sin embargo, la libertad lograda con el movimiento revolucionario dejó en una situación de desprotección a la mayor parte de la clase trabajadora, que debía recurrir a contratar su fuerza de trabajo para subsistir. Este hecho se vio agravado en la medida que la defensa de la libertad forzaba la no intervención en las relaciones laborales instituidas como un contrato entre dos particulares y anulando cualquier vestigio de regulación gremial de las condiciones de trabajo. Los obreros debían comprender que su “verdadero interés” no era tener garantías contra la miseria gracias a un salario asegurado sino abrazar la ideología liberal que los hacía competir, retribuía las “facultades” y los “talentos” y penalizaba a los mediocres y a los débiles (Castel, 1997). De esta manera, los derechos civiles como primer paso en la consolidación de la ciudadanía iniciaban su andadura excluyendo a un amplio sector de población. En consecuencia, el esfuerzo de las clases bajas no podía ser otro que la reivindicación política de los derechos reconocidos en la ley, según la cual todos los hombres eran iguales.

El pensamiento liberal del siglo XVIII confiaba en la libertad económica como principio regulador de la economía y fuente de riqueza. La imagen simbólica de la «mano invisible» de Adam Smith era una muestra suficiente de la fe en la teoría liberal. Defendían la influencia de los principios no intervencionistas en las mejoras de las condiciones de vida de las clases bajas. Ello sería posible a través del cambio operado en el valor social del “trabajo”; en la medida que se liberaban las condiciones de contratación los trabajadores serían libres para “elegir” el trabajo que más les conviniera. Debe observarse el paralelismo existente entre estas demandas de la burguesía y la defensa de la flexibilización laboral efectuada por el empresariado en la última década del siglo XX. En ambos casos se alude a las ventajas para las clases laboriosas en términos de oportunidades de trabajo; sin embargo, son las clases económicamente dirigentes quienes se benefician directamente de tales medidas al minimizar los costes de personal, tanto en cuanto un mercado desregulado conlleva una intensificación del debilitamiento de quien depende de otros para su subsistencia.

En este orden de cosas, la liberalización de las relaciones laborales hacía presuponer la disponibilidad de empleos, por lo cual únicamente se toleraba el socorro público a quienes no fueran válidos para trabajar.⁹⁷ La Beneficencia trataba de pro-

⁹⁶ Marshall, T.H. (1949): *Ciudadanía y clase social*, op. cit. pág. 306.

⁹⁷ En este contexto debe comprenderse la ligazón entre Beneficencia y Medicina Pública que caracterizó institucionalmente la atención a los indigentes en la España Liberal. Ello fue propiciado por la alta correlación entre per-

teger la salud pública, de prevenir la transmisión de enfermedades infecciosas y también de controlar la mendicidad y la vagancia. Era, pues, una cuestión de orden público. Se distinguían tres categorías de pobres: a) *pobres de solemnidad*, estas eran las personas impedidas para trabajar cuya subsistencia dependía de las limosnas; b) *pobres vergonzantes*, definidos como personas cuyas fortunas habían venido a menos, es decir, habían sufrido un proceso de movilidad descendente y se avergonzaban de pedir limosna; c) *jornaleros desocupados y enfermos convalecientes*. En la legislación ilustrada sobre Beneficencia se excluía explícitamente a los vagos, para quienes se dictaban penas que castigasen la ociosidad.⁹⁸ Cada tipo de pobreza disponía de un equipamiento específico, a los primeros correspondieron los hospicios, donde se les enseñaba los oficios y artes útiles al Estado; la atención a los pobres vergonzantes se hacía a domicilio a través de las Diputaciones de parroquia; el último grupo era atendido a través de las Diputaciones caritativas de barrio, cuya finalidad consistía en prevenir la mendicidad, velar por la educación de los niños, distribuir las limosnas entre los pobres y realizar un censo de estos.

Por su parte, el problema de los pobres sanos no era un ámbito de acción pública, puesto que para los primeros liberales la pobreza y enfermedad eran responsabilidad fundamental del individuo que la padecía (Beltrán Aguirre, 1992). Por tanto, esta categoría de pobres debía buscar trabajo en el mercado libre, en el cual ya no existían las restricciones gremiales. El derecho al trabajo promulgado en las revoluciones burguesas no contemplaba la obligación del Estado de procurar un trabajo a quien lo necesitase; su competencia consistía en abolir las restricciones laborales y así garantizar que fuera posible la contratación libre. Por tanto, la tarea de buscar trabajo correspondía al obrero, bajo ninguna circunstancia competía al Estado “colocar” a quien buscaba trabajo. Este era una mercancía y por tanto debía responder a la ley de la oferta y la demanda.

La apertura del mercado de trabajo conllevó a la criminalización de la práctica del vagabundeo y la mendicidad de quienes eran aptos para trabajar, como si el hecho de querer trabajar fuera sinónimo de encontrar trabajo. El ideal liberal de la responsabilidad individual, buscaba la adaptación de los vagos y maleantes al propio sistema de producción. En este sentido la regulación normativa de la Beneficencia establecía mecanismos que permitieran diferenciar a los verdaderos pobres de los falsos; para estos últimos se imponía la vía de la represión, como se ponía de manifiesto en el siguiente párrafo de Manuel Ortiz de Zuñiga –uno de los iniciadores del Derecho Administrativo en el siglo XIX– en referencia a la Beneficencia española:

“Pero la caridad pública no se ha de ejercer con tal indiscriminación que, por medio de ella, se fomente el vicio y la holganza y se usurpe al verdadero necesitado

sonas enfermas infecciosas y pobres al mismo tiempo. Véase Alvarez-Uría, F. (1983): *Miserables y Locos. Medicina mental y orden social en la España del siglo XIX*, ed. Tusquets, Barcelona.

⁹⁸ Se establecía asimismo “la intervención del ejército si fuere preciso, destinando los válidos a trabajar y los niños a aprender un oficio.” Legislación promulgada entre 1778 y 1789. Véase Alonso Seco, J.M. y Gonzalo, B. (1997): *Asistencia social y servicios sociales en España*, Ed. Boletín Oficial del Estado, pág. 55.

el auxilio que la humanidad le debe, para malgastarlo en el que, pudiendo trabajar, no merece que la sociedad le proteja. La vigilancia de la autoridad debe, pues, fijarse en investigar cuáles son los que realmente necesitan estos socorros y cuáles aquellos que, por el contrario, merecen una corrección que les obligue a ser laboriosos y no permitir jamás los mendigos voluntarios y robustos, que ciertamente son unos vagos, indignos de lástima y menos de la beneficencia del hombre honrado.”⁹⁹

Las políticas sociales de la época intentaron obligar al indigente a ocupar un trabajo en el mercado libre y a no vivir de la asistencia social. Las medidas correctoras de la pobreza se aplicaron con firmeza durante el desarrollo del Estado liberal.

A lo largo del siglo XIX, la exacerbación del individualismo, se aplicó de forma decidida a la acción pública del gobierno. En el contexto político de la Ilustración los soberanos tuvieron que convertirse en reformadores, para mantenerse en su lugar, dando paso al denominado “despotismo ilustrado”. La función de seguridad del Estado se amplió con la garantía de la defensa de las libertades civiles de pensamiento, expresión y asociación, la seguridad de la propiedad y el control de las instituciones políticas mediante una opinión pública informada. Esta afirmación era válida parcialmente, sólo cuando se aplicaba a los grupos sociales dominantes y económicamente independientes; porque las revoluciones burguesas habían igualado la ciudadanía en términos jurídicos pero no sociológicos y la desigualdad de clases seguía siendo patente.

El proceso de industrialización y la consiguiente concentración obrera en las áreas urbanas implicaba la aparición de una nueva conciencia social entre las clases desfavorecidas. Ante el riesgo de revueltas de clase los dirigentes burgueses no dudaron en limitar los derechos de reunión, expresión y pensamiento de la masa trabajadora. Para ello utilizaron diferentes mecanismos como la vigilancia de las reuniones de los trabajadores y la limitación del número de asistentes.¹⁰⁰ Otra forma de control a la clase trabajadora fue la reinstauración de la *libreta obrera* cuyo objetivo era controlar la movilidad de la clase dominada; en ella quedaban reflejadas las deudas que hubiera podido contraer con su anterior jefe siendo obligación del trabajador presentarla para poder ser contratado. De esta manera se quebraba el principio de igualdad de los contratantes quedando el obrero a merced del patrón.

La extensión de la ciudadanía a todas las clases sociales fue un lento proceso cargado de laberintos legales que obstaculizaron la consecución de la plena ciudadanía para el sector de población posicionado en la parte baja de la escala social (Bendix, 1964). Las líneas políticas impuestas por la burguesía provocaron el surgi-

⁹⁹ Ortiz de Zuñiga, M.(1978): *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, págs. 123-132.

¹⁰⁰ Los trabajadores franceses, bajo la Restauración, no podían reunirse excepto con la presidencia del precepto o del comisario de política. Por su parte, la escuela manchesteriana creía en la necesidad de conceder absoluta libertad de competencia económica a los patronos, pero consideraba que la libertad de asociación de los obreros no podía ser tolerada. Véase Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, pág.254-257 y Giner, S. (1992): *Historia del pensamiento social*, ed. Ariel, Barcelona, pág. 429-430.

miento de varios movimientos disidentes con el *statu quo* ocupado por aquella;¹⁰¹ se le criticó de alejarse de los principios defendidos en los movimientos revolucionarios de épocas anteriores y particularmente de aprovecharse del apoyo recibido por parte del pueblo llano sin ofrecerles una mejora de las condiciones de vida. A pesar de la existencia de dichos movimientos el Estado liberal impuso su sello político en el siglo XIX.

Las características generales del Estado liberal, en su expresión como Estado de Derecho pueden sintetizarse destacando cuatro aspectos: 1) imperio de la ley como expresión de la voluntad general; 2) división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial; 3) legalidad de la Administración cuya actuación se adecua a las exigencias legales con suficiente control judicial; 4) derechos y libertades fundamentales con garantía jurídico formal y efectiva realización material.¹⁰² Esta definición soslaya la condición social de las clases desfavorecidas en un modelo de sociedad donde las clases dirigentes se afanaron en defender sus privilegios frente a las otras clases sociales. El ideal de igualdad defendido en las revoluciones burguesas no trascendió al terreno de las realizaciones políticas; únicamente se aceptaba el principio de igualdad de oportunidades, que en el pensamiento liberal significaba la supresión de privilegios feudales y leyes proteccionistas que limitasen la libertad de actuación y la capacidad individual de lograr el éxito (Sánchez Agesta, 1993; Giner, 1992). La diferencia del liberalismo con respecto a la etapa de privilegios sociales anterior estribaba en la naturaleza de aquellos; para los liberales los principios de estratificación social se situaban en los méritos económicos de cada uno, es decir, en la capacidad de rentabilizar sus esfuerzos en el ámbito mercantil; mientras que en la sociedad medieval el criterio de estratificación se fundamentaba en la herencia familiar, por la pertenencia a la aristocracia. Por su parte la masa de población ubicada en la base de la pirámide social mantenía la misma posición de dependencia bajo ambos regímenes; aunque en la etapa liberal la idea de libertad pretendió ocultar la desigualdad de clases.

El liberalismo del siglo XIX fue pragmático en su forma de gobierno orientado hacia los intereses de la burguesía. Ello estuvo propiciado por la seguridad obtenida por la clase media comercial e industrial; el declinar de la nobleza terrateniente; y la falta de organización de la clase trabajadora hasta la mitad del siglo XIX. De ahí la relevancia del liberalismo político en la sociedad dieciochesca. Fue en Inglaterra donde alcanzó un mayor desarrollo, tanto a nivel teórico como práctico, debido a su

¹⁰¹ En Francia surgieron algunos movimientos, como el de la Conspiración de los Iguales, que pretendían la igualdad económica y la administración pública de los bienes, con la consiguiente eliminación de la propiedad privada. Este movimiento surgió tras la Revolución Francesa cuando quedó patente que el poder volvía a las clases poseedoras y el pueblo, además, perdía su derecho a vetar las decisiones de la Asamblea legislativa. Todo ello acompañado por una franca restricción de la libertad de expresión y prensa. En este contexto François Babeuf creó una organización secreta cuya finalidad apuntaba hacia una redistribución de la riqueza. El movimiento fue desarticulado y varios de sus dirigentes, entre ellos el propio Babeuf, fueron condenados a la pena capital. Véase Rubio, M.J. (1991): *La formación del Estado social*, Ed. Ministerio de Trabajo, Madrid, pág. 31-37.

¹⁰² Diez, E. (1972): *Estado de Derecho y sociedad democrática*, ed. Edicusa, pág. 29.

temprana industrialización. El pensamiento social de los radicales filosóficos, consistía en un programa de reformas legales, económicas y sociales, basado en el principio de la mayor felicidad para el mayor número de personas (Bentham, Adam Smith, David Ricardo). Defendían la independencia entre economía y gobierno abogando por un no intervencionismo estatal.¹⁰³

El utilitarismo burgués dejó su impronta en las medidas políticas adoptadas bajo el Estado liberal, siendo de especial interés el tratamiento de la pobreza. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII entre los pensadores de la época comenzó a defenderse la idea de que los ricos no tenían responsabilidad sobre los pobres poniéndose de manifiesto la conceptualización “ilustrada” de la pobreza y de su administración; rechazaban el tratamiento caritativo otorgado a los pobres en el Antiguo Régimen (Carasa, 1990). En el Siglo de las Luces la pobreza no podía ser tolerada porque suponía un atentado a los valores supremos, centrados en el trabajo y en la contribución de la riqueza nacional.

Pueden diferenciarse tres reinterpretaciones de las relaciones sociales entre ricos y pobres durante la etapa liberal (Bendix, 1964). La primera situaba la causa de la pobreza en el esfuerzo de aliviar a los pobres; consideraba que la caridad tenía un efecto de intensificación de la pobreza en la medida que se incentivaban los hábitos de dependencia económica y holgazanería. La segunda destacaba los efectos perniciosos de la caridad en el mercado laboral y exaltaba la ventaja de la pobreza no asistida como estímulo para no rechazar ningún tipo de empleo. Y por último, la línea de pensamiento promulgada por Malthus, vinculaba la teoría del mercado de trabajo con la teoría demográfica; reconocía las causas de las crisis económicas agudas en el incremento descontrolado de la población, factor atribuido a los hábitos desenfrenados de los pobres, quienes debían ser convenientemente adiestrados para controlar su natalidad. Las dos primeras conceptualizaciones de la pobreza contribuyeron a fundamentar los principios de no intervencionismo estatal en materia social y económica. Por su parte, las propuestas malthusianas entroncarían con la corriente de pensamiento reformista que pretendía controlar a los pobres. Todas ellas estaban al servicio de los grupos dominantes y en beneficio de sus intereses productivos derivados de la necesidad de mano de obra para la creciente industria capitalista: cuanto menor fuera la ayuda caritativa recibida por los pobres mayor sería su necesidad de trabajar; cuanto peor fueran sus condiciones de subsistencia menores serían sus exigencias laborales; cuanto mayor fuera el número de trabajadores

¹⁰³ Esta idea podía ser defendida por los productores británicos de la época, puesto que gozaban de una tecnología más avanzada que los productores de su entorno internacional y, por lo tanto, no temían por la competencia exterior a su capacidad productiva. Esta posición les permitía valorar la ventaja del libre comercio como una forma de dar salida a sus productos fuera de Inglaterra. Para un análisis del Estado liberal en España véase Sánchez Agesta, L. (1993): *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid, pág. 498-503; Giner, S. (1992): *Historia del pensamiento social*, op. cit. pág. 438-440; Morodo, R. (1964): “La reforma constitucional en Jovellanos y Martínez Marina”, en *Boletín Informativo, Seminario de Derecho Político, Universidad de Salamanca*, n° 29-30; (1955) “El pensamiento político en España a comienzos del siglo XIX: Martínez Marina”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 81; Díez de Corral, L. (1945): *El liberalismo doctrinario*, Madrid.

disponibles menor sería el salario que estaría dispuesto a aceptar un obrero desempleado.

Las medidas de política social liberal fueron aplicadas con especial «cruceza» en Inglaterra donde el liberalismo se desarrolló de forma pura. Los responsables de pobres se esmeraron en estudiar el comportamiento evasivo del trabajo de esta categoría social, a la vez que se afanaron en diseñar instrumentos correctivos para impedir este tipo de conductas. El resultado fue una renovación del “Socorro de Pobres”, que establecía entre otros los siguientes principios: “a) ninguna ayuda debía prestarse a las personas aptas para el trabajo en sus propios domicilios: solamente en la ‘casa de trabajo’; b) tal ayuda había de ser ‘menos elegible’, esto es, menos atractiva que los más desagradables medios de ganarse la vida fuera de dicha institución y; c) una vez dentro, los esposos tenían que ser separados, para evitar la prole.”¹⁰⁴ El nuevo espíritu del capitalismo adoptó una actitud culpabilizadora de la pobreza contra la cual se debía tomar medidas para reconducir los hábitos desviados. La vía de respuesta era la reclusión de la pobreza en centros específicos, como los hospitales y hospicios y la aplicación de terapia laboral. No se trataba de remediar casos aislados sino de controlar a gran parte de la fuerza de trabajo y establecer mecanismos que pudieran vigilarla en cantidad y calidad (Alvarez–Uría, 1983). La acción del Estado y su administración social se organizó para reeducar y hacer reutilizable la mano de obra. El individuo y en especial el carenciado, dejó de ser considerado un pobre de solemnidad hacia el cual dirigir los actos de caridad, particular e institucional, para convertirlos en sujetos de provecho al sistema desde la óptica utilitarista de la organización social. No obstante, la extensión del pauperismo como problema social motivó la introducción de políticas intervencionistas en lo social, aunque para ello fue necesario un nuevo episodio revolucionario, esta vez promovido por la clase trabajadora.

¹⁰⁴ Moix (1986): *Bienestar Social*, op. cit. pág. 172.

2. EL ESTADO SOCIAL COMO PARADIGMA DE CIUDADANÍA

2. EL ESTADO SOCIAL COMO PARADIGMA DE CIUDADANÍA

2.1. Precedentes históricos: La extensión del pauperismo

Los analistas sociales dieciochescos comenzaron a darse cuenta de las consecuencias del pauperismo provocado por la industrialización. Tocqueville descubrió la gran diferencia existente entre los países industrializados como Inglaterra o Estados Unidos y los países fuertemente agrícolas como Portugal. Este autor destacaba en uno de los pasajes de su “Memoria sobre el pauperismo” las diferencias de las “comarcas europeas”: “Los países que parecen más miserables son aquellos que, en realidad, tienen menos indigentes y entre los pueblos de los que admiráis la opulencia, una parte de la población se ve obligada, para poder vivir, a recurrir a lo que le dan los otros.”¹⁰⁵ La presencia del pauperismo como fenómeno estructural empezó a forjarse un hueco en las agendas de los reformadores; se aceptaba la correlación entre el pauperismo y el moderno sistema de organización del trabajo; se reconocía el pauperismo como una categoría históricamente inédita, constituida por una degradación profunda.

Se puede afirmar que la “industrialización había creado una suerte de condición antropológica nueva: una especie de nueva barbarie, que no era tanto un retorno al salvajismo anterior a la civilización como la invención de un estado de desocialización propio de la vida moderna, especialmente urbana.”¹⁰⁶ Esta nueva condición social ponía de manifiesto la desigualdad en términos de ciudadanía social en la medida que una amplia capa de población se situaba en la periferia del vínculo social. No obstante, la preocupación burguesa no se centraba tanto en el déficit de ciudadanía sino más bien, “en el peligro de una desafiliación de masas inscrita en el corazón mismo del proceso de producción de la riqueza.”¹⁰⁷ Ante tal situación era preciso desarrollar acciones que corrigieran esos efectos perversos del proceso productivo.

¹⁰⁵ Tocqueville, A. (1835): “Memoria sobre el pauperismo”, editada en la *Revue internationale d'action communautaire*, nº 16/56, otoño, 1986, Montreal, págs. 27-40.

¹⁰⁶ Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 221.

¹⁰⁷ ib. idem. pág. 230.

La acción social de la burguesía consistió en implantar en las clases populares sus propios valores, como los relacionados con la pujante actividad económica, es decir, laboriosidad y aprecio por el trabajo; el valor del ahorro y previsión mediante las creaciones benéficas de Cajas de Ahorro, para evitar la dependencia institucional e imprimir un espíritu de previsión;¹⁰⁸ radicación, vecindad y familia, instrumentos dirigidos a la población en situación de desarraigo, con el fin de integrarlas en el entramado administrativo y caritativo (Alvarez-Uría, 1983); se dio una nueva valoración del niño que en el Antiguo Régimen se había despreciado;¹⁰⁹ se crearon centros de atención a la infancia como las casas cuna y jardines de infancia, cuyo fin fue potenciar el valor de la familia a la vez que permitieron a la mujer ir al mercado laboral.

La revolución industrial del siglo XIX y el consiguiente éxodo rural llegó a España con cierto retraso y débil impulso, pero también llegó la “plaga del pauperismo” (Casado, 1991). Este problema mostraba la incapacidad del sistema de protección social liberal, basado en la Beneficencia y en la previsión mutualista de los gremios, ante las nuevas dimensiones de la pobreza derivada del sistema de producción capitalista. La Constitución de 1812 sentó las bases de la Beneficencia en cuanto servicio público confiriendo un papel determinante a las entidades locales en la atención a los indigentes. Los Ayuntamientos debían gestionar diferentes establecimientos benéficos: Casas de Maternidad, Casas de Socorro y Hospitales públicos, junto con la asistencia domiciliaria.¹¹⁰ Los centros benéficos se clasificaron en: a) establecimientos de Beneficencia general; b) establecimientos de Beneficencia provincial; c) establecimientos de Beneficencia municipal. Las características generales de la Beneficencia pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- a) *Progresiva estatalización*: se trataba de un servicio público aunque se contaba con la participación de otras entidades intermedias, como los gremios y las órdenes religiosas, que actuaban desde un segundo plano (Casado, 1991; Beltrán Aguirre, 1992). Ahora bien, la mayor responsabilidad pública ante los

¹⁰⁸ Para una profundización en este tema se puede consultar Montero, F. (1990): “Aproximación tipológica al mutualismo popular y obrero en España: el mutualismo asistencial” en *La historia social en España. Actualidad y perspectivas*, Actas del I Congreso de Historia Social. Ed. s. XXI. El autor realiza una clara exposición sobre los movimientos de previsión y ahorro entre las clases bajas; así mismo analiza las diferentes tipologías de ahorro existentes en el siglo XIX. Otras referencias se pueden ver en: Ralle, M. (1984): “El montepío obrero ¿Anacronismo o modelo?” en *Revista de Estudio de la Historia Social*, n° 30, Madrid; Guereña, J.L. (1989): “Le mutualisme populaire en Espagne au XIX. siècle: L'exemple de Galice” en *La Revue de l'Economie Sociale*, Paris, mes de marzo; Montero, F. (1988): *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid; Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 250-254.

¹⁰⁹ “La educación de pueblo, la lucha contra las miasmas y el contagio, va acompañada de la inculcación de los sentimientos de familia y de la preservación de los hijos que serán más tarde obligatoriamente confinados en la escuela.” Véase Alvarez-Uría (1983): *Miserables y locos. Medicina mental y orden social en la España del siglo XI*, op. cit. pág. 173.

¹¹⁰ La legislación social liberal básica puede concretarse en: Ley Orgánica de Beneficencia de 6 de febrero de 1822 en la cual se delimitaron las competencias municipales en sanidad y beneficencia; Ley de Beneficencia de 20 de Junio de 1849 y el reglamento dictado para su aplicación de 14 de mayo de 1852.

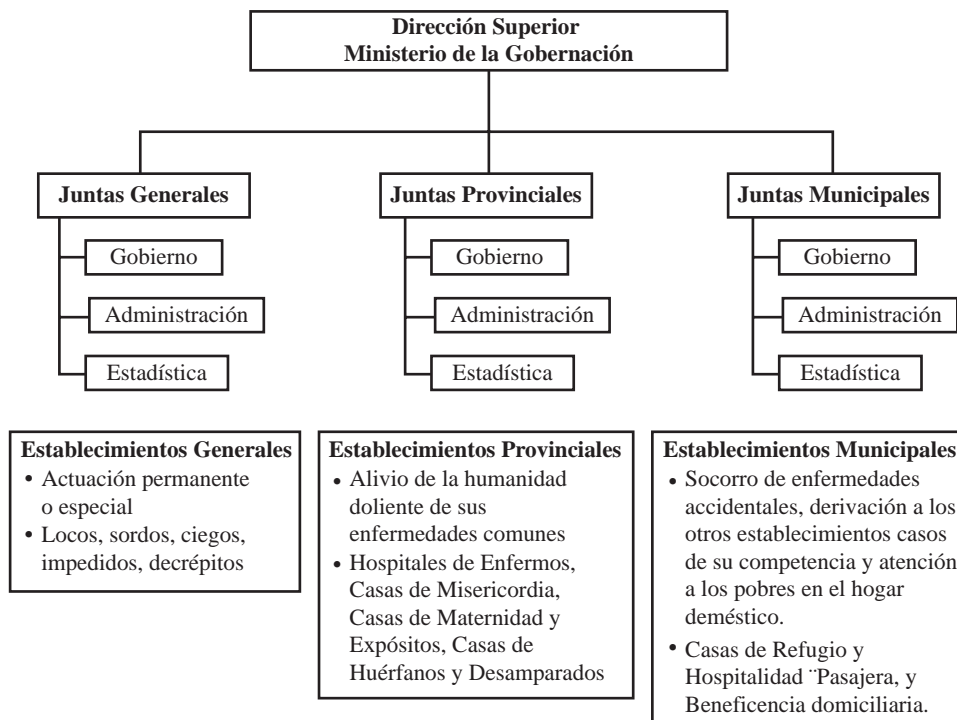
problemas sociales no significaba un compromiso por la universalización de la protección social, sino resultó ser una forma de destruir las bases financieras e institucionales de la Iglesia y sus entidades¹¹¹ así como la asistencia privada ejercida por la aristocracia. De esta manera las tutelas que unían al individuo con la sociedad quedaban reorientadas hacia la dependencia entre aquel y el Estado liberal, quien podía dirigir los destinos de las personas hacia los fines económicos del liberalismo.

- b) *Quiebra del dogma de autosuficiencia del individuo*: el riesgo social de la pobreza y el miedo al desorden animaron la necesidad de intervenir públicamente ante situaciones de necesidad económica.
- c) *No era una actividad graciable*: La acción social no se contemplaba desde el punto de vista de los derechos del administrado sino de la legalidad de la actuación administrativa, por lo tanto la norma no generaba derechos subjetivos a la prestación (Beltrán Aguirre, 1992). Una vez más se ponía de manifiesto la verticalidad de las relaciones entre dirigentes y dirigidos.
- d) *Actividad gratuita*: la Beneficencia iba dirigida a los indigentes, para ello se estableció en los municipios la atención médica exclusiva para los pobres incluyendo la comprobación de medios inherente a cualquier tipo de actividad asistencial.
- e) *Ambito sociosanitario y asistencial*: Se dio un fuerte impulso a la asistencia domiciliaria frente a la hospitalaria.
- f) *Organización administrativa*: El modelo organizativo se dividía en tres niveles dependientes del Ministerio de la Gobernación, como puede verse en el Gráfico 1.

La Beneficencia sirvió a la burguesía como instrumento de control social; por medio de la misma se pudo atajar ciertas actitudes y conductas individuales, familiares, vecinales, laborales e incluso políticas de la masa trabajadora que eran percibidas como amenazantes para los intereses burgueses. El objetivo liberal pretendía aumentar la fuerza de trabajo así como la capacidad fiscal tanto individual como colectiva de las clases populares. Ello fue posible a través de la vinculación de los trabajadores con una serie de hábitos centrados en el trabajo intentando erradicar su comportamiento ocioso que, según el pensamiento liberal, conllevaban a la indigencia.

¹¹¹ En este sentido Pedro Carasa ha subrayado el interés utilitarista de la burguesía para hacerse con el poder concentrado en manos de la Iglesia y ponerlo a disposición de sus propios objetivos. Esto se llevó a cabo a través de las desamortizaciones emprendidas por el gobierno liberal contra la acumulación de bienes en instituciones eclesiales. Véase Carasa, P. (1990): "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", en *Historia social en España. Actualidad y Perspectivas*, ed. Siglo XXI, Madrid; Alonso Seco, J.M. y Gonzalo, B. (1997): *La asistencia social y los servicios sociales en España*, ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, pág. 62-64.

Gráfico 1:
Organigrama de la Beneficencia



Fuente: Elaboración propia siguiendo la exposición de Beltrán Aguirre (1992).

La conceptualización de la pobreza como problema individual fue remitiendo a medida que las condiciones de vida de los trabajadores eran insostenibles y que comenzó a reconocerse el valor de su "mercancía" para el proceso de acumulación capitalista. De esta manera la incorporación de la clase trabajadora a la condición de la ciudadanía se produjo de forma lenta pero paulatina. Para ello, fue determinante la utilidad de aquella clase para los intereses burgueses; pero también la conformación de un movimiento obrero con conciencia de clase explotada y consciente del carácter desigualitario de su relación con la clase dominante respecto a las condiciones de vida, es decir, siendo consciente de su estatuto de no ciudadanía.

El desarrollo económico propiciado por la revolución industrial capitalista, generó grandes suburbios de miseria, compuestos por los trabajadores hacinados en las ciudades. Las condiciones de explotación frente al capital originaron la gestación del movimiento obrero, como respuesta a la sociedad liberal y en defensa de sus propios intereses. Era todavía un movimiento incipiente y poco organizado. No obstante, la crispación social en el contexto europeo, fue generando altas dosis de tensión hasta

desembocar en la oleada de revoluciones de 1848, de la cual solo quedaron excluidos los Países Escandinavos, Rusia, Turquía, Inglaterra y España. Las reivindicaciones eran de carácter político y en algunos casos se tiñeron con rasgos nacionalistas, aunque no fue desdeñable el aspecto social latente en sus consignas (Rubio, 1991), como la defensa del sufragio universal, mejora de las condiciones de vida, derecho al trabajo, instrucción de las masas, nueva organización del trabajo, nacionalización de la banca, minas y ferrocarriles.¹¹² Después de las revoluciones de 1848 y la rápida difusión de los movimientos que abogaban por la democracia representativa se abrió una nueva fase para la extensión de la ciudadanía a las clases desfavorecidas.

En la historia de la desigualdad entre clases la distribución de los derechos políticos no era una excepción. De hecho, las movilizaciones del siglo XVIII en contra de la restricción del sufragio a determinados estamentos sociales había propiciado el acceso a los derechos políticos al sector de población independiente económicamente, era como ha subrayado Marshall “el privilegio de una clase económica escogida. (...) Ningún ciudadano en pleno dominio de sus facultades y respetuoso de la ley era excluido de la adquisición y registro de su voto en razón de su status personal. Era libre de ganar su dinero, de ahorrarlo, de comprar propiedades o alquilar una casa y de disfrutar de cualesquiera derechos políticos que le acompañasen a esos logros económicos. Sus derechos civiles le daban el derecho a hacerlo y la reforma electoral le capacitaba para hacerlo.”¹¹³ Sin embargo, con el aumento de la conciencia obrera esta desigualdad se hacía insostenible lo que dio paso a la extensión de los derechos políticos a todas las clases sociales.¹¹⁴ La ampliación del sufragio llevaba asociada el fin de los privilegios de los grupos favorecidos mediante el sistema de la representación funcional, a la vez que incrementaba la participación activa del pueblo en los asuntos públicos.

Los líderes de las élites establecidas se planteaban la disyuntiva entre las ventajas del régimen plebiscitario y las consecuencias de la universalización del sufragio. La cuestión de fondo era cómo definir quiénes podían ser “electores calificados” para mantener el poder de las clases privilegiadas dando, al mismo tiempo, la impresión de atender los derechos de los desfavorecidos. Para conseguir este doble objetivo se utilizaron diferentes mecanismos de restricción, bien basados en un criterio estamental tradicional, en el régimen censitario, el régimen “capacitaire”, el criterio

¹¹² En Inglaterra la lucha obrera se concretó en lo que pasó a denominarse el Cartismo o movimiento que deseaba la promulgación de la “Carta del pueblo”. Este movimiento fue originado por los liberales de la escuela radical, entre ellos Bentham, “pero pronto los arrolló, pues se convirtió en un arma de las clases trabajadoras, las cuales veían en él una forma de acceder al poder por medio de sus representantes.” Véase Giner, S. (1992): *Historia del pensamiento social*, op. cit. pág. 478.

¹¹³ Marshall, T.H. (1949): “Ciudadanía y Clase social” editado en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79, julio-septiembre de 1997, pág.307-308.

¹¹⁴ Este proceso fue “divagante entre el sistema de representación funcional –según el cual las actividades, derechos y obligaciones son específicos de un grupo– y el sistema plebiscitario –que supone la votación directa sobre un importante tema público, de todos los electores calificados de una comunidad.” Véase Bendix, R. (1964): *Estado nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 79.

de responsabilidad familiar o en criterios de residencia.¹¹⁵ El uso de cada uno de ellos varió por países, pero el elemento común a todos era la cuestión de cómo salvaguardar la independencia de la decisión electoral entre los dependientes económicamente. Bentham había propuesto el establecimiento del voto masculino¹¹⁶ universal para todos cuantos supieran leer, es decir, garantizando un mínimo de cultura; y la instauración del voto secreto como medio de evitar la corrupción y el soborno. El voto secreto se convertía en la condición *sine qua non* para garantizar la efectiva participación de todas las clases sociales. Hasta ese momento había predominado el voto público y por tanto únicamente confiable a las personas que fueran capaces de mantener su opinión públicamente.¹¹⁷ La implantación del sufragio universal requería un cambio del sistema de votación, que por un lado permitiera participar a las clases económicamente dependientes, sin actuar coaccionadas por sus opiniones; pero también y sobre todo, neutralizara la influencia de las organizaciones obreras. “La cláusula de voto secreto coloca al individuo frente a una elección personal y le confiere, siquiera temporariamente independencia con respecto a su ambiente inmediato: en el cuarto oscuro puede ser un ciudadano nacional.”¹¹⁸ La implantación del voto secreto permitió la participación cívica plena, en el sentido plebiscitario, a la mayoría de la población, incluidas las clases trabajadoras.

2.2. Movilización social e intervencionismo público

El movimiento obrero comenzó a tomar fuerza en toda Europa en la última mitad del siglo XIX. Ello fue motivado por el proceso de revolución industrial, la progresiva presión sobre las clases más desfavorecidas y el reconocimiento de las desigualdades generadas en una situación de libre mercado. En dicho contexto tuvo lugar la

¹¹⁵ Régimen estamental tradicional: restricción del sufragio a los jefes de familia dentro de cada grupo de status definido por la ley; Régimen censitario: restricciones basadas en el valor de la tierra o en el capital, o en el monto de impuestos anuales sobre la propiedad, el ingreso o ambos; Régimen capacitaire: restricciones fundadas en el grado de instrucción, la educación formal o el hecho de ocupar cargos públicos; Criterios de responsabilidad familiar: restricción a los jefes de familias residentes en fincas de su propiedad de cierto tamaño mínimo o en fincas alquiladas por una cierta suma mínima. Criterios de residencia: restricción a los ciudadanos registrados como residentes en la comunicada local, el distrito electoral o el territorio nacional durante una cierta cantidad mínima de meses o años. Bendix expone el alcance de estos criterios y sus consecuencias. Véase Bendix, R. (1964): *Estado nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 96.

¹¹⁶ La cuestión del sufragio femenino ha tenido su propia historia como el desarrollo de la ciudadanía plena para las mujeres, en este sentido puede verse Fraser, N. Gordon, L. (1992): “Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social” en *Revista Isegoria*, n° 6, pág. 65–82. En la misma las autoras critican el planteamiento de Marshall por etnocentrismo de raza y género, señalan que solo es válido para comprender la ciudadanía de los varones blancos.

¹¹⁷ Habermas ha señalado como la publicidad representativa en la sociedad feudal de la alta Edad Media era una “característica de status”. Estas formas de publicidad representativa conservaron su plena efectividad hasta el umbral del siglo XIX. “El noble es autoridad en la medida en que lo representa; la muestra la materializa en la medida en su cultivada personalidad y por consiguiente es una persona pública”, Véase Habermas, J. (1986): *Historia y crítica de la Opinión Pública*, Ed. Gustavo Gili, México, pág. 44 y ss.

¹¹⁸ Bendix, R. (1964): *Estado nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 101.

aparición de discursos más proclives a la intervención política en la economía y planteamientos ideológicos cuyo fin era la emancipación de la clase proletaria. A partir de ese momento, el movimiento obrero comenzó a ser considerado, en el terreno político, como agente capaz de intervenir en el desarrollo de los acontecimientos.

El ideario obrero tuvo su mayor exponente en la obra de Marx, para quién la “historia de la humanidad debe estudiarse y elaborarse siempre en conexión con la historia de la industria y el intercambio.”¹¹⁹ El pensamiento de Marx destacaba la idea de la situación de miseria que padecía siempre el trabajador en el sistema capitalista con independencia de la riqueza de la sociedad. Esta idea contradecía los presupuestos de la teoría de la Mano Invisible de Adam Smith, al destacar que la libertad económica no conllevaba a una redistribución de la riqueza, sino su concentración en manos adineradas; además, la fuerza de trabajo era tratada como una mercancía de acuerdo a la cual el trabajador recibía un salario de subsistencia, aunque crease valor por encima de su valor de cambio. Para Marx la solución a la situación de servidumbre o esclavismo de los trabajadores en la sociedad capitalista sólo podía venir por un cambio del sistema y no de las condiciones de producción. Por tanto, la transformación de la sociedad debía realizarse a través de una revolución dirigida contra la clase dominante lo cual conllevaría a un cambio en el modo de producción y por tanto, en las condiciones de vida de la clase proletaria.

Junto a los planteamientos marxistas, surgieron otras corrientes moderadas defensoras de la intervención del Estado. Su finalidad era reconducir el modo de producción capitalista, obviando la vía revolucionaria. Sismondi era partidario del intervencionismo estatal en la economía, con el fin de solucionar las deficiencias del mercado. Luis Blanc defendía la necesidad de la reforma social, no solo por razones de justicia social, sino porque beneficiaba a la burguesía; ya que el sistema de libre competencia tendía hacia situaciones de desequilibrio económico. Ambos autores veían la necesidad de dirigir la producción capitalista hacia la satisfacción de las necesidades de la clase trabajadora, la cual constituía numéricamente una amplia masa consumidora. Con ellos empezó a fraguarse la idea de la necesidad de incrementar las funciones del Estado. Estas no podían limitarse a garantizar la seguridad y las libertades civiles, sino también debía intervenir en el terreno económico, para evitar los abusos del capital y frenar el avance del socialismo. Este fue uno de los motivos que posibilitó el desarrollo del sistema de seguros sociales a finales del siglo XIX y principios del XX.¹²⁰

¹¹⁹ Marx, K. (1979): *Miseria de la filosofía*, Aguilar, Madrid, pág. 161.

¹²⁰ Un precedente al sistema de seguros sociales como mecanismo de desmovilización de la mano de obra puede encontrarse en el sistema de “patrocinio patronal” desarrollado bajo los principios de una economía social y no estrictamente política como la liberal. Desde este punto de vista los empleadores empezaron a darse cuenta de la persona que se escondía tras la apariencia de una “mercancía humana” y, además de darle el salario, resultaba equitativo “y también servía a su interés” (Castel, 1997) que se le brindara servicios no necesariamente salariales como educación, ocio, pensiones de invalidez, apoyo a huérfanos y viudas, etc. Esta protección empresarial no era del todo “gratuita”, sino que pretendía combatir el problema de la movilidad geográfica de la clase trabajadora, que repercutía negativamente en los procesos productivos. El patrocinio patronal era un poderoso factor de fijación, pues si el trabajador abandonaba la compañía perdía las “ventajas sociales” adicionales del puesto de trabajo.

El programa de seguros sociales implantado por Bismarck puede ser citado como el primer intento de contener el riesgo social derivado de la insostenibilidad de la condición social de las clases bajas. En la declaración del canciller alemán ante el Reichstag en 1884 podía apreciarse nítidamente la motivación de su política social: “Si no hubiera un partido socialista ni muchas gentes asustadas por ese partido, no existirían los pocos avances que hemos realizado en el dominio de las reformas sociales.” Esta política constituía un medio de eliminar la influencia de la socialdemocracia, puesto que veía en la fuerza y radicalización del movimiento obrero un importante peligro.

Las reformas sociales se plasmaron en 1883 con la promulgación de una serie de leyes que configuraron un sistema de seguros sin precedentes en Europa. Ese sistema comprendía legislación específica en materia de Seguro de Enfermedad y Accidentes de Trabajo. Posteriormente, en 1889, se creó el sistema obligatorio de jubilación. Y paulatinamente se desarrollaron otras medidas para mejorar la calidad de vida de la clase trabajadora. Como ejemplo cabe citar la reducción de la jornada laboral, el descanso dominical, la prohibición del trabajo de mujeres y niños, etc. En definitiva, se trataba del reconocimiento de una serie de derechos sociales, cuyo fin no siempre fue el desarrollo integral del individuo sino el reconocimiento de ciertas ventajas para ganar su lealtad. Se puede afirmar que a lo largo del siglo XIX y primera mitad del siglo XX la ampliación de los derechos sociales fue un mecanismo de contención de la clase obrera, a la vez que permitió el mantenimiento del statu quo del sistema, dejando intactos los privilegios de clase e incrementando los deberes y beneficios del pueblo sin estimular su movilización. Con esta afirmación no se pretende invalidar el papel jugado por el movimiento obrero como elemento dinamizador del sistema, sino que lo resituarlo como el resorte necesario para estimular el cambio.¹²¹

La experiencia española en la extensión de los derechos sociales se enmarcó dentro de las tendencias continentales. Durante la 2ª mitad del siglo XIX, en la Restauración se desarrollaron avances de política social en favor de la clase trabajadora, como respuesta a una situación de tensión política ante la fuerza del avance del movimiento obrero hacia vertientes anarquistas y comunistas. Así cabe destacar la evolución ideológica de Cánovas cuya formación política enraizaba en el liberalismo europeo del XIX, de la mano de Pastor Díaz. Este defendía que el problema social era una condición necesaria para la subsistencia del todo y la riqueza de una minoría la condición indispensable para dicha subsistencia. Posteriormente, Cánovas, impresionado por los impactos de la 1ª Internacional en 1871, se acercó a planteamientos más moderados en la cuestión social y, declaraba que

¹²¹ La Comuna de París sirvió para realizar una “terrible advertencia: el pueblo, o al menos los obreros parisien- ses, se adueñaron de la escena pública y en un primer momento impusieron sus exigencias al gobierno. Que los obreros hayan podido plantear semejante amenaza revelaba una contradicción fundamental en el plan de gubernamentalidad de la sociedad lo que exigía una redefinición del papel del Estado” en Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 270.

el Estado del porvenir “ha de estar influenciado por el hecho novísimo de que sobre los antiguos problemas políticos claramente prepondera el problema social.”¹²² Habló también del advenimiento de un socialismo de Estado que se justificaba por la necesidad de intervenir en los crecientes conflictos entre el capital y el trabajo. El intervencionismo de Estado estaba implícito en el pensamiento canoviano de 1890 como muestra la siguiente declaración: “El sentimiento de caridad y sus similares no son suficientes por sí solos para atender las exigencias del día. Necesítase por lo menos una organización supletoria de la iniciativa individual que emane de los grandes poderes sociales.”¹²³ Comenzaba a vislumbrarse, de forma cada vez más diáfana, la reivindicación de nuevas funciones del Estado, que permitieran una convivencia entre los intereses contrapuestos de las clases sociales; o dicho en otros términos, se aceptaba la ampliación de la ciudadanía social a todas las clases mediante un sistema de protección que garantizara su supervivencia, requisito indispensable para poder participar como miembro activo en una determinada sociedad.

La última década del siglo XIX marcó el punto de inflexión entre el liberalismo económico a ultranza y la democracia con contenido social. El cambio de siglo supuso también la transformación paulatina del Estado. Hasta finales del siglo XIX había predominado la concepción liberal de no intervencionismo público en la esfera privada, especialmente en el ámbito de la economía. Diversos acontecimientos y en especial el crack del 29 de la bolsa de Nueva York, pusieron de manifiesto la necesidad de actuar regulando el mercado para evitar situaciones de superproducción así como desajustes sociales.

La defensa de la intervención estatal con contenido social fue expandiéndose por diferentes instancias, incluida la Iglesia católica. Esta, a través de la Encíclica de León XIII *De Rerum Novarum* del año 1891, apelaba a los patronos a “respetar la dignidad del trabajador, no considerarlo como una máquina, sino como un hermano ante Dios, velar por sus intereses, pagarles un salario justo y suficiente para el sustento de un obrero sobrio y honrado. A la vez los trabajadores deben ser diligentes en su trabajo, no perjudicar al patrono y no tomar parte en sediciones violentas. El Estado debe servir de moderador y actuar para evitar que en las huelgas se perturbe la tranquilidad pública y se coarte la libertad del trabajo, remover las causas de los paros forzados, vigilar el trabajo de los menores y que se guarde el descanso en los días festivos.”¹²⁴ En la Encíclica papal se aludía tímidamente al papel regulador del Estado en las relaciones laborales, no obstante implicaba una forma de intervencionismo económico, dirigido a facilitar las relaciones entre capital y trabajo.

¹²² Para una exposición concisa sobre el pensamiento de Cánovas, véase Seco, C. (1994): “La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas”, en *Nación y Estado en la España Liberal*, Cortázar, J (comp.) Ed. Noesis, Madrid. Sobre la Restauración y la crisis del sistema canovista puede verse la colección VV.AA. (1972): *Bases documentales de la España Contemporánea*, Guadiana Publicaciones, Madrid, en particular los volúmenes 4 y 5.

¹²³ Citado por Seco, C. (1994): “La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas”, pág. 197.

¹²⁴ *Diccionario de Historia de España*. Voz León XIII.

La defensa del intervencionismo estatal también se dio por parte del Gobierno español con la creación de la Comisión de las Reformas Sociales en 1883. Esta Comisión estuvo compuesta por intelectuales de clase media, sus principales promotores provenían de dos corrientes de pensamiento, krausista por un lado y católica por otro (Rubio, 1991). Los primeros defendían una coexistencia armónica que superase el conservadurismo tradicional del *laissez-faire*, el corporativismo católico y el colectivismo revolucionario; anteponían la instrucción técnica a la ideológico-religiosa, defendían la implantación de un sistema de seguros, aunque no necesariamente públicos, frente a la caridad tradicional. Por su parte, los católicos sociales se situaban ideológicamente próximos a los democristianos belgas y franceses; sus propuestas enfatizaron la regeneración moral de los pobres por medio de la piedad; el intervencionismo estatal debía limitarse a promover la conformidad y armonía sociales para que los individuos asumieran el origen “natural” de las desigualdades humanas.¹²⁵

La Comisión fue el precedente del Instituto de Reformas Sociales creado en el año 1903. Los sistemas de protección, que surgieron de sus propuestas, se fundamentaban en el ahorro colectivo, el Estado intervenía imponiendo la obligatoriedad del pago de las cuotas, ante la posible indolencia del individuo y en previsión de evitar el problema de la indigencia. De tal modo, el Estado asumió una nueva responsabilidad: intervenir en la acción de los sujetos para prevenir problemas sociales. También se reflejó el mayor intervencionismo público en la organización de la Beneficencia. En 1899 se aprobó un decreto que daba mayor poder de Tutela, Inspección, Transformación y extinción, así como sanción al gobierno sobre las fundaciones privadas.¹²⁶

A partir del siglo XIX la historia de los derechos sociales ha mostrado la concurrencia de dos ámbitos de intervención interrelacionados, pero con diferencias en cuanto a conceptualización y población destinataria. Por un lado, las regulaciones orientadas a mejorar las condiciones vitales de la clase trabajadora; por otro, la protección pública a las personas en situación de necesidad o indigencia. Aunque los seguros sociales obligatorios se instauraron a partir de 1919, si bien no de forma estructurada ni planificada (Beltrán Aguirre, 1992), no sustituyeron a la Beneficencia, a pesar del rechazo que inspiraba entre las clases desfavorecidas. Las instituciones benéficas eran vistas como centros de caridad, que degradaban y humillaban al sujeto, mediante la práctica de la comprobación de medios. Ambos tipos de medidas han coexistido en la política social de los últimos cien años, con diferentes grados de intensidad.

¹²⁵ Sobre la Comisión de Reformas Sociales puede consultarse De la Calle, M.D. (1989): *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; Montero García, F. (1988): *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; Palacio Morena, J. (1988): *La institución de la Reforma Social en España 1883-1924*. La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, Ministerio de trabajo y Seguridad Social, Madrid.

¹²⁶ Real Decreto de 14 de marzo que aprobaba el reglamento sobre reorganización de servicios de Beneficencia y la Instrucción para el ejercicio del protectorado del Gobierno sobre la Beneficencia particular.

2.3. La transición del Estado liberal al Estado social

El fin del estado liberal se produjo tras la Primera Guerra Mundial cuando se abrió un nuevo periodo de crisis económica, ideológica y política que culminó con la creación en Europa de regímenes totalitarios. Tal como ha señalado J. Corcuera “el capitalismo en crisis necesita de la intervención del Estado para conseguir las transformaciones estructurales que requiere y, en aquellos países en que la crisis económica es especialmente grave, acaba abandonando las formas democráticas para emprender, desde un Estado fascista, tales modificaciones.”¹²⁷ En los países occidentales, comenzó a extenderse la idea de la misión económica del Estado puesto que sus funciones tradicionales se habían ampliado, hasta el punto de denominarse “Estado de pleno empleo” a partir de la década de 1930. El discurso en favor de la intervención del Estado se formalizó en las declaraciones políticas por todo el mundo occidental y en los textos constitucionales de principios de siglo, como el de Querétaro (México, 1917) o el de Weimar (Alemania, 1919). Ambos textos recogían expresamente la intervención estatal en la actividad económica para eliminar las crisis cíclicas del capital.

En el primer tercio del siglo XX la política de Estados Unidos también fue favorable a una mayor intervención económica por parte del Estado como se puso de manifiesto con el New Deal. Los años anteriores al crack del 29 fueron de esplendor económico, pero los niveles de producción no se correspondían con los de consumo. El efecto de la crisis bursátil explicitó el desequilibrio entre la capacidad de producción y la de consumo, con un superávit de la primera.¹²⁸ De esta manera se justificó la necesidad de intervenir en la vida económica, mediante la función reguladora del Estado en los asuntos del mercado. En el sistema de producción capitalista, política y economía no podían seguir siendo dos instancias independientes, sino que la interrelación de ambas hacía necesario un arbitrio para eliminar los riesgos de las crisis de acumulación.

El New Deal de Roosevelt se basó en los sistemas de seguros sociales más avanzados de Europa (Rubio, 1991). En los primeros cien días se concentró en aprobar los programas de asistencia social, dirigidos a remediar la situación de los indigentes y parados; desarrolló programas para ayudar a los agricultores y mejorar diferentes regiones a través de la creación de infraestructuras que sirviesen a la economía privada; se avanzó en programas de subvenciones con objeto de regular los precios y la producción, principalmente en agricultura; se promulgaron leyes para regular las relaciones laborales como la Social Security Act y la National Labour Act, que reconocía los derechos de sindicación y negociación colectiva. El auge de

¹²⁷ Corcuera, J. (1988): “Marco Político-Administrativo: Instituciones”, en *El ciudadano ante los problemas inmediatos*, Bilbao, Universidad del País Vasco. Pág. 10.

¹²⁸ Ante esta evidencia se comprendió que la política debía concentrarse en la administración de los productos ya existentes y no en la producción, debido al riesgo de colapso del mercado derivado de los excedentes productivos. Al mismo tiempo comenzaron a evidenciarse los efectos negativos de la concentración de capital y monopolización de las políticas de libre mercado. La política económica de Roosevelt se dirigió a la atenuación de los efectos perversos del sistema de libre competencia.

tales políticas no fue ajeno al objetivo de frenar el ascenso del comunismo y la consiguiente pérdida de privilegios de las clases propietarias.¹²⁹

En el contexto europeo se produjeron diferentes modelos de política económica y social (Esping Andersen, 1993), si bien todos confluyeron en una ampliación del intervencionismo estatal mediante el reconocimiento de las funciones sociales del Estado como vía necesaria para garantizar la continuidad del sistema capitalista de producción.

Suecia se decantó hacia el polo socialdemócrata.¹³⁰ La característica significativa del caso sueco ha sido el temprano establecimiento de acuerdos sociales firmados, con anterioridad a otros países occidentales.¹³¹ El Estado asumió el compromiso a favor del pleno empleo mediante la creación de trabajos coyunturales o invirtiendo en zonas no rentables para la iniciativa privada. Asimismo a partir de 1930 se aprobaron varias leyes dirigidas a mejorar la protección social de la clase trabajadora.¹³² Antes de la Segunda Guerra Mundial en Suecia se habían asentado las condiciones para el desarrollo de un sistema de la Seguridad Social amplió. Ello fue posible gracias al compromiso de las diferentes fuerzas políticas, a diferencia de otros países de corte liberal o conservador, donde las reformas se adoptaron como una alternativa a las reivindicaciones obreras, ante el riesgo de ruptura del vínculo social y del cambio de las posiciones de las clases en la escala de estratificación social.¹³³

¹²⁹ Uno de los Senadores implicados en la aprobación de la Ley Nacional de Trabajo explicaba su razón para aprobar dicha ley en los siguientes términos: “considero que el trabajo organizado en este país es nuestra defensa principal contra el comunismo y otros movimientos revolucionarios”. Para un análisis sobre el New Deal Norteamericano, véase Rubio, M.J. (1991): *La formación del Estado social*, op. cit. pág. 112-140.

¹³⁰ La crisis económica del 29 repercutió en la economía sueca, los trabajadores respondieron con huelgas contra la bajada de salarios, movilizaciones que se saldaron con varios muertos y heridos. Esta situación conllevó al fracaso electoral del partido liberal a favor del socialdemócrata, el cual inició una política intervencionista en el ámbito económico y laboral.

¹³¹ Las relaciones laborales entre capital y trabajo se institucionalizaron en Suecia en 1906, cuando se firmó un acuerdo por medio del cual los trabajadores aceptaron los principios del sistema capitalista.

¹³² Entre las cuales destacaron la Ley de 1934, que estableció un seguro facultativo contra el paro subvencionado por el Estado. Las leyes de 1935 y 1937 procedieron a una reforma del régimen nacional de pensiones. Así mismo se desarrollaron diversas regulaciones dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo, como la jornada laboral o las vacaciones. Véase Rubio, M.J. (1991): *La formación del Estado social*, op. cit. pág. 98-111.

¹³³ El origen de las diferencias puede verse también a través del derecho de organización y asociación de la clase trabajadora y la confrontación con los intereses económicos que pretendían restringirlos. La respuesta dada en los diferentes países del entorno occidental a las demandas de esos derechos muestran modelos de hacer política social. Los países escandinavos y Suiza continuaron con la organización tradicional de los oficios hasta el periodo moderno, preservando el derecho de asociación a la par que ampliaban la regulación legal de las relaciones entre señores y servidores y de las asociaciones obreras con el fin de hacer frente a los nuevos problemas. En estos países la represión ha sido comparativamente insignificante. No ocurrió lo mismo en los países de tipo absolutista, como Prusia con su prohibición inicial de las asociaciones de trabajadores, luego de todas las asambleas secretas y, por último, de las organizaciones obreras; ni en los países con política liberal, como Inglaterra que pasó de una regulación primitiva de las guildas y de la relación maestro-aprendiz a una mezcla de la prohibición específica de las organizaciones de trabajadores y el mantenimiento del derecho de asociación en otros aspectos. En estos dos últimos países las organizaciones de los trabajadores fueron directamente prohibidas o sometidas a severas regulaciones estatutarias durante un periodo de 75 a 120 años. Véase Bendix, R. (1964): *Estado Nacional y ciudadanía*, op. cit. pág. 83-89.

En Inglaterra, el cambio de siglo produjo también un cambio de mentalidad en la acción social del Estado respecto a la política victoriana. La herencia social de la época anterior podía sintetizarse con la definición formulado por Disraeli de “Inglaterra de dos naciones” una compuesta por los ricos y la otra la de los pobres. El gobierno liberal, constituido en 1906 encargó la realización de un informe para conocer la situación de las clases más pobres.¹³⁴ La Comisión en su conjunto se asustó de la dimensión cuantitativa de la pobreza y la miseria en una nación que presumía de su riqueza y poder mundial. Se realizaron dos informes, uno de carácter conservador, denominado el informe de la Mayoría y otro con medidas progresistas, conocido como el informe de la Minoría.

El primero consideraba la moral como la causa principal de la miseria; sus medidas reforzaban la caridad privada, solo en determinados casos como la enfermedad, se aconsejaban la implantación de seguros sociales; en cuanto a las situaciones de desempleo proponían el desarrollo de seguros de desempleo, promovidos por alguna organización privada, así como la creación de oficinas de colocación que orientaran en la búsqueda de empleo y adiestraran a la mano de obra para adaptarla a las necesidades de la industria. En conjunto, las propuestas del informe de la Mayoría se orientaron a satisfacer los intereses de las clases superiores.

Paralelamente, los esposos Webb y otros seguidores publicaron el segundo informe o de la Minoría. Para ellos el fracaso de los pobres no era moral y por tanto la responsabilidad no era individual, sino de la sociedad; abogaron por la puesta en práctica de medidas que impidieran que nadie cayera por debajo de los límites de la miseria. Esta idea contenía el principio del mínimo nacional, que posteriormente se ha articulado con los subsidios sociales. También reivindicaron la inmediata supresión del Derecho de Pobres y su asimilación a programas dirigidos a la población en general. Esta medida trataba de evitar la dualización de la asistencia y el efecto estigmatizador de los servicios selectivos. Defendieron el establecimiento de una autoridad nacional que luchara contra el desempleo, mediante la creación de oficinas de colocación y formación profesional, puesto que consideraban como responsabilidad pública garantizar el acceso al empleo.

El Informe de la Minoría tuvo una gran influencia en la opinión pública, especialmente a medida que los acontecimientos económicos evidenciaron la crisis del modelo de producción. El efecto de los Informes se dejó sentir con el debate abierto en torno a las pensiones: en 1908 se aprobó la Old Age Pensions Act; en 1905 se dieron los primeros pasos para abordar el problema del desempleo con la *Unemployed Workmen Act*, que consistía en la implantación de pensiones restringidas y limitadas, pero cuyo alcance fue extendiéndose durante los primeros años del decenio de 1910.¹³⁵

¹³⁴ En dicha Comisión participaron, entre otros, los esposos Webb. El informe se realizó entre 1906 y 1909, con el objetivo de conocer el funcionamiento del “Derecho de Pobres”.

¹³⁵ En 1921 una fuerte crisis hizo tambalear el sistema de pensiones y seguros, provocado por el incremento repentino del número de desempleados. Para evitar este problema se idearon medidas que permitieran una disminución del número de beneficiarios, a pesar, de que el Seguro provenía de las cotizaciones hechas por los trabajado-

La tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal también se hizo patente en la política emprendida por el gobierno de Francisco Silvela en la España de 1899 y 1900, con un avance hacia modelos sociales más progresistas. Eduardo Dato fue el responsable de la política social en el siglo que acababa de iniciarse. Veía en la radicalización de la clase obrera, con su adscripción a los principios de Lenin, una amenaza a la sociedad democrática; por ello realizó un tipo de política social que ha sido considerada como “intervencionismo paternalista”. Entre sus realizaciones políticas cabe destacar la promulgación de la Ley de Accidentes de trabajo (1900) y la Ley de Regulación del trabajo de mujeres y niños.¹³⁶ Por su parte Canalejas, más que un intervencionismo paternalista al estilo de Dato, preconizó la emancipación del obrerismo, potenciando un Estado de características más amplias y democráticas que las de la España finisecular. Entendía el socialismo como una nueva civilización a la cual debían adaptarse de la forma menos traumática, anticipándose a los acontecimientos y evitando las revoluciones sociales mediante la implantación de reformas a favor de la clase trabajadora.¹³⁷ Asimismo defendía, como compromiso de Estado, la garantía de las conquistas sociales.

Durante el bienio de la II República (1931-1933) se produjo un gran avance en la promulgación de leyes laborales y sociales. La colaboración de diferentes fuerzas sociopolíticas consiguió formar un gobierno provisional y heterogéneo que desbancó, por vía democrática, a la monarquía. La Constitución de la República de 1931 definía en su artículo primero a España como “república democrática de trabajadores de toda clase.” Con ello, las clases dirigidas lograron visibilizar su presencia en la organización social y política de la sociedad, al mismo tiempo se igualaba –al menos axiológicamente– a todas las clases cuyo denominador común era su relación con el trabajo.¹³⁸ En la misma se reconocía el derecho a la libertad de empresa, limitando su actividad a las condiciones “que por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes” (artículo 33) y habilitaba a los poderes públicos para intervenir en la economía (artículo 43). Todo ello suponía la superación de los principios formulados por los economistas clásicos y el abandono, al menos transitoriamente, de la defensa de la supremacía del interés particular.

res. En 1922 se diferenció entre los “beneficios convenidos”, procedentes del pago de cuotas y los “no convenidos” o donativos. Posteriormente, con la agudización de la crisis económica, se incrementaron las trabas para acceder a cualquiera de las dos variantes del seguro de desempleo. En 1929 se abolió el “donativo”, pero se introdujo la prueba de carencia de medios familiares o family means test, para computar otras fuentes de ingresos que dispusiera la familia y determinar la cuantía de la ayuda a percibir por parte del seguro.

¹³⁶ Prohibía trabajar a los menores de 10 años; se redujo la jornada laboral para los menores de 16 años excluyéndoles del trabajo nocturno. En el caso de las mujeres se atendió a los problemas derivados de la maternidad sin cese del jornal.

¹³⁷ En este sentido afirmaba: “sustraerse a [la revolución socialista] y no ir preparando jurídicamente las soluciones necesarias, sería traer el rayo de la revolución social que en una forma u otra, por la fuerza o el derecho ha de consumarse.” Sobre el pensamiento de Canalejas, véase Seco, C. (1994): “La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas”, en *Nación y Estado en la España Liberal*, Cortázar, J (comp.) Ed. Noesis. Madrid.

¹³⁸ La redacción de la Constitución estuvo inspirada en las de constituciones de Weimar y Querétaro. Véase Rubio, M.J. (1991): *La formación del Estado social*, op. cit. pág. 203.

La Constitución republicana también contemplaba una amplia regulación y protección del trabajo¹³⁹ que fue complementada mediante la aprobación de legislación específica como la Ley de Contratos de Trabajo (1931); la Ley de Jurados Mixtos (1931), que dio igual representación a trabajadores y empresarios en la resolución de conflictos laborales; y la Ley de Asociación (1932). También se dieron los primeros pasos para crear un sistema de Seguridad Social al aprobarse normas relativas a la protección contra accidentes de trabajo, seguros de maternidad y paro forzoso.

La producción social de la República, efectuada por el partido socialista, se orientó hacia una mejora de las condiciones sociales de la población.¹⁴⁰ De donde se deduce el protagonismo gubernamental en la ampliación de los derechos sociales a favor de la clase trabajadora (Rubio, 1990). A diferencia de otros países en los cuales la presión del movimiento obrero obligaba a tomar medidas de contención social, bien de forma preventiva (Alemania) o paliativa (Inglaterra),¹⁴¹ en España las «concesiones sociales» estuvieron determinadas por la necesidad de una alianza entre los movimientos contrarios al régimen monárquico y a la dictadura de Primo de Rivera. El movimiento obrero tuvo menor relevancia, fundamentalmente debido a, lo que se podría denominar, una coexistencia conflictiva entre un sindicalismo de inspiración socialista y el anarquismo antiestatal y radical, el cual contaba con mayor peso militante. Dicha relación no puede ser sino calificada de conflictiva, siguiendo la definición de Lewis Coser.¹⁴² En efecto, las diferentes percepciones de los líderes socialistas y anarquistas sobre los modos de lograr una sociedad sin clases explicarían la oposición frontal de los segundos a las medidas sociolaborales emprendidas por los socialistas durante el bienio republicano.¹⁴³ Mientras que los defensores de la ideología anarquista propugnaban la transformación social sin organizaciones políticas, los partidarios socialistas se posicionaban en una línea moderada. Las tensiones internas dentro del propio movimiento obrero –o quizá sería

¹³⁹ Artículo 46: “el trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez, muerte; el trabajo de la mujeres y de los jóvenes especialmente la protección de la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores”.

¹⁴⁰ El objetivo de los socialistas en su participación dentro del gobierno republicano era efectuar la transición paulatina hacia el comunismo, como fue puesto de manifiesto por ideólogos del partido como Oliveira, R. (1932): *Nosotros los marxistas* y Cordero, M. (1932): *Los socialistas y la revolución*.

¹⁴¹ En el primer caso, Bismarck se anticipó a la virulencia de los movimientos obreros experimentados en otros países con la aprobación de los seguros sociales. En Inglaterra la implantación del sistema de seguros fue una respuesta a las movilizaciones obreras ante la insostenibilidad de su condición social.

¹⁴² “El conflicto social es una lucha con respecto a valores y derechos sobre estados, poderes y recursos escasos, lucha en la cual el propósito es neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales”. En Coser, L. (1961): *Las funciones del conflicto social*, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 8.

¹⁴³ Javier Paniagua ha estudiado la relación entre anarquistas y socialistas desde la aprobación de la I Internacional hasta el fin de la II República. En Paniagua, J. (1989): *Anarquistas y Socialistas*, Ed. Historia 16, Madrid.

más correcto decir movimientos obreros— junto al ascenso de una derecha organizada culminaría con la derrota electoral de los partidos de izquierda, debilitados por la falta de consenso interno. De esta manera, el escenario para el desarrollo pleno de la ciudadanía se quebró, en un primer momento con la desarticulación de medidas emprendidas durante el primer bienio republicano;¹⁴⁴ y en un segundo momento, por el golpe de Estado de Franco, el cual sumergió a la sociedad española en un letargo que duró algo más de cuarenta años.

Durante la década de 1930 empezó a generarse, desde diversas vertientes ideológicas una corriente de pensamiento que reclamaba una mayor intervención del Estado en la vida pública. Este intervencionismo pretendía garantizar un mínimo nivel de bienestar como medio de evitar tensiones que pudieran ser peligrosas para el sistema (Corcuera, 1988). Las ideas defendidas por conservadores, socialistas y en menor medida, liberales sustentaron la base teórica sobre la que se asentó el Estado de Bienestar.

Desde la vertiente conservadora Von Stein explicaba el surgimiento de los movimientos republicanos de los años 30, en base a la decepción del pueblo por no haber alcanzado la igualdad y libertad de la mano de la clase propietaria con quien colaboró para derribar al Antiguo Régimen. Para él, capital y trabajo no eran conceptos antagónicos, sino armónicos; entre ambos debía existir una relación de reciprocidad, que les convertía en mutuamente interdependientes. El conflicto en el seno de la sociedad capitalista resultaba del enfrentamiento entre el interés de los poseedores, con el interés de los no poseedores. Capital y trabajo dejaban de estar en armonía por la ganancia a la que aspiraba constantemente el primero, en detrimento del segundo. Este conflicto solo podría resolverse a través de la reforma social.¹⁴⁵

Por su parte, el socialismo moderado defendió la democracia social como medio de transformación de la sociedad capitalista, evitando la vía revolucionaria (Heller, Berstein, Adler, Bauer, De Man). Para ello, era necesario el intervencionismo estatal con el fin de crear una “propiedad social”¹⁴⁶ que se contrapusiera a la propiedad privada, fortaleciendo a la población desfavorecida a través de la protección de los riesgos comunes y eliminando los efectos negativos de la participación del sujeto en el mercado (Heller, Berstein). Además el objetivo del socialismo en la extensión del bienestar debería centrarse principalmente en el sistema distributivo, para conseguir un reparto equitativo de la riqueza (Bauer). La efectiva implantación política de las consignas socialistas, dentro de las reglas democráticas, requería la ampliación de su base electoral, como propuso Henri De Man. Los cambios de la estructura ocu-

¹⁴⁴ En 1935 se derogó La ley de Reforma agraria (aprobada en 1932), cuyo objetivo era distribuir las tierras entre los campesinos y asalariados. Se produjo un estancamiento de la actividad y un aumento del paro.

¹⁴⁵ Von Stein, L. (1981): *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios constitucionales, Madrid.

¹⁴⁶ Este concepto ha sido utilizado por Castel para expresar la seguridad garantizada a los miembros de una sociedad a través de los sistemas de protección social: “La seguridad social procedía de una especie de transferencia de propiedad por la mediación del trabajo y bajo la égida del Estado. Seguridad y trabajo quedarán sustancialmente ligados, porque, en una sociedad que se reorganizaba en torno al salariado, era el estatuto asignado al trabajo el que generaba el homólogo moderno de las protecciones tradicionalmente aseguradas por la propiedad.” Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 302.

pacional avalaban tal estrategia, en la medida que había descendido el número de trabajadores de planta y aumentado la proporción de trabajadores de “cuello blanco”. Por tanto, el camino viable para alcanzar el socialismo debía incorporar mejoras sociales para el colectivo de asalariados, categoría que incluía a ambos tipos de trabajadores.

Estos planteamientos –teóricos, políticos e ideológicos– junto a la aparición de movimientos sociales de carácter internacional, cuya finalidad era regular las relaciones sociales y laborales con criterios transnacionales, allanaron el camino al Estado de Bienestar. En aquella época se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y también aparecieron las medidas sociales de la III Internacional Socialista. Al finalizar la I Guerra Mundial, los gobiernos aliados –Francia e Inglaterra principalmente– elaboraron diversos proyectos destinados a establecer una reglamentación internacional del trabajo. En 1934 la OIT firmó un convenio por el cual se garantizaban indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios. Por su parte la Organización Internacional Socialista en 1931 reivindicaba el carácter de derecho social al seguro de desempleo: “El derecho al seguro debe plantearse en virtud del derecho innegable de cada individuo a una existencia decente, (...) la sociedad tiene el deber imperioso, antes que otra preocupación, de procurar a cada individuo el trabajo conveniente a sus aptitudes y conocimiento en defecto de lo cual debe serle concedido, sin limitación alguna, una indemnización que tenga el carácter de derecho, no de asistencia.”¹⁴⁷ Este nuevo sistema contenía un carácter revolucionario, en cuanto emergía una nueva función del Estado, una nueva forma de derecho y una nueva concepción de la propiedad: la propiedad social. El movimiento obrero, a partir de la década de 1930, cambió las barricadas por las batallas políticas. En el primer tercio del siglo XX la cuestión social de las clases desfavorecidas comenzó a ser considerada como una responsabilidad de la sociedad en la satisfacción de las necesidades de sus miembros; se trataba de un principio de justicia articulado a través de la protección de los riesgos predecibles como enfermedad, muerte, vejez, o accidentes.

Desde las primeras actuaciones sociales como los seguros de Bismarck hasta que el contenido de los convenios aprobados por la OIT se generalizase en los países de economía capitalista, pasarían muchos años y una Segunda Guerra Mundial. Durante esta guerra Lord Beveridge preparó un Informe de gran relevancia para el desarrollo del Estado de Bienestar. Este político se cuestionaba cuál era la libertad que se defendía en la guerra: supuestamente la libertad frente a la invasión alemana; pero además existían otras “necesidades” de las que había que liberar al ser humano proclamando así la conquista de las “Cinco Libertades”: Necesidad, Enfermedad, Ignorancia, Mi-

¹⁴⁷ La instauración del seguro como nueva tecnología de intervención social contó en un primer momento con ciertas reticencias provenientes de diferentes sectores sociales, incluida la clase trabajadora. Como ha señalado Castel, “con la asistencia uno sabía a qué atenerse: las técnicas asistenciales habían sido experimentadas durante varios siglos y bastaba con ampliar su jurisdicción. En cambio, el seguro movilizaba una tecnología de intervención totalmente distinta, susceptible de aplicaciones nuevas y casi infinitas. (...) el tipo de protección que promovía era inédito y concernía a poblaciones que no eran los asistidos tradicionales.” en Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 291.

sería y Ociosidad.¹⁴⁸ En su Informe proponía un sistema de seguros que permitía a los gobiernos alcanzar esas libertades para todo el mundo; esto era posible en un clima de paz social, en el cual se reconocieran los derechos de la clase trabajadora. La propuesta Beveridgiana significaba un reconocimiento de las funciones sociales del Estado que además beneficiaban al sistema capitalista: “Si en las primeras fases del capitalismo industrial es suficiente con poder contar con un volumen adecuado de oferta de trabajo suficientemente pobre como para que no tenga otra alternativa que la de realizar el trabajo fabril, con el desarrollo de la economía capitalista se necesita, cada vez más, una clase obrera, sana y educada, tanto para garantizar la permanencia de los trabajadores en la cadena productiva como para permitir que se materialice toda la capacidad productiva de las nuevas tecnologías aplicadas a la producción.”¹⁴⁹ Para ello era preciso la aplicación de las medidas dirigidas a garantizar las “cinco libertades” a toda la población. Esto se produjo después de la II Guerra Mundial, por primera vez en Inglaterra, con el compromiso del Partido Laborista para la aplicación del informe Beveridge. Esta iniciativa fue seguida por otros países que paulatinamente asumieron las consignas del citado informe, que unido al desarrollo de una política económica keynesiana, dieron lugar a un tipo de “política de bienestar desde arriba” (Picó, 1987) cuyo fin era remediar las necesidades más primarias de la población y también regular el mercado y el consumo.

La aparición del Estado de Bienestar en la segunda mitad del siglo XX ha supuesto el desarrollo de la ciudadanía en los países occidentales en unos niveles que nunca se habían alcanzado. Su desarrollo y alcance no ha sido homogéneo ni tampoco la extensión de la ciudadanía. A nivel teórico y empírico pueden distinguirse diferentes modelos de Estado de Bienestar y, consecuentemente, diferentes grados de realización de los derechos de ciudadanía. El carácter social de los Estados de Derecho como alternativa a las disfuncionalidades del Estado liberal ha sido recogido en el constitucionalismo europeo en época reciente (Beltrán Aguirre, 1992). Se le añadió el adjetivo social, por primera vez en la Constitución de Alemania Occidental (1949), posteriormente se fue generalizando en Europa incorporándose en las constituciones francesa, portuguesa y española.

En líneas generales, se puede afirmar que el Estado de Bienestar ha actuado durante 25 años, en un periodo de crecimiento económico sin precedentes, asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos como sanidad, educación, jubilación; también ha supuesto cambios en las relaciones de la “sociedad civil”; los más relevantes han sido el aumento de la administración y de mano de obra del sector servicios; institucionalización del movimiento obrero y de su participación política corporativa; acceso a un determinado tipo de bienes a través de la igualdad de oportunidades y de una redistribución de la renta que ha generado una mayor

¹⁴⁸ Beveridge, W.H. (1942): *Social Insurance and Allied Services*, HMSO, Londres. Existe edición en lengua castellana, (1989): *El seguro social y los seguros afines*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

¹⁴⁹ Muñoz del Bustillo, R. (1989): “Economía de mercado y Estado de Bienestar” en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, pág. 25.

conciencia ciudadana, un clientelismo del Estado y un derecho adquirido difíciles de erradicar en momentos de recesión económica. (Picó, 1987). Un Estado será más social cuando “reconoce a sus ciudadanos menos favorecidos el derecho a obrar, en el marco de la ley, contra un Estado desigual del que el Estado mismo forma parte.”¹⁵⁰ Este reconocimiento lleva implícita la idea de igualdad social como fuente del derecho en oposición a la jerarquización económica.¹⁵¹

Independientemente de las realizaciones prácticas de los diferentes Estados de Bienestar, el denominador común a todos ellos ha sido la extensión de la ciudadanía entre la población, que los ha interiorizado frente a una administración, a la que reclama una atención apropiada a su condición de ciudadanía. La diferencia esencial con el periodo anterior ha estribado no sólo en su efecto redistributivo sino también en los valores y derechos adquiridos por la población, incluidos los sectores situados en la parte baja de la escala social. La crisis de los setenta favoreció que determinados gobiernos optaran por políticas menos “sociales” produciéndose una sociedad dualizada, en particular en los países de neoliberalismo avanzado como Estados Unidos y Gran Bretaña.

2.4. El Estado de Bienestar en la teoría sociológica

El Estado de Bienestar ha sido uno de los temas ampliamente estudiado por las ciencias sociales. La bibliografía es abundante en cuanto a los contenidos y metas de este tipo de Estado, su formación y límites. Sin embargo, a pesar de la profusión de trabajos resulta llamativa la ausencia de un consenso terminológico y conceptual en torno al mismo.

Suelen emplearse expresiones como “Estado de Bienestar” o “Estado social” de forma sinónima, aunque existe una diferencia de matiz entre ambas denominaciones (García-Pelayo, 1988; Beltrán Aguirre, 1992). “Estado de Bienestar” se refiere a una dimensión de la política estatal, es un concepto mensurable en función de las cifras del presupuesto destinado a gasto social; el término “Estado social” incluye la preocupación por los problemas generales de la sociedad dentro de los moldes clásicos del sistema capitalista. En este trabajo se utilizará esta doble acepción, entendiendo por Estado social aquel que tiene por objetivo la intervención para evitar las situaciones de desigualdad propiciadas por el sistema de producción capitalista. La plasmación de esos objetivos en formas de actuación concretas da lugar a diferentes modelos de Estado social: Estado de Bienestar o socialdemócrata; Estado social liberal y Estado social conservador.

La ausencia de consenso conceptual en torno al Estado de Bienestar está relacionada con la posición ideológica; según el punto de partida adoptado el Estado de bienestar puede oscilar desde un mínimo de protección como pretende la concepción li-

¹⁵⁰ Touraine, A. (1994): *¿Qué es la democracia?*, ed. Temas de Hoy, Madrid, pág. 53.

¹⁵¹ Sobre el papel de la igualdad en las políticas sociales, véase Harris, D. (1990): *La justificación del Estado de Bienestar*, Madrid; Cossio Díaz, J.R. (1989): *Estado social y derechos de prestación*, Madrid.

beral hasta un desarrollo pleno del individuo como postula la socialdemocracia. En términos generales, se puede afirmar que las diferentes aproximaciones al concepto coinciden en destacar como característica del Estado social la responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos (Esping Andersen, 1993). La fricción surge en la delimitación de esos “mínimos”.

Diferentes autores han coincidido en destacar como rasgos del Estado de Bienestar la realización de una redistribución de la renta; su objetivo ha sido garantizar la igualdad de oportunidades y la extensión de los derechos sociales a toda la población. Para ello, ha desarrollado políticas sociales dirigidas a los grupos más desfavorecidos, reconocidas en el marco jurídico de los derechos sociales; también ha participado en la estructura económica, regulando el mercado y actuando como empresario, con la doble finalidad de dinamizar la economía (dimensión keynesiana) y obtener beneficios económicos para financiar sus actividades (dimensión mercantil). En definitiva, el Estado de Bienestar ha supuesto la consolidación de la ciudadanía social cubriendo una amplia extensión, tanto cuantitativa como cualitativamente, en términos de población y de derechos sociales (Marshall, 1950; Titmuss, 1981; García Cotarelo, 1986; Dahrendorf, 1988; Mishra, 1989; Rodríguez Cabrero, 1989; Rubio, 1991; Monereo, 1995).

La producción empírica encargada de analizar los diferentes modelos históricos de Estado social pone de manifiesto la dificultad de establecer un modelo único, constatando la existencia de diferentes tipos o tendencias. Incluso no es posible hablar strictu sensu de modelos puros, aunque sí de líneas generales típicas: “Los países escandinavos pueden ser predominantemente socialdemócratas, pero no están libres de elementos liberales cruciales. Tampoco los regímenes liberales son tipos puros. El sistema de seguridad social americano es redistributivo, obligatorio y está lejos de ser actuarial.”¹⁵² No obstante, los diferentes autores convienen en identificar los modelos teóricos con las experiencias prácticas del Estado social (cuadro 1). Teniendo en cuenta esta taxonomía no parece adecuado hablar del Estado social como una unidad compacta y homogénea, sino más bien de tipos diferentes en función de los objetivos sociales y del modo de organización política concreta.

Titmuss relacionó la política social con las instancias responsables de la satisfacción de las necesidades sociales: familia, mercado y Estado; la distribución del protagonismo de cada una correspondería con un determinado modelo de sociedad. En las sociedades *residuales*, mercado y familia asumen la mayor responsabilidad en la satisfacción de necesidades de sus miembros y el Estado tiene una función subsidiaria. Las sociedades basadas en el logro personal enfatizan los resultados del trabajo como mecanismo de satisfacción de necesidades sociales; el resto de instancias son complementarias a los rendimientos obtenidos en el mercado de trabajo. Por último, el modelo *redistributivo o institucional* se articularía mediante la satisfacción de las necesidades sociales a través de las instituciones públicas donde el mercado y la familia tienen un papel secundario.

¹⁵² Esping Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, pág. 50.

Cuadro 1:
Modelos teóricos del Estado Social

| Año | Autor | TIPOS DE ESTADO DE BIENESTAR | | | |
|------|-------------------|---|--|--|---|
| 1963 | Titmuss | Residual | Logro Personal | Institucional Redistributivo | |
| 1964 | Wilensky & Lebaux | RESIDUAL | | INSTITUCIONAL | |
| 1984 | Mishra | E. de Bienestar Diferenciado CONSERVADOR | | E. de B. Integrado REDISTRIBUTIVO | |
| 1985 | Jones | Estado de Bienestar ←→ Capitalismo supeditado al Estado de Bienestar supeditado al capitalismo | | | |
| 1987 | Therborn | Orientado al mercado (Canadá, Australia, USA, Inglaterra, Nueva Zelanda) | Compensatorio (Bélgica, Dinamarca, Francia, Noruega, Irlanda, Japón, Alemania, Suiza e Italia) | Pleno Empleo (Japón Suiza) | Intervencionista fuerte (Suecia, Noruega, Finlandia y Austria) |
| 1990 | Esping Andersen | LIBERAL (USA, Canadá y Australia) | CONSERVADOR CORPORATIVO (Austria, Francia y Alemania) | SOCIALDEMÓCRATA (Suecia, Noruega) | |
| 1993 | Leibfried | ANGLOSAJONES (o compensadores en última instancia) Gran Bretaña, Nueva Zelanda Australia, USA | BISMARCKIANOS (o compensadores en primera instancia) Austria Alemania | ESCANDINAVOS (o empresarios) Países escandinavos | LATINOS (o en proceso de consolidación) España, Grecia y Portugal |
| 1997 | Rodríguez Cabrero | LIBERAL | CONSERVADOR | SOCIAL-DEMÓCRATA | LATINO |

Fuente: Elaboración propia en base a la exposición de Garcés Ferrer (1994).

El análisis de la política social en función de los ámbitos de intervención proporciona una definición neutra en valores siendo necesario conocer su distribución competencial para determinar su impacto en los procesos de estratificación social. La distribución está relacionada con la orientación ideológica de los gobiernos responsables de la implementación del Estado de Bienestar.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la situación socioeconómica de las sociedades occidentales propició un consenso en torno a las políticas de protección social. Las tres orientaciones políticas principales, liberales, conservadores y socialistas moderados, estuvieron de acuerdo en asumir un “orden social basado en la democracia,

por un lado y en una combinación proporcionada, por otro, de mercado y Estado, de lo público y lo privado.”¹⁵³ El Estado de Bienestar fue considerado como el instrumento necesario para el buen funcionamiento del sistema. Cada una de las orientaciones presentes en el consenso puso el acento en un objetivo específico de acción del Estado social. El resultado fue la formación de tres tipos de Estado de bienestar (Esping Andersen, 1990) a los que se debe añadir un cuarto modelo, correspondiente a los países latinos (Ferrera, 1995; Lessenich, 1996; Gough, 1997; Rodríguez Cabrero, 1997). La variabilidad de los modelos dependía de la propia historia de cada Estado nación y de la forma de responder ante dos variables planteadas por la revolución industrial y el desarrollo tecnológico: la desmercantilización y la estratificación social.

El concepto de desmercantilización se refiere a la posibilidad que tiene una persona de subsistir con independencia del trabajo y del mercado.¹⁵⁴ Este concepto remite a la idea de propiedad social (Castel, 1997). Ambos conceptos conllevan un refuerzo del sector de población económicamente dependiente; al mismo tiempo suponen un debilitamiento de la autoridad de los empresarios (Monereo, 1995). Cuando existen elementos de subsistencia para los trabajadores, al margen del mercado, estos tienen un umbral de condiciones de trabajo mínimas que el empresario deberá respetar si quiere tener mano de obra disponible.¹⁵⁵ Para Esping Andersen un Estado es desmercantilizador cuando los “ciudadanos pueden decidir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideren necesario.”¹⁵⁶ Esta definición presupone capacidad de decisión al sujeto soslayando el papel determinante de las condiciones del mercado de trabajo. Por tanto, puede inferirse, erróneamente, que los sistemas de protección social actúan como repulsivo para el acceso al mercado laboral, en la medida que los sujetos deciden «desmercantilizarse». Consecuentemente, desde determinados sectores, se demandará el desmantelamiento de los sistemas de

¹⁵³ Zapatero, V. (1987): “Tres visiones sobre el Estado de Bienestar” en *Revista SISTEMA*, n° 80-81 noviembre, pág. 23.

¹⁵⁴ Polanyi había advertido sobre el riesgo de destrucción de la fuerza de trabajo derivado de su consideración como mercancía. En la medida que los trabajadores eran fácilmente prescindibles dentro del sistema de producción capitalista su supervivencia se veía mermada en momentos de recesión económica, debiendo emigrar hacia otros lugares disminuyendo la mano de obra disponible. Para él la desmercantilización era necesaria para la supervivencia del sistema y una precondition para conseguir un nivel tolerable de bienestar y de seguridad. Polanyi, K. (1944): *La gran transformación*, Ed. La piqueta, Madrid, (ed. española 1989).

¹⁵⁵ La definición de desmercantilización dada por Monereo se refiere al “grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado”. En Monereo, J.L. (1995): “La política social en el Estado de Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización” en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n° 19, julio-septiembre, Madrid, pág. 21.

¹⁵⁶ Esping Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, op. cit. pág. 43. El autor operacionaliza el concepto en base a tres dimensiones: a) Será más desmercantilizador cuanto mayor sea la accesibilidad a los subsidios y menor limitación en tiempo y condiciones; b) cuanto más parecido sea al nivel económico medio y no implique una rápida dependencia del mercado; c) cuanto menos necesario sea justificar el motivo de acceso a los subsidios.

protección como mecanismo de creación de empleo. Ahora bien, no siempre la persona puede elegir salir del mercado laboral; en sistemas económicos con altos índices de paro una proporción importante de la población no puede, ni tan siquiera, tener la expectativa de acceder al mercado laboral, puesto que se ha establecido el desempleo como precondition para el mantenimiento del desarrollo económico y la contención de la inflación (Anisi, 1995; Galbraith, 1997).

La variable de la estratificación social proporciona una información adicional en la comparación de los modelos de Estado de Bienestar, al relacionar la incidencia de las políticas sociales en la conformación de la estructura social (Esping Andersen, 1993). Por ejemplo, los programas sometidos a prueba de carencia de medios refuerzan la dualidad social; los sistemas de seguridad social contributivos estratifican a la población según los logros en el mercado de trabajo. En términos generales, la sociedad del bienestar se ha caracterizado por la tendencia a la mesocratización de su pirámide de población (Tezanos 1994; Castel, 1997). En este tipo de sociedades la seguridad frente a los azares de la existencia dejaron de vincularse a la posesión de un gran patrimonio. Se puede afirmar que la intervención pública en lo social favoreció una cierta homogeneización entre propietarios privados y “propietarios sociales”, donde lo determinante no era tanto la igualdad material como la igualdad de *status*.¹⁵⁷ Uno de los logros de la sociedad salarial o del bienestar ha sido que los sectores de población económicamente débiles no quedasen relegados a su condición de dependencia asistencial. Con ello se ha demostrado la supremacía del Estado de Bienestar en los procesos de nivelación social. Si bien, cada modelo de Estado Social ha propiciado una forma de estratificación social específica, de acuerdo a la fuerza ideológica predominante en su realización concreta (Esping Andersen, 1993).

2.5. Modelos de Estado Social

La justificación conservadora a favor del intervencionismo estatal estuvo sustentada teóricamente por el funcionalismo. Según esta corriente los problemas sociales provocados por el desarrollo capitalista tras la revolución industrial, como fueron el desarraigo social y la inseguridad económica, requerían el arbitrio del aparato estatal en la vida social y económica. Algunos autores como Flora y Alber han relacionado la aparición del Estado de Bienestar con el proceso de modernización de las sociedades occidentales.¹⁵⁸ La intervención social pública era vista como una respuesta de seguridad ante las condiciones de precariedad de una gran masa de po-

¹⁵⁷ Marshall, T. H. (1949): “Ciudadanía y clase social”, op. cit. pág. 328. En este sentido el autor afirmaba: “La extensión de los servicios sociales no es fundamentalmente un medio para igualar las rentas. En algunos casos puede serlo, en otros puede no serlo. La cuestión es relativamente poco importante; pertenece a un comportamiento de la política social. Lo que importa es que haya un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción general del riesgo y de la inseguridad, una nivelación de los más y los menos afortunados en todos los órdenes.”

¹⁵⁸ Flora, P. Alber, J. (1983): “Sviluppo del “Welfare States” e processi di modernizzazione nella Europa Occidentale”, en *Lo Sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, ed. Il Mulino.

blación, que amenazaba con riesgo de desintegración social y anomía. Las causas se relacionaban con la ruptura del vínculo social propio de las sociedades tradicionales. Este se había deteriorado como consecuencia de las exigencias del sistema de producción industrial donde la existencia del individuo dependió, cada vez más, de unas inflexibles, anónimas e incontroladas leyes económicas. Por ello, la industrialización y urbanización consiguientes, junto con las crisis cíclicas del sistema y sus secuelas de paro masivo y miseria hicieron de la inseguridad económica la atmósfera en la que vivían la inmensa mayoría de los ciudadanos de las sociedades en vías de desarrollo.

Para los conservadores, el Estado social era una respuesta a la presión económica y política derivada del proceso de modernización, la cual forzaba a los poderes públicos a una determinada e intensa intervención en la esfera económica y social. Fue inicialmente una forma de satisfacer la demanda de seguridad. Rotas las instituciones tradicionales el mercado se mostró impotente a la hora de garantizar protección social a los ciudadanos: se planteaba la disyuntiva entre la miseria presente o la inseguridad frente al futuro. Ante una situación como la descrita el Estado de Bienestar “era para los conservadores más inteligentes una fórmula de integración social, un mecanismo que corrige las externalidades, los efectos no deseados del sistema capitalista.”¹⁵⁹ En este sentido, la política social era vista como una respuesta compensatoria ante los costes del crecimiento (Galbraith, 1967; Kerr, 1972). Con este planteamiento su apoyo al nuevo modelo de Estado buscaba el equilibrio entre el mantenimiento de la estructura social existente y la protección de los desfavorecidos para que no se revelasen contra el sistema.¹⁶⁰

Las características específicas del Estado Social conservador y corporativista pueden sintetizarse en los siguientes aspectos. En primer lugar, se aceptaba la introducción de medidas desmercantilizadoras como forma de integración social, cuya finalidad consistía en paliar el atomismo generado por el trabajo mercantilizado; al mismo tiempo se buscaba la lealtad de los trabajadores y súbditos y en particular frenar la movilización obrera. En segundo lugar, el Estado social corporativista tenía aversión hacia la nivelación social y por ello mantenía las diferencias de status vinculando los derechos sociales con la posición ocupacional.¹⁶¹ En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, en este tipo de Estado el impacto redistributivo

¹⁵⁹ Zapatero, V. (1987): *Tres visiones sobre el Estado de Bienestar*, op. cit. pág. 23-26.

¹⁶⁰ Esping Andersen ha destacado el rechazo conservador hacia la organización económica basada en el trabajo como mercancía, puesto que era visto como una amenaza para el equilibrio feudal del control laboral. Desde su perspectiva las relaciones laborales basadas en el contrato eran degradantes, socialmente corruptoras, atomizadoras y anómicas. Este rechazo adoptó tres formas: a) establecimiento de relaciones de paternalismo, la relación entre patrón y obrero sería por tanto paternalista y no mercantil; b) organización del corporativismo basado en la relación gremial, con acciones dirigidas diferencialmente a los miembros en función de su rango jerárquico; c) el estatismo, cuyo ejemplo más renombrado fue la política social de Bismarck o de Von Taffe, caracterizada por la concesión de derechos sociales con el objetivo de la integración, conservación de la autoridad y lealtad de los funcionarios, en particular y de los súbditos. Esping Andersen (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, op. cit. pág. 60 y ss.

¹⁶¹ De ahí su influencia en el desarrollo del modelo continental de seguridad social, con diferentes prestaciones según las categorías profesionales.

ha sido insignificante; la evolución de la asistencia social se consolidó como respuesta a la fragmentación social protegiendo de los riesgos a determinados sectores sociales relacionados con el mundo laboral. En cuarto lugar, estaban vinculados a la iglesia y fuertemente comprometidos con la conservación de la familia tradicional. De donde se desprendía el carácter subsidiario del Estado con relación a la familia en cuanto a la provisión del bienestar. Alemania y Austria pueden ser citados como ejemplos del modelo conservador.

El pensamiento liberal a favor del Estado de Bienestar derivó de la constatación realizada por el Liberal Break sobre la existencia de los «fallos del mercado» y sus efectos en términos de pobreza estructural. Frente a los liberales clásicos, esta nueva corriente se percató de las diferencias existentes entre la imagen idealizada de la sociedad liberal, de progreso, libertad y riqueza para todos y las evidencias de la sociedad industrial. En este contexto se reconocía la responsabilidad del Estado para asumir la dirección social y corregir los fallos del mercado. La intervención se limitaría a erradicar la pobreza en aquellas condiciones que impidieran el desarrollo de la libertad, verdadero objetivo del liberalismo. Su propuesta se dirigía a eliminar la pobreza entendida como carencia de mínimos vitales para la supervivencia. Por encima de dicho nivel una cierta dosis de desigualdad resultaba favorable para el sistema, porque estimulaba el impulso egoísta de búsqueda de beneficio. Por consiguiente, desde el punto de vista liberal, “El Estado de Bienestar permitía situar a todos los ciudadanos en la línea de salida para la carrera de la vida, aseguraba una igualdad de oportunidades, no de resultados; un mínimo, no un óptimo. Por eso desde esta perspectiva el orden deseable era el que reuniera: capitalismo, bienestar y democracia.”¹⁶² La postura liberal abrazaba la idea de la intervención social del Estado siempre y cuando no supusiera un límite a la libertad individual. El reconocimiento de los fallos del mercado permitía aceptar a los pensadores liberales la intervención como un paliativo a esos problemas. Los servicios sociales eran vistos como una pieza estratégica para hacer tolerable la desigualdad en sociedades complejas, que precisaban de estabilidad para su crecimiento (Rodríguez Cabrero, 1992). En materia de política social se proponían programas de educación de masas para garantizar la igualdad de oportunidades en el mercado; negociaciones salariales colectivas; seguridad social voluntaria y actuarial, en base a las cotizaciones. Por tanto, se aceptaba la intervención estatal para paliar la pobreza estructural pero no para combatir las causas de la desigualdad; asegurar un mínimo de subsistencia y garantizar la desigualdad necesaria para el desarrollo económico y el espíritu de crecimiento personal.

En su cristalización práctica el Estado social liberal se ha caracterizado por su baja capacidad desmercantilizadora. Ésta se consideraba como la última opción de respuesta porque el verdadero motor social y económico era el mercado; sólo quienes no podían trabajar por razones de edad o incapacidad serían protegidos contra el riesgo de pobreza. Para ello se establecieron dos mecanismos de control social:

¹⁶² Zapatero, V. (1987): *Tres visiones sobre el Estado de Bienestar*, op. cit. pág. 32.

comprobación de la inexistencia de medios económicos como requisito indispensable para el acceso a la asistencia pública¹⁶³ y conjugación del principio de desmercantilización con el rendimiento laboral, a través del sistema de seguridad social. De esta manera quienes ocupaban mejores puestos, cotizaban más y obtenían mejores condiciones en caso de desmercantilización. Lo que a su vez suponía un refuerzo positivo al valor del trabajo como mecanismo de obtención de mayores cuotas de bienestar, en materia de prestaciones públicas.

Desde el punto de vista de la estratificación social los Estados Sociales liberales han destacado por su tendencia a la dualización dividiendo a la población en dos sectores: quienes debían recurrir a los servicios públicos y quienes podían satisfacer sus necesidades sociales a través del mercado. De esta manera se producía un estigma de pobreza entre los que optaban a los recursos del Estado, previa comprobación de carencia de medios que actuaba de mecanismo de identificación y declaración del status de pobreza. Consecuentemente, la deslegitimación del Estado social ha sido mayor en los modelos liberales; el sistema de protección social no ha cumplido unos estándares mínimos de calidad, por su orientación a las necesidades básicas de la población con bajos recursos; ello ha provocado la “fuga” de las clases medias hacia el mercado y su demanda de reducción fiscal. Los ejemplos de este modelo de Estado pueden encontrarse en Estados Unidos e Inglaterra.

Por su parte, los ideólogos del movimiento obrero no crearon una teoría consolidada del intervencionismo estatal, dando lugar a dos grandes líneas. Por un lado, los críticos del Estado de Bienestar sustentaban su postura en el apoyo ofrecido por este tipo de Estado al mantenimiento del sistema capitalista. Desde este prisma ideológico el Estado social se percibía como un engaño, fruto de una conspiración de la burguesía contra la clase trabajadora (Poulantzas; 1969; O’connor; 1981; Offe; 1987). Por otra parte los socialistas moderados como Lasalle y los «socialistas de cátedra», estaban a favor del Estado de Bienestar porque con ello se colaboraba a corregir los defectos del capitalismo y se trazaba un camino pacífico hacia el socialismo. Esta última corriente fue el fundamento ideológico de la socialdemocracia.¹⁶⁴

Los socialdemócratas aceptaban que la economía continuara rigiéndose en su conjunto por los mecanismos liberales asumiendo los principios de la economía mixta, bajo los postulados keynesianos y centrando sus esfuerzos políticos en la lucha contra la desigualdad. El socialismo no podía entender una sociedad dividida en dos sectores según la línea de la pobreza entre necesitados versus no necesitados, sino que aspiraban a la creación de una sociedad igualitaria y homogénea, de ahí su

¹⁶³ Este mecanismo supone una renovación del principio de *less eligibility* ideado por Bentham y basado en el *Panopticon*. Según este principio toda persona receptora de ayuda de las instituciones públicas debía estar en unas condiciones menos elegibles que la de la clase más pobre.

¹⁶⁴ Bergounioux y Manin sostienen que la socialdemocracia no ha sido una estructura política y económica resultado de una teoría, sino por el contrario se ha constituido progresivamente, de forma a menudo empírica y titubeante, bajo la presión de los acontecimientos. Véase Bergounioux y Manin, (1979): *La social-démocratie ou le compromise*, PUF, Paris.

apoyo al Estado de Bienestar. La apuesta socialista se basaba en “la confianza de que era posible incrementar el porcentaje del PIB dedicado a programas sociales, universalizar la población beneficiada, incrementar la oferta de trabajo, etc., gracias a una política fiscal y de empleo que convertirían al Estado en redistributivo.”¹⁶⁵ El compromiso socialdemócrata se identificaba plenamente con el Estado social, basándose en la redistribución de la renta, en la orientación de la política económica a través de la planificación y el sector público y en la concertación entre patronos y obreros, lo que redundaría en la limitación del poder económico de la burguesía. Por tanto el esfuerzo debía encaminarse en definir una política fiscal redistributiva e igualitaria, como postulaba Titmuss (1981).¹⁶⁶

El Estado de Bienestar socialdemócrata se ha caracterizado principalmente por su efecto desmercantilizador y universalista. Sus rasgos más significativos pueden cifrarse en la extensión de estos principios a todas las clases sociales, mediante la promoción de una igualdad en los estándares elevados y no en las necesidades mínimas. La desmercantilización desde la óptica socialista pretendía la emancipación de los trabajadores de su dependencia del mercado a la vez que se buscaba un incremento de la cohesión de clase. En este sentido no se esperaría hasta agotar la capacidad de ayuda familiar para tener acceso a la protección social sino que se socializarían prioritariamente los costes de la familia mediante la provisión de servicios sociales, la garantía del pleno empleo y la protección al trabajo. En consecuencia, la estratificación social de los Estado de Bienestar socialistas se caracterizaron por la extensión de las clases medias, la universalización de las demandas y de los derechos. Los países escandinavos son por excelencia el ejemplo del modelo socialdemócrata de bienestar social.

Una de las limitaciones que se le pueden achacar al modelo tripartito de configuración de los Estado de Bienestar es que ignora las experiencias específicas de construcción del Estado social realizadas por los países mediterráneos. En estos países, entre los que se incluye España, el desarrollo del Estado de Bienestar ha estado caracterizado por los retrasos y desequilibrios en su proceso de modernización (Lessenich, 1996). Este hecho ha provocado la consolidación de un modelo específico de Bienestar Social, denominado el modelo latino. Entre sus rasgos definitorios cabe subrayar su carácter de variante del modelo continental de raíz corporativa; con tasas de paro y dispersiones salariales elevadas y un sistema asistencial tardío, fragmentado y de baja intensidad protectora (Gough, 1997; Rodríguez Cabrero, 1998). En consecuencia, el modelo latino de Bienestar Social muestra una tendencia de polarización de la condición social de ciudadanía.

¹⁶⁵ Zapatero, V. (1987): *Tres visiones sobre el Estado de Bienestar*, op. cit. pág. 36.

¹⁶⁶ El modelo defendido por él se caracterizaba por considerar “el bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y económico y en parte, en el principio de la igualdad social. Fundamentalmente es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo” en Titmuss, R. (1981): *Política social*, Ed. Ariel, Barcelona, pág. 39.

2.5.1. *El Estado de Bienestar español*

En España tras la Guerra Civil se formó una oligarquía dirigente¹⁶⁷ que logró imponer su fuerza con el apoyo del ejército y de la iglesia católica. Este grupo dominante gozó de gran autonomía con respecto a la sociedad civil, sirviéndose para ello de la represión y la coacción. De esta manera se produjo un primer hiato en el proceso de formación del Estado social español frente a las corrientes socialdemócratas de los países vecinos. Además, la tendencia hacia la extensión de la ciudadanía social en los países occidentales, como efecto de los logros obtenidos en las revoluciones sociales y políticas de los siglos anteriores, se vio congelada por la dictadura franquista reubicando a cada sector de población en su posición tradicional de dependencia.

En sus primeras etapas el franquismo, en cuanto sistema totalitario, pretendió la subordinación absoluta de la sociedad al Estado, ofreciéndose como alternativa al marxismo y al liberalismo. Entre sus objetivos estaba el retorno a la sociedad tradicional así como la renovación de los privilegios de clase referidos a las élites afines al régimen. Para ello imponían un modelo de organización social basado en el sindicalismo vertical¹⁶⁸ cuyo finalidad era la construcción de “un Estado de «patrones generosos y comprensivos junto a obreros patriotas y leales”.¹⁶⁹ El resultado fue la institucionalización de medidas corporativistas conforme a las cuales se configuraba un modelo dual de sociedad. Por un lado, se establecieron sistemas de protección social, en base a cotizaciones, para los trabajadores, dando mayores privilegios a determinados regímenes especiales,¹⁷⁰ de acuerdo a los valores sociales de los grupos dominantes.¹⁷¹ Por otro, la protección de las clases con bajos recursos, se re-

¹⁶⁷ Sobre la composición de este grupo dominante precedente de las oligarquías agraria, comercial y financiera puede verse Jerez, M. (1982): *Élites políticas y centros de extracción en España: 1938-1957*, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

¹⁶⁸ Sobre el sindicalismo vertical véase: Aparicio, M.A. (1980): *El sindicalismo vertical y la formación de Estado franquista*, Ed. Eunibar, Barcelona.

¹⁶⁹ Moreno L., Sarasa, S. (1993): “Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España”, en *Revista Internacional de Sociología*, nº 6, septiembre-diciembre, pág. 38.

¹⁷⁰ En esta época se regularon el Seguro Social Agrario (1943); Seguro Social de los Trabajadores del Mar (1943); Servicio Doméstico (1944) y Plus Familiar (1946).

¹⁷¹ En este sentido resulta significativo la presión del régimen en pro de un determinado modelo de familia, conyugal y numerosa, así como las medidas socio-laborales promovidas para imponerlo. Sobre los préstamos de nupcialidad y premios de natalidad, Jordana de Pozas subrayaba: [su finalidad consistía en “otorgar al trabajador, sin perjuicio del salario justo y remunerador de su esfuerzo, la cantidad de bienes indispensables para que, aun que su prole fuera numerosa, no se rompa el equilibrio económico en su hogar, con la secundaria e importante consecuencia de liberar en lo posible a la madre de la necesidad de buscar en la fábrica, o en el taller, un salario con el que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, aparte de su función suprema e insustituible, que es la de preparar a sus hijos en el doble aspecto material y espiritual.” en (1953): *Los Seguros sociales en España, de 1936 a 1955*, Publicaciones del I.N.P. Madrid. pág. 23. Sobre este tema véase González Sancho, E. (1982): “La política de protección a la familia en España”, en *Papeles de Economía Española*, nº 12/13, pág. 350-365; Therborn, G. (1993): “Los derechos de los niños desde la constitución del concepto de menor. Un estudio comparado de los países occidentales”, en Moreno, L. (comp.): *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Ed. CSIC, Madrid.

alizaba a través de seguros de alcance limitado¹⁷² o bien desde las instituciones benéfico-asistenciales, ancladas en su pasado decimonónico¹⁷³ y, en particular, a través de la institucionalización de la “Obra Nacional de Auxilio Social”¹⁷⁴ en 1940. Durante la primera década del franquismo no se realizaron modificaciones significativas de las regulaciones básicas existentes en materia social. La Seguridad Social, siguió separada de la Beneficencia hasta la década de los sesenta.

La derrota de los fascismos europeos, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, hizo retroceder al régimen franquista en sus pretensiones de construir un capitalismo de Estado. En los “años del desarrollismo” se impulsó la puesta en marcha de ciertas políticas sociales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población española.¹⁷⁵ Se implantó el seguro de desempleo; se impulsaron planes de urgencia social centrados, particularmente, en la construcción de viviendas; se avanzó en la implantación de la Seguridad Social de tipo corporativo, reconociéndose la responsabilidad pública en la financiación de los seguros sociales, aunque a cambio de un silencio absoluto en lo referente a los derechos sindicales y condiciones laborales (Toharia, 1986); se unificaron los dos sistemas de protección social manteniendo la diferenciación de la población en base a las modalidades de prestación. Por un lado, la básica integraba prestaciones económicas y sanitarias; estaba dirigida a los trabajadores que cotizaban a la Seguridad Social. Por otro, las prestaciones complementarias incluían los servicios sociales y la asistencia social del resto de la población.¹⁷⁶

¹⁷² Las prestaciones del seguro de enfermedad, dirigido al sector de los trabajadores industriales con bajos ingresos, tenían una duración limitada independientemente del estado de salud lo cual obligaba al asegurado a reincorporarse rápidamente a su puesto de trabajo.

¹⁷³ La Beneficencia en cuanto institución social fue sustituida nominalmente pero no en sus fundamentos programáticos, como han puesto de manifiesto diferentes analistas sociales, entre ellos, Aznar López, M. y Casado, D. (1988): *Perspectivas de la Seguridad Social española*, Ed. Acebo, Madrid; De Pereda, A. (1985): “La asistencia social y los servicios sociales en la Constitución de 1978”, en *Jornadas de Derecho del Trabajo y Constitución*, IELSS; Beltrán Aguirre, J.L. (1992): *El régimen jurídico de la acción social pública*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas.

¹⁷⁴ Esta institución asistencial fue creada por el bando nacional al finalizar la guerra civil bajo la denominación de “Auxilio de Invierno” posteriormente se impuso en todo el territorio español.

¹⁷⁵ Una las principales acciones emprendidas en estos años fue el Plan de Estabilización Económica, planteado como requisito indispensable para el acceso de España en organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El Plan de Estabilización conllevaba un fuerte decremento del gasto público, la devaluación de la peseta y la relajación en los controles para la importación de capitales.

¹⁷⁶ La integración de los servicios sociales dentro de la estructura orgánica de la Seguridad Social es otro de los rasgos diferenciales de la organización social española respecto a otros modelos de protección social. Las características de la Seguridad social española de aquellos momentos pueden resumirse en: a) modelo contributivo y profesional, lo que daba lugar a la diferenciación de regímenes de cotización; b) tendencia a la unificación y uniformidad en cuanto a los mínimos de protección sanitaria y asistencial; c) tendencia a la diversificación de prestaciones, junto a las económicas se crearon otras de carácter técnico y rehabilitador; d) responsabilización pública en materia de seguridad social. La financiación se hacía en base a cotizaciones por lo que puede identificarse un efecto “anti-redistributivo”: “los asalariados cualificados” y de “cuello blanco”, así como las grandes empresas –muchas de ellas multinacionales– fueron estructural e indirectamente subsidiados por los trabajadores de los estratos sociales más bajos, así como por los patronos de las pequeñas y medianas empresas”, en Moreno, L. y Sarasa, S. (1993): “Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España”, op. cit. pág. 47

La experiencia de los Estados sociales europeos se dejó sentir en la promulgación legislativa de la España mesofranquista y, particularmente, en la ley de Fondos Nacionales cuya finalidad era la financiación de las instituciones benéfico asistencial, ¹⁷⁷ iniciando un proceso de reconversión hacia una administración prestacional (Beltrán Aguirre, 1992); aunque no se debe olvidar el carácter instrumental de las instituciones sociales franquistas, cuyo objetivo era la socialización popular en sus principios doctrinales. A pesar de proclamar la adaptación del régimen a las tendencias redistributivas no se produjeron cambios sustanciales en las condiciones de vida de la población, manteniéndose la diferenciación social. La estructura social estaba compuesta por una élite dirigente (empresariado, gerentes y técnicos; ejército; funcionariado; clero) y la clase trabajadora de bajo estrato social concentrada geográficamente en cuatro regiones españolas, como efecto del éxodo rural experimentado durante la década de los sesenta. ¹⁷⁸

El franquismo supuso una violación de los derechos fundamentales de la persona con la eliminación de las libertades *civiles*, como la prohibición del derecho de reunión y asociación, al margen de los grupos afines al régimen; *políticas* con el derrocamiento por la fuerza de la República y la imposición de un sistema dictatorial y *sociales* de las que se ocupó, entre otras, la ley de vagos y maleantes. El régimen de Franco asumió plenamente esta ley, que databa de 1933, incorporando nuevas categorías de peligrosos sociales, junto a los rufianes y proxenetas se añadieron en 1954 los homosexuales y en 1958 se sumó una amplia categoría de “quienes con notorio menosprecio de las normas de convivencia social y buenas costumbres o del respeto debido a las personas, ejecutaren actos caracterizados por su insolencia, brutalidad o cinismo.” Con ello se ampliaba el poder absoluto de las fuerzas del orden demostrando que en España el Estado de derecho era una falacia, un reflejo de un modelo incipiente del pasado. Asimismo, se equiparaba a los desempleados y delincuentes (Moreno y Sarasa, 1993), éstos debían ser internados en establecimientos de trabajo o colonia agrícola y se les determinaba la territorialización. Estas medidas tenían un amplio parecido con las regulaciones sociales de la última etapa del Antiguo Régimen y los inicios del sistema liberal. Con ellas se trataba de demostrar

¹⁷⁷ Ley de 21 de Julio por la cual se crearon cuatro Fondos Nacionales: Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades; Fondo Nacional de Crédito para la Difusión de la Propiedad Mobiliaria; Fondo Nacional de Protección al Trabajo y al Ahorro; Fondo Nacional de Asistencia Social. Estos últimos incidieron de forma directa en los servicios sociales, mediante la administración de las pensiones mínimas y por invalidez dirigidas a la protección de ancianos y personas incapacitadas que no tenían cobertura en el sistema de la seguridad social contributiva. Estas pensiones estaban sometidas a la prueba de comprobación de medios económicos, lo cual muestra su carácter limitado. Fueron el antecedente de las prestaciones no contributivas y de las rentas mínimas de inserción.

¹⁷⁸ Para un análisis de la estructura social franquista véase: Giner, S. (1978): “La estructura social en España”, en López Pina, A. (ed.): *Poder y clases sociales*, Ed. Tecnos, Madrid; Casado, D. (1976): *La pobreza en la estructura social de España*, Ed. Ayuso, Madrid; De Miguel, A. (1977): *Sociología del Franquismo*; Pérez Díaz, V. (1974): *Pueblos y clases sociales en el campo español*, Ed. S.XXI, Madrid; Miguez, A. (1967): *Galicia: éxodo y desarrollo*, Ed. Edicusa, Madrid; Pérez Díaz, V. (1972): *Estructura social y Éxodo rural en España*, ed. Estela, Barcelona; Cazorla, J. (1965): “Un ensayo de estratificación social española”, en *Revista española de opinión pública* nº 1, pág. 91-105.

a los “peligrosos sociales” qué lugar les correspondía en una sociedad organizada verticalmente, centrada en el trabajo, la tradición y los valores católico-falangistas. Reclusión, control y represión eran los instrumentos de intervención.

El telón de fondo de los últimos años de vida del franquismo fue la integración de España en la Comunidad Económica Europea. Consecuentemente se hacía necesario cumplir el requisito de transformación del Régimen en un sistema democrático y su homologación política, económica y social al resto de los países europeos. A principios de la década de los setenta, bajo fuertes limitaciones financieras e institucionales, se aprobaron dos legislaciones sociales básicas: la Ley General de Educación (1970) y la Ley de Bases de la Seguridad Social (1972). Éstas iniciaron un proceso de crecimiento del gasto social (Rodríguez Cabrero, 1989), concentrado, sobre todo, en prestaciones económicas¹⁷⁹ aunque era proporcionalmente inferior al gasto social europeo de la misma época.

Entre las razones explicativas de este cambio habría que mencionar la eclosión de la sociedad civil, en forma de movimientos sociales y obreros cuyas reivindicaciones expresaban la nueva dinámica de la sociedad industrial y urbana, a la vez que reclamaban un mayor aperturismo político y social. Se hacía patente la necesidad de incrementar la capacidad técnica de la fuerza de trabajo así como el impulso del cambio tecnológico; las clases medias y urbanas demandaban un sistema educativo promocional y meritocrático; se recibían presiones a favor de un sistema de pensiones que proporcionara seguridad a un creciente número de jubilados.

El Estado de Bienestar “autoritario” (Rodríguez Cabrero, 1989) se caracterizó por su gasto social limitado, con mayores efectos propagandísticos que redistributivos. Tuvo un escaso impacto desmercantilizador para las clases trabajadoras. Además las prestaciones económicas iban en función de los niveles salariales, por lo que se mantenía el perfil de estratificación social. La financiación del sistema asistencial se hizo a través de las cotizaciones de patronos y asalariados¹⁸⁰ con una amplia desprotección del desempleo que se limitaba al gasto sanitario, a través de los padrones de beneficencia municipales. Los desempleados debían recurrir a las instituciones caritativas tradicionales vinculadas a la iglesia, para cubrir sus necesidades de supervivencia. El sistema de servicios sociales público tuvo un desarrollo limitado, generalizándose la concertación con las entidades privadas, particularmente Iglesia Católica y también con determinados sectores profesionales, como los médicos.

El franquismo legó un sistema de bienestar restringido e inspirado en principios corporativistas conservadores. Por un lado, el Estado fue clientelista y despótico, di-

¹⁷⁹ La tasa de crecimiento interanual de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 1965-70 respecto al periodo 1960-65 fue de un 11.84 en el concepto de Pensiones y de un 21,78 en el concepto de desempleo.

¹⁸⁰ En este sentido Moreno y Sarasa han destacado que la Seguridad Social estaba definida como un sistema coercitivo de ahorro, utilizándose el capital ingresado en la misma para la financiación de otros sectores, como el Instituto Nacional de Industria (INI) o determinadas entidades bancarias, que a su vez reinvertían el dinero en el sector privado. Moreno L., Sarasa, S. (1993): “Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España”, op. cit. pág. 49.

rigido a la satisfacción de los intereses de los grupos dominantes, dotados de un amplio poder en todos los órdenes, social, civil y político. Por otro, fue subsidiario 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. Fue, asimismo un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores, donde las medidas de protección social tuvieron escasa repercusión en la nivelación social. Por su parte, los servicios sociales bajo el régimen franquista se desarrollaron de forma heterogénea en una maraña de organismos y direcciones que provocó duplicidades y desequilibrios territoriales (Beltrán Aguirre, 1992). Entre estas “obras del Régimen”, desarrollados por la Organización Sindical y sobre todo por el Movimiento Nacional ocuparon un lugar privilegiado en la conformación de la sociedad, mediante el impacto ideológico de los mismos.¹⁸¹ A pesar de su carácter limitado, estas políticas cimentaron las bases del Estado de Bienestar español (Rodríguez Cabrero, 1989; Pascual, 1991; Beltrán Aguirre, 1992; Moreno y Sarasa, 1993; Lessenich, 1996; Gough, 1997).

Los años posteriores a la muerte de Franco experimentaron el proceso de transición democrática en un ambiente caracterizado por el consenso político y social que propició la reorientación de la política pública hacia enfoques redistributivos e igualitarios.¹⁸² Para ello fue condición necesaria el restablecimiento de las libertades de participación política y asociación. A su vez fue preciso que los diferentes agentes sociales y políticos asumieran la grave situación que atravesaba el país, caracterizada por una aguda y persistente tasa de inflación; una importante caída de las inversiones, lo que a su vez suponía unas tasas elevadas de desempleo; y, un fuerte desequilibrio de los intercambios con el extranjero.¹⁸³ La firma de los Pactos de la Moncloa¹⁸⁴ en 1977 por parte de los partidos políticos y los sindicatos y la aproba-

¹⁸¹ Mención especial se merece el papel de la mujer en el ideario franquista, dentro del Movimiento Nacional a la sección femenina se le asignó el frente de la mujer y los cuidados sociales. Con ello, el rol social de la mujer además de las funciones domésticas incluía el trabajo reproductivo.

¹⁸² Sobre la transición en España puede consultarse Cotarelo, R. (1994): “Visiones de la Transición”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 18, Madrid, pág. 9-78; Sánchez Navarro, A.J. (1998): *La transición española en sus documentos*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; Ugarte, J. (ed.) (1998): *La transición en el País Vasco y en España*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

¹⁸³ Para una aproximación del coste del franquismo en la industria española véase, Carreras, A.: “La industria: Atraso y modernización”, en VV.AA.: *La economía española en el siglo XX*, pág. 303-306. Sobre la sociedad franquista, Biescas, J.A., Tuñón de Lara, M. (1982): *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Ed. Labor, Madrid.

¹⁸⁴ Los Pactos de la Moncloa se refirieron a dos acuerdos, el primero sobre el saneamiento y reforma de la economía o Acuerdo Económico y Social y el segundo sobre el programa de actuación jurídica y política o Acuerdo Político. El primero se componía de diez apartados: I) Política de saneamiento económico; II) Reforma fiscal; III) Perfeccionamiento del control del gasto público; IV) Política educativa; V) Política de urbanismo, suelo y vivienda; VI) Reforma de la Seguridad Social; VII) Reforma del sistema financiero; VIII) Política agrícola, pesquera y de comercialización; IX) Política energética y de comercialización; X) Criterios de adaptación a las instituciones autonómicas. En cuanto al segundo se dividió en nueve puntos: I) Libertad de prensa; II) Medios de comunicación social y de titularidad estatal; III) Derecho de reunión; IV) Derecho de asociación política; V) Código penal; VI) Ley de enjuiciamiento criminal; VII) Código de justicia militar; VIII) Orden público; IX) Reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público.

ción de la Constitución de 1978 en el Parlamento fueron los hitos formales sobre los cuales se asentó esta nueva etapa de la formación del Estado social español. Con ello la consolidación de los derechos sociales iniciaba su andadura tanto en el plano formal como material reforzada mediante el incremento de los gastos sociales, (Alcaide, 1985; Borrell, 1985; Rodríguez Cabrero, 1990; Pascual, 1991).

La etapa del despliegue de la política social democrática se caracterizó por el consenso (Rodríguez Cabrero, 1997). El pacto permitió el inicio de un proceso de reforma del sector público, liberalización del sector financiero y puesta en marcha de medidas de desregulación para adecuar la economía española a la de su entorno. Con la Constitución de 1978 se asentaron los principios orientadores y las normas de funcionamiento que deberían regir la acción del Gobierno durante las siguientes décadas. En el nuevo marco de relaciones España se definía como un Estado social y democrático de Derecho. Los principios de ordenamiento jurídico eran libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (artículo primero). Estos valores eran corroborados en el articulado del texto constitucional, destacando la responsabilidad pública en promover las condiciones para su efectiva realización (artículo 9.2). En concreto, se reconocía la obligación de los poderes públicos de garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39.1); eran responsables del progreso social y económico, distribuyendo equitativamente la renta regional y personal así como realizando una política de pleno empleo (artículo 40.1); la Seguridad Social se definía como régimen público para todos los ciudadanos, que debería garantizar asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (artículo 41); también se aludía a otros derechos como son la salud, la cultura, el medio ambiente, la vivienda o las pensiones a la tercera edad y la obligación de los poderes públicos de garantizarlos.

Hacer efectivos estos derechos exigía la construcción de una Administración prestacional que superase el viejo concepto de beneficencia y la descoordinación de servicios asistenciales legados por el franquismo. Para ello se ideó un modelo descentralizado de organización sociopolítica compuesto por municipios, provincias y Comunidades Autónomas que gozarían de capacidad para la gestión de sus respectivos intereses (Título VIII). Las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias de organización de sus instituciones de autogobierno; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; asistencia social; sanidad e higiene. Este reparto competencial presentaba un nuevo escenario para la acción social, porque las Comunidades Autónomas pasarían a ser las responsables de diseñar la política asistencial contando con exclusiva competencia legislativa (Beltrán Aguirre, 1992).

El contexto de transición democrática, sobre el cual se erigieron los fundamentos del Estado social español, coincidió históricamente con las consecuencias de la crisis de los setenta. Ésta también repercutió en la economía española y en la gestión política del intervencionismo estatal, conllevando a un desarrollo contradictorio de su sistema de protección social. Los gobiernos socialistas de la década de los ochenta con mayoría en el parlamento debieron realizar políticas de ajuste económico, con restricciones salariales, cierre de empresas no rentables y moderación del gasto so-

cial. Desde el punto de vista de la política social comenzó un proceso de universalización de los sistemas de protección social con un alcance limitado, particularmente en lo relativo a los servicios sociales, cuyas prestaciones estaban dirigidas a toda la población previa comprobación de insuficiencia de medios económicos.

Pueden identificarse dos ejes ideológicos en la configuración del Estado de Bienestar español (Rodríguez Cabrero, 1988). Por un lado, el eje socialdemócrata supuso la universalización de los servicios educativos, sanitarios y protección al trabajo; por otro, un eje liberal monetarista aplicado en medidas de contención, asistencialización y racionalización del Estado de Bienestar. Consecuentemente se inició una dualización latente en cuanto a la condición de ciudadanía social. El grueso de la población disponía de una mejora de sus condiciones de vida conforme fueron universalizándose los sistemas de protección social; sin embargo, el acceso a determinadas prestaciones de tipo asistencial seguía apoyándose en los sistemas de comprobación de medios. Los debates teóricos en torno al salario social se limitaron, en el plano de las prácticas políticas, al establecimiento de rentas mínimas, incluyendo el principio liberal del mínimo de subsistencia.¹⁸⁵ Aunque la universalización de la protección social es el mejor instrumento de limitación de los dispositivos asistenciales los límites económicos han sido un imperativo para la contención del gasto social. Durante los primeros años de la década de los ochenta, los gobiernos socialistas debieron equilibrar las tendencias universalistas con las exigencias para la incorporación española en la Comunidad Europea.

El recorrido por los diferentes modelos de Estado social lleva a la aceptación de la tesis del compromiso inherente a su formación (Abendroth, 1986; García Cotarelo, 1986; Esteve, 1989; Dahrendorf, 1990; Rubio, 1990; Ritter, 1991; García Pelayo, 1994; Monereo, 1995). Esto implica la resignación de las partes implicadas de no ver cumplidas por entero sus respectivas finalidades. Una solución de compromiso presupone que los sectores conservadores han de renunciar a la idea de la reversibilidad del Estado asistencial; mientras que los sectores socialistas han de resignarse a la de que el proceso de nacionalización progresiva pueda detenerse y, en ciertas circunstancias, ser reversible. (Rubio, 1990). La búsqueda de ese equilibrio ha caracterizado el quehacer de los gobiernos que se han sucedido en el poder desde la formación del Estado de Bienestar hasta que la crisis de legitimación del mismo hizo necesaria la búsqueda de un nuevo equilibrio. Uno de los logros de las políticas emprendidas por este modelo de Estado ha sido la extensión y profusión de los contenidos de la ciudadanía.

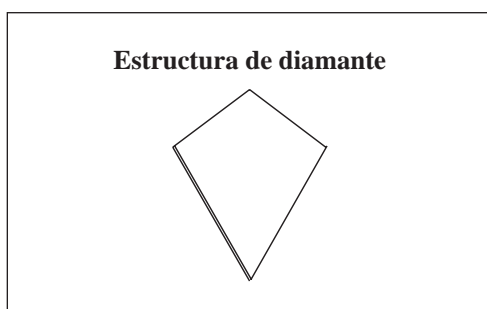
2.6. Estado de Bienestar y ciudadanía social

La contribución del Estado de Bienestar a la consolidación de la ciudadanía social ha concentrado gran parte de la literatura sociológica dedicada al estudio

¹⁸⁵ Sobre este debate puede verse el número monográfico de la revista *Documentación Social* n° 78 (1990): "Renta Mínima y Salario ciudadano", Ed. Cáritas, Madrid. Milano, S. (1990): "Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.", en *Documentos de Bienestar Social*, n° 23, Ed. Gobierno Vasco, Vitoria.

de la misma. La mayoría de las aportaciones realizadas al tema son deudoras del planteamiento realizado por T.H. Marshall.¹⁸⁶ En su exposición sobre la relación entre ciudadanía y clase social, Marshall ubicaba el desarrollo de los derechos sociales en el siglo XX propiciado por el avance de la sociedad industrial, particularmente, con la provisión pública de la satisfacción de necesidades, esto es, mediante el Estado de Bienestar.¹⁸⁷ El efecto de la extensión de la ciudadanía no era tanto la equiparación de todos los miembros de la sociedad como el hecho de hacer soportables las diferencias. Ello repercutía en la legitimación del sistema de producción capitalista mediante la creación de un sentimiento de pertenencia y el restablecimiento del vínculo social entre los diferentes grupos sociales. Este vínculo surgía de la articulación de políticas redistributivas encaminadas a limar las diferencias extremas de la pirámide de población, dando como resultado una estructura social en forma de diamante (Tezanos, 1994; Moya y Vallejos, 1995; Durán, 1996).

Gráfico 2:
Estructura social del Estado de Bienestar



Este tipo de estratificación ha sido el reflejo de una política social integradora. Su objetivo era buscar un lugar a cada persona dentro de la sociedad, potenciando la materialización del principio de igualdad. La incorporación de los derechos sociales al status de ciudadanía no se ha limitado a mejorar las condiciones de vida de la población con bajos recursos; por el contrario, ha supuesto “la remodelación del edificio completo y puede ser, incluso, que el rascacielos se acabe convirtiendo en un

¹⁸⁶ Para un análisis de la influencia de Marshall en el estudio sociológico de la ciudadanía véase, Noya, F.J. (1997): “Ciudadanía y capital social. Un estudio preliminar en torno a Ciudadanía y Clase social de T.H. Marshall”, en *REIS*, n° 79, julio-septiembre, pág. 267-295.

¹⁸⁷ En este sentido Marshall aducía: “Existe cada vez menos interés por ganar grandes sumas de dinero. Creo que esto no se debe sólo a la pesada carga que supone una tributación progresiva, sino a una creencia implícita de que la sociedad debe garantizar todas las necesidades esenciales de una vida segura y decente en todos los niveles, al margen de la cantidad de dinero que se gane.” en Marshall, T.H. (1950): “Ciudadanía y clase social”, publicado en *REIS*, n° 79, julio-septiembre, 1997, pág. 342.

bungalow.”¹⁸⁸ Esta metáfora subrayaba la plausibilidad de acceder a los estándares de vida de las clases altas.¹⁸⁹ La idea de integración propiciada por la ciudadanía no pretende negar la existencia del conflicto social en las sociedades donde el Estado de Bienestar ha profundizado la extensión de derechos ciudadanos (Lockwood, 1974; Goldthorpe, 1978; Giddens, 1990; Esping Andersen, 1993; Capella, 1993; Wright, 1993; Lindbeck, 1995; Noya, 1997); aunque si ha contribuido a atenuar la percepción de las diferencias de clase (Marshall, 1950; Barbalet, 1988; Taylor–Gooby, 1995; Noya, 1997).

En los modelos de bienestar socialdemócratas la percepción del conflicto de clase por parte de la población ha sido inferior que en los países liberales.¹⁹⁰ Esta diferencia puede ser explicada por la orientación de la política social en cada uno de los modelos y sus consecuencias en términos de estratificación. Los países de tipo liberal han primado un enfoque *residual* donde el mercado ha sido el protagonista de la provisión social y el Estado subsidiario de sus deficiencias. Ello ha provocado una diferenciación social acusada por la población. Los países socialdemócratas han postulado un modelo *desarrollista* donde las políticas públicas han frenado la libre actuación de las fuerzas del mercado y han presionado a favor de la igualdad. Esto ha tenido como resultado una estructura social con menores diferencias interclase.

En lo que respecta al caso español, debe destacarse la baja percepción de las diferencias de clases (Noya, 1997). Durante la década de las ochenta se asistió a una progresiva reducción de la dualidad social, en comparación con la etapa del franquismo; aunque, desde el punto de vista de la protección social, se mantuvo una estructura polarizada de la sociedad en sus extremos. Por un lado, un grupo compuesto por parados de larga duración, jóvenes sin empleo, personas en situación de marginación descolgadas de los sistemas públicos de protección social, que debían recurrir a los dispositivos benéficos o asistenciales; por otro, el grupo formado por quienes podían complementar las prestaciones públicas con sistemas privados de protección social; entre ambos extremos se ubicaba una amplia clase media cuya condición social estuvo garantizada mediante la universalización de los sistemas sanitario y educativo junto a su participación en el mercado de trabajo.¹⁹¹ En este sen-

¹⁸⁸ Marshall, T.H. (1950): “Ciudadanía y clase social”, op. cit. pág. 323.

¹⁸⁹ Los acontecimientos que propiciaron el desarrollo de este modelo de sociedad han sido expuestos con anterioridad. Sobre la influencia de los movimientos sociales en la configuración de la ciudadanía véase Giddens, A. (1982): *Profiles and Critiques in Social Theory*, Ed. Macmillan, Londres; Giddens, A. (1992): *Sociología*, Ed. Alianza, Madrid; Offe, C. (1992): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid; Monereo, J.L. (1995): “La política social en el Estado de Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización” en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n° 19, julio-septiembre, Madrid, pág. 29-34; Walzer, M. (1993): *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México.

¹⁹⁰ Véase Noya, F.J. (1997): “Ciudadanía y capital social. Un estudio preliminar en torno a Ciudadanía y Clase social de T.H. Marshall”, en *REIS*, n° 79, julio-septiembre, pág. 267-295.

¹⁹¹ Sobre las clases medias en España tras la dictadura franquista véase Tezanos, J.F. (1975): *Estructura de clases en la España actual*, Ed. Edicusa, Madrid; Tezanos, J.F. (1978): *Estructura de clases y conflictos de poder en la España postfranquista*, Ed. Edicusa, Madrid; Martín, J. y De Miguel, A. (1978): *La estructura social de las ciu-*

tido, se puede afirmar que la universalización de los derechos sociales redujo la distancia entre las clases bajas y el resto de la población, aupándolas hacia la condición de clases medias; y por tanto, disminuyó el grosso de población con déficit de ciudadanía.

Desde el punto de vista sociológico los derechos de ciudadanía tienen significación en términos de estratificación social y cohesión en cuanto que la formación de la ciudadanía social, es ante todo una cuestión de decisión en torno a la integración versus exclusión de los miembros de una determinada sociedad.¹⁹² En este sentido, el Estado de Bienestar, especialmente el modelo socialdemócrata, se ha revelado como la mejor respuesta en cuanto a la extensión de la ciudadanía entre todos los sectores de población debido a las políticas sociales impulsadas.¹⁹³ Durante la vigencia del Estado de Bienestar se asistió a un fuerte incremento del gasto público dirigido a la materialización de los derechos sociales (Rodríguez Cabrero, 1992; Rubio, 1991). Para ello el Estado precisaba disponer de una Administración prestadora y distribuidora de bienes sociales y económicos; capaz de garantizar al ciudadano una seguridad material frente al infortunio mediante un sistema de protección social. La articulación jurídico institucional de estas políticas sociales se ha realizado principalmente a través de la Seguridad Social y de la Asistencia Social. La forma de organizar estas dos instituciones y los principios rectores de las mismas son otro elemento diferenciador de cada modelo de Estado social.

En los países de tipo conservador el *status* ocupacional ha sido el elemento clave para la estructuración de las pensiones de la Seguridad social, con un fuerte protagonismo estatal y una presencia marginal del mercado privado de seguros. Este sistema de protección se organizó priorizando los intereses de los funcionarios frente al resto de los sectores sociales (Esping Andersen, 1993). En los Estados sociales liberales la correlación de fuerzas ha sido inversa; ha prevalecido el mercado en la garantía de protección social quedando el Estado relegado a los sectores de población excluidos de los beneficios mercantiles. Los países del modelo socialdemócrata han garantizado los derechos sociales a través de sistemas universales; la

dades españolas, C.I.S. Madrid; De Pablo, A. (1976): "Estratificación y clases sociales en la España de hoy", en *Estudios sociológicos sobre la situación social de España, 1975*, Fundación FOESSA, Madrid; Giner, S. (1978): "La estructura social en España", en López Pina, A. (ed.): *Poder y clases sociales*, Ed. Tecnos, Madrid; Murillo, F. y Beltrán, M. (1983): "Estructura social y desigualdad en España", en *Informe Sociológico sobre el cambio social en España, 1975-1983*, Fundación FOESSA, Madrid.

¹⁹² "La sociedad debe decidir, es decir, todos debemos escoger, entre más gobierno o más mercado; más libertad para algunos a expensas de los otros; más justicia social para algunos y menos libertad para otros; etc. En la base de muchas de estas elecciones que conciernen a la cuestión central de la política de la sociedad buena –el problema de la obediencia o la coerción– se encuentra el conflicto entre la equidad individual y la igualdad social. En cada uno de nuestros tres modelos se encuentra ese conflicto, el que aparece en los dilemas de altruismo y egoísmo" en Titmuss, R. (1981): *Política social*, Ed. Ariel, Barcelona. pág. 182.

¹⁹³ El desarrollo de las políticas sociales por parte del Estado de Bienestar a favor del igualitarismo ha propiciado que en algunas definiciones de Política Social se identifique ésta con el Estado de Bienestar, como si antes o después del mismo no hubiera políticas sociales.

Seguridad Social era una garantía de la ciudadanía para toda la población frente a los privilegios de status y al papel del mercado de los otros sistemas. En España, la Seguridad Social ha conjugado elementos socialdemócratas, con la universalización de determinadas prestaciones, junto con principios asistenciales para complementar las situaciones desprotegidas. En ambos casos el Estado ha sido el principal agente de la provisión del bienestar, coexistiendo un mercado de tamaño intermedio, orientado a la satisfacción de los estratos altos de la población y algunos sectores del funcionariado.

Por su parte, la Asistencia social ha sido tradicionalmente el sistema de atención dirigido a los sectores con menos recursos, cuyas necesidades sociales no estaban cubiertas por los sistemas generales. La aparición y consolidación del Estado social supuso una serie de cambios sustanciales en la organización de la Asistencia social; ello repercutió en la práctica del trabajo social y por tanto, en la relación entre ciudadanía y Estado. Puede afirmarse que el trabajo social tuvo poca relevancia en la construcción del Estado de Bienestar y en la cuestión de cómo eliminar la pobreza (Moix, 1991). La explicación puede hallarse en los bajos índices de población dependiente debido a la extensión de la Seguridad Social y a la economía de pleno empleo. El ámbito de actuación del trabajo social se orientaba a quienes se quedaba fuera del sistema público de cobertura, que era una mínima parte de población (Alvarez-Uría, 1995, 20). Hasta la aparición del Estado de Bienestar, el trabajo social se había desarrollado predominantemente, desde instituciones filantrópicas; a partir de la Segunda Guerra Mundial se apreció un cambio de enfoque, con mayor protagonismo de las instituciones públicas centradas en promover el desarrollo integral de la persona.

La organización del sistema de Asistencia Social se sustentó en los principios rectores del Estado de Bienestar: universalidad y globalidad; aunque con diferencias según el modelo de Estado.¹⁹⁴ En términos generales, de modo tentativo se pueden establecer una serie de aspectos inherentes a las políticas de rentas mínimas y sus consecuencias en términos de ciudadanía. *A priori* puede observarse una relación inversa entre los programas de rentas mínimas y los modelos de bienestar en los diferentes países de la sociedad occidental. Los de tradición liberal y conservadora presentan programas más integrados en la estructura de la protección social que los de tipo socialdemócrata, donde estos programas tienen un carácter residual. La explicación puede hallarse en la tradición de pleno empleo y provisión universal propia de los últimos. La población potencialmente destinataria de las rentas mínimas resulta escasa, restringida a las situaciones de emergencia; el tiempo de permanencia en los dispositivos asistenciales también es limi-

¹⁹⁴ Para un análisis de cada modelo puede consultarse Robertson A. (1992): "El desarrollo del Estado de Bienestar en Gran Bretaña"; Reinhard H.: "La Política Social en la República Federal alemana"; Usitalo, H.: "El modelo escandinavo de Política Social", publicados en Moreno L. y Pérez Yruela, M. (comp.): *Política Social y Estado de Bienestar*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid; Para el caso español Beltrán Agirre, J.L. (1992): *Régimen jurídico de la acción social pública*, op. cit. pág. 267 y ss. Milano, S. (1990): "Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.", en *Documentos de Bienestar Social*, n° 23, Ed. Gobierno Vasco, Vitoria.

tado, porque las situaciones de necesidad son asimiladas por otros programas universales.

Desde el punto de vista de la integración social, las políticas selectivistas de rentas mínimas tienden a posicionar al sujeto en una relación de inferioridad con respecto a la administración y a la sociedad en su conjunto. El derecho al salario social, bajo los sistemas de comprobación de medios, se convierte en la obligación de reconocer expresa y explícitamente la menesterosidad personal. Esta tendencia se produce en mayor medida en los países liberales que en los socialdemócratas. El argumento esgrimido por los defensores del selectivismo alude al “efecto mateo” de las políticas universales soslayando el efecto igualitario de las mismas; éstas al cubrir situaciones de necesidad social, independientemente de los recursos económicos del sujeto, normalizan los sistemas de asistencia social reduciendo la distancia entre los diferentes sectores de población. Por su parte, las políticas selectivistas incrementan el cuestionamiento del sistema por la presión fiscal ejercida sobre todas las clases sociales cuando únicamente se dirigen a satisfacer las necesidades de un sector de población.

En el fondo del debate entre selectivismo y universalismo está la cuestión presupuestaria. La crisis económica de 1973 sirvió como pretexto para dinamitar los principios rectores del Estado social, al mismo tiempo que aumentaban las plantillas de asistidos en los diferentes sistemas de protección procedentes de la crisis industrial. En líneas generales, las respuestas dadas por los gestores de la política social en los diferentes modelos fue la de hacer más restrictivas las condiciones de acceso a las prestaciones y reducir los servicios comunitarios gratuitos como guarderías, comedores escolares, u otros. EEUU y Gran Bretaña encabezaron los modelos neoliberales puros, frente a los países escandinavos con unos mínimos de socialdemocracia y los países conservadores con políticas a medio camino. En el marco europeo de los ochenta y con cierto retraso en España en la década de los noventa, las tendencias del neoliberalismo se han dejado sentir en el diseño e implementación de las políticas sociales, debatiéndose un nuevo modelo de sociedad que algunos autores como Rodríguez Cabrero (1997) han denominado Sociedad Pluralista de bienestar.

2.7. Crisis o reestructuración del Estado de Bienestar

A pesar del uso del término “Estado de Bienestar” en el lenguaje hablado, desde diferentes perspectivas analíticas se apoya la evidencia de la crisis del Estado social y su superación por otro modelo, o cuando menos su remodelación sustancial. Esta crisis se ha producido por la confluencia de diversos factores de diferente naturaleza, que han erosionado los pilares fundamentales del modelo, es decir, el pleno empleo, la política intervencionista en lo económico y el desarrollo de políticas sociales. La repercusión de dichos factores es un punto clave para comprender las nuevas tendencias neoliberales que han impregnado la actividad política en la década de los ochenta y noventa.

La crisis económica de 1973 puso de manifiesto la imposibilidad del sistema económico capitalista para absorber los niveles de producción industrial. Ante esta situación se presentaban dos respuestas alternativas: a) utilizar la solución del capitalismo tradicional mediante la reducción de los salarios; b) introducir mejoras en tecnología para incrementar la productividad y minimizar los costes de la fuerza de trabajo. Esto conllevaba un incremento de las tasas de desempleo, que repercutía negativamente en el sostenimiento económico del sistema de protección social al depender del número de cotizaciones.

El primer elemento en desaparecer del Estado de Bienestar fue el pleno empleo. Las respuestas dadas ante esta situación en cada uno de los modelos han sido divergentes. En Estados Unidos la característica dominante ha sido una combinación de gestión a través del ciclo económico-político y de regulación del mercado. Los países escandinavos respondieron con un Estado de Bienestar como fuerza impulsora del pleno empleo, bien como empleador directo, bien a través de subsidios. Por último, en el modelo alemán apareció una mezcla de las políticas conservadoras de austeridad y de desempleo para los trabajadores de edad madura promovido por el Estado de Bienestar.¹⁹⁵

En términos generales, se puede afirmar que la crisis del Estado de Bienestar se centró en el modelo económico de acumulación, en el Estado intervencionista, empresario y redistribuidor (Diez, 1989). No obstante, la crisis en este nivel ha repercutido negativamente en el desarrollo de políticas sociales, ante la dificultad de recaudar ingresos para mantener sus compromisos asistenciales. La crisis económica resultó ser el pretexto incuestionable para el desmantelamiento de determinados derechos sociales.¹⁹⁶ En consecuencia, a pesar de la crisis económica, que puede ser explicada por los economistas en términos de flujos cíclicos más o menos largos, el desmantelamiento del Estado de Bienestar no fue debido tanto a problemas financieros o de recursos como de legitimidad, (Habermas, 1973; Wolfe, 1980; Offe, 1984; Muñoz del Bustillo, 1989; Mishra, 1989; Therborn, 1989; Esteve, 1989; Rodríguez Guerra, 1984; 1992). Las principales críticas dirigidas contra el Estado de Bienestar estuvieron referidas a la política intervencionista y a la ineficacia de la Administración. En el trasfondo estaba latente una presión de los partidarios de procesos de privatización, desregulación, descentralización, desinstitucionalización y selectivismo de las políticas sociales, favorecido por el agotamiento del modelo revolucionario socialista, evidenciado con la desaparición del

¹⁹⁵ En los dos primeros continúa creciendo el empleo mientras que en el último disminuye. Un análisis detallado de cada uno de los modelos en Esping Andersen, G. (1993): *Los tres mundos de Estado de Bienestar*, op. cit. pág.235-245.

¹⁹⁶ “Es la crisis, dijimos muy serios, como si por el hecho de nombrarla hubiéramos descubierto algo. Y así, políticos, científicos, charlatanes, místicos, profesores y economistas nos pusimos a hablar de la crisis. Enfrentamos al totem de la crisis a los que simplemente pedían trabajo; la crisis justificó estupideces, ineficacias, canalladas de los Gobiernos de turno; sirvió de cobertura de irresponsabilidad a los responsables directos; se utilizó para encubrir egoísmos...; se manipuló”. Así de contundente comienza el libro de Anisi, D. (1990): *Trabajar en red. Un panfleto sobre la crisis*, op. cit. pág. 13.

socialismo burocrático soviético y la caída de muro de Berlín, (García Cotarelo, 1990; Muñoz, 1994). Neoconservadores y neomarxistas elaboraron su propia teoría de la crisis.

En el neoconservadurismo confluyeron dos orientaciones: la conservadora y la liberal. Ambas coincidían en el diagnóstico y en las propuestas de actuación. En este sentido se puede afirmar que la teoría neoconservadora de la crisis (Bell, 1976; Berger, 1976; Hayek, 1978; Friedman, 1982; Lipset, 1983; Glazer, 1985; Nozick, 1988; Dahrendorf, 1990) ha combinado una doble posición; por un lado, se oponía a la planificación social de carácter público; por otro, daban prioridad a los objetivos del proceso de valorización del capital. Estado y Administración eran considerados desde una relación instrumental cuyo objetivo sería desarrollar la mercantilización y maximizar sus oportunidades de intercambio. Para ello, los prerequisites básicos eran la producción privada junto con restricciones tributarias.

Para los neoconservadores la crisis no era debida a la acumulación privada sino a factores imputables al intervencionismo estatal. Aludían a las actitudes sociales y psicológicas creados por los servicios y prestaciones del bienestar en los ciudadanos. Éstas garantizaban las posiciones de poder a los trabajadores y sindicatos provocando un efecto desincentivador para el trabajo, al encarecer el coste de contratación. Responsabilizaban al intervencionismo público de los crecientes costes del Estado de Bienestar que derivaban en la *ingobernabilidad* del modelo financiado vía impuestos (Glazer, 1985; Dahrendorf, 1990). Asimismo censuraban el coste generado para hacer efectivos los derechos de ciudadanía, puesto que el mantenimiento de las «clases inactivas y desocupadas» suponía un coste económico para el conjunto (Dahrendorf, 1990). La teoría de la oferta denunciaba el efecto negativo de la presión fiscal en el crecimiento económico al disuadir a los contribuyentes a invertir para generar riqueza. Consecuentemente proponían la reducción de impuestos para incrementar las inversiones y la productividad en beneficio general. Además reclamaban mayor flexibilización del mercado laboral, puesto que la intervención pública en la regulación del mismo era otro factor explicativo de la crisis. En este sentido, criticaban el poder de los sindicatos y su presión por la subida de salarios; la falta de disciplina laboral;¹⁹⁷ la intervención pública regulando los mercados y obstaculizando la iniciativa privada. En conjunto, criticaban los objetivos políticos del Estado social por cuanto iba en contra de sus intereses.

La teoría de la crisis neoconservadora también destacó la ineficacia de la administración en el proceso de producción del bienestar. Advertían sobre el incremento de la burocracia y sus disfunciones, tal como había puesto de manifiesto

¹⁹⁷ Este enfoque terminaba responsabilizando a la clase trabajadora de la crisis del Estado social debido a sus demandas de protección frente a los riesgos comunes. De tal modo, en un contexto de crisis económica con elevadas tasas de desempleo no debe resultar sorprendente que determinados sectores de la población hayan preferido las consignas neoconservadoras que las demandas sindicales; los primeros ofrecían creación de empleo, los segundos mejoras para quienes ya lo tenían. Sobre la legitimación de la ideología dominante por parte de la clase trabajadora véase Parkin, F. (1978): *Orden Político y desigualdades de clase*, Ed. Debate, Madrid, capítulo tercero.

Merton, en relación a las características del sistema de organización racional propugnado por Weber¹⁹⁸. Criticaban las presiones del “triángulo de hierro” –compuesto por beneficiarios de los programas públicos, burócratas y políticos– para mantener el statu quo (Friedman, 1982).¹⁹⁹ Proponían la reforma de la gestión pública, introduciendo prácticas organizativas y directivas del sector privado, e incluso desregulando y privatizando la producción pública del bienestar (Harris, 1988; Glazer, 1993; Iranzo, Díaz Saldaña e Izquierdo Llanes, 1994; Lindbeck, 1994; Cuevas, 1994)

La teoría neoconservadora de la crisis antepone los intereses económicos de determinados sectores sociales frente a la realización de la ciudadanía social para el conjunto de la población. Sus propuestas demandan la renovación del *laissez-faire*, aludiendo al objetivo del crecimiento económico; sin embargo, soslayan la cuestión de la redistribución de la riqueza; aunque la historia ha demostrado que sin una intervención pública, la actuación libre del mercado incrementa la desigualdad social. Además la crítica a la ineficacia de la administración pretende la desregulación de la provisión pública y su orientación hacia el mercado; aunque ello suponga un debilitamiento de los derechos sociales. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que, para los neoconservadores, la ciudadanía social no es un principio de justicia social, de titularidades o derechos sino de costes. Sus propuestas se encaminan en limitar el gasto social dirigido a la población que vive “gregariamente” de las ayudas, a la que se culpabiliza por su indolencia. Este tipo de discursos pretende la sustitución de los valores colectivistas, basados en la solidaridad interclases, por el individualismo y la meritocracia.

La principal crítica que se puede hacer a la teoría neoconservadora de la crisis es la falta de sustentabilidad empírica (Muñoz del Bustillo, 1989; Rubio, 1991; Rodríguez Cabrero, 1992; Muñoz, 1994). La visión desde la derecha se ha centrado en la defensa del neoconservadurismo como el salvador del capitalismo.²⁰⁰ Sus prome-

¹⁹⁸ Para Weber la burocracia era la forma de organización eficiente, en la cual podían precisarse anticipadamente y con mínimos detalles los procedimientos a seguir para realizar las funciones encomendadas. Entre las características específicas destacaba: 1. Carácter legal de las normas; 2. Carácter formal de las comunicaciones; 3. División del trabajo; 4. Impersonalidad de las relaciones; 5. Jerarquización de la autoridad; 6. Rutina y procedimientos; 7. Competencia técnica y mérito; 8. Profesionalización. Por su parte Merton hablaba de las consecuencias no previstas del modo de organización burocrático, entre las cuales destacaba: 1. Internalización de las normas; 2. Exceso de formalismo y papeleo; 3. Resistencia al cambio; 4. Despersonalización de las relaciones; 5. Categorización de las decisiones; 6. Superconformidad; 7. Exhibición de señales de autoridad; 8. Dificultades con los clientes. Véase Weber, M. (1972): *Ensayos de Sociología contemporánea*, Ed. Martínez Roca, Barcelona. Merton, K. (1980): *Sociología y estructura sociales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. Para un estudio de ambos Chiavenato, I. (1989): *Introducción a la teoría general de la administración*, MacGraw Hill, México.

¹⁹⁹ En términos similares debe interpretarse la afirmación de Dahrendorf: “la revolución de 1968, si es que fue una revolución, fue una revolución de la Administración.” Con ella no sólo niega el carácter social de la misma sino que condensa una crítica a la administración de los derechos sociales obtenidos fruto del movimiento obrero. En Dahrendorf, R. (1990): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, op. cit. pág. 159.

²⁰⁰ Para Miliband “los intentos conservadores de los últimos años (tales como el «tatcherismo» o el «reaganismo»), que pretendían «hacer retroceder al estado», únicamente iban dirigidos contra un particular tipo de «esta-

sas serían detener la inflación, revitalizar la economía y equilibrar el presupuesto del gasto público.²⁰¹ Precisamente estos puntos son los que benefician a la clase dominante como ha destacado Galbraith: “Existe el hecho de que un sector numeroso e influyente de la sociedad moderna no tiene ninguna queja personal contra el estancamiento ni contra el desempleo, prefiriéndolos mucho mejor que las medidas que lo tratarían con eficacia y el riesgo de inflación a que así se propiciaría.”²⁰² En Estados Unidos y Gran Bretaña, con Reagan y Thatcher como jefes de gobierno respectivamente, el neoconservadurismo fue la corriente que orientó su actividad política tras la crisis del Estado de Bienestar.

Desde la izquierda radical también se realizó una teoría sobre la crisis del Estado social. Teóricos de esta corriente han censurado el carácter instrumental del mismo respecto al sistema de producción capitalista (Altvater, 1977; Galgano, 1980; Wolfe, 1980; O’connor, 1981; Gough, 1982; Offe, 1984). La crisis del Estado de Bienestar era la consecuencia de las contradicciones internas de un Estado que pretendía hacer compatible la economía de mercado con las demandas sociales, es decir, al mismo tiempo cumplir objetivos de mercantilización y desmercantilización. Se criticaba al Estado social de ser represivo y por mantener una dicotomía entre la realidad social y política dentro de la clase obrera. El Estado de Bienestar no eliminaba las causas de contingencias y necesidades individuales, sino que compensaba las consecuencias de tales eventos. Aunque a nivel de planificación social se reconociera la necesidad de desarrollar políticas preventivas, éstas perturbarían las prerrogativas de la esfera del mercado y la propiedad privada; por tanto, las intervenciones estatales serían medidas “ex post facto”, más caras y menos eficaces que una intervención dirigida a combatir los factores causantes de la desigualdad. Este tipo de medidas se relacionaba con la debilidad del sistema de servicios sociales, derivada de su financiación fiscal y por tanto, oscilante en función de las crisis económicas. Además el incremento del gasto social no implicaba, necesariamente, una mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora, porque podía estar

tismo»: contra el estatismo de las empresas públicas, la regulación de la empresa privada y los servicios de bienestar social. —Y continúa matizando— «Hacer retroceder al estado» en estas áreas supone una lucha de clases desde arriba, cuya intención es apoyar a la empresa capitalista y, mediante el deterioro de los servicios de bienestar público, reducir la independencia y la resistencia de la clase trabajadora.” En Miliband, R. (1990): “Análisis de clase” en Giddens, A. (comp.): *Teoría social, hoy*, Ed. Alianza, Madrid.

²⁰¹ Las teorías económicas significativas dentro de esta corriente fueron la teoría monetarista, la teoría de la elección pública y la economía de la oferta. Para mayor abundamiento en el pensamiento de cada una de las teorías puede verse: Argandoña, A. (1972): *La teoría monetaria moderna*, Ed. Ariel, Barcelona; (1982): *Libertad de elegir*, Ed. Grijalbo, Barcelona; Friedman, M. y R. (1984): *La tiranía del statu quo*, Ed. Ariel, Barcelona; Tobin, J. (1982): “La economía de la oferta: Conceptos y posibilidades operativas”, en *Papeles de Economía Española*, n° 10; Lepage, (1989): *Mañana el liberalismo*, Ed. Espasa Calpe, Madrid; Buchanan, J. (1980): *Teoría de la Democracia: una aproximación económica*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid; Buchanan, J. (1979): “Sector público versus sector privado. Una crítica a la teoría del Estado benéfico”, en Buchanan, J. y Fuentes, E.: *El sector público en las economías de mercado*, Ed. Espasa Calpe, Madrid; Buchanan, J. (1984): “Política sin romanticismo, esbozo de una teoría positiva de la Elección Pública”, en *El análisis económico de lo político*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

²⁰² Galbraith, J.K. (1997): *Una sociedad buena*, Ed. Grijalbo Mandadori, Barcelona, pág. 61.

destinado a mantener la maquinaria estatal, a mejorar las condiciones de los funcionarios y políticos o a financiar el gasto militar (O'Connor, 1981).

Además de la financiación, el Estado social era criticado por la ineficacia de la burocracia y su tendencia a ejercer un control extremo sobre la población atendida, de donde se derivaba el crecimiento de la propia burocracia, pero no la calidad en la atención. La represividad del sistema de protección social quedaba patente en el modo de acceder a los “beneficios y servicios” del Estado de Bienestar. El cliente no solo ha de probar su “necesidad”, sino ser un cliente merecedor, plegarse a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad. “Los subsidios de pobreza dependen en todas partes de que los sujetos se adapten a pautas de conducta que los estratos acomodados de la población pueden violar con perfecta libertad.”²⁰³ En esos casos, el Estado de Bienestar aparecía como una transacción según la cual se concedían beneficios materiales a los necesitados, a cambio de que ellos reconocieran sumisamente el “orden moral” de la sociedad que engendra esa necesidad. Con este tipo de prácticas represivas la intervención estatal perdía legitimidad, haciéndose necesario un modelo capaz de compatibilizar Estado de Bienestar y libertad (Paramio, 1987).

Por otra parte, las teorías neomarxistas criticaron al Estado de Bienestar por la adoctrinación simbólica de la clase trabajadora. El sistema de protección social sugería la idea de la cooperación entre clases, el fin de las luchas políticas y económicas, creando la imagen de dos esferas separadas en la vida de los trabajadores; por un lado, la esfera del trabajo, la economía, la distribución de los ingresos; por otro, la esfera de la ciudadanía, de los derechos sociales.²⁰⁴ Ello ha implicado el olvido del origen de tales derechos, debidos a las fracturas sociales provocadas por el sistema de producción capitalista en la época del despegue industrial (Offe, 1990). Las concesiones de medidas de seguridad, como la protección contra riesgos laborales, por enfermedad, vejez, etc. surgieron de la pérdida de seguridad inducida por el sistema de producción capitalista. La extensión de los derechos de ciudadanía no había surgido en el vacío, sino como consecuencia de las movilizaciones obreras bajo las coordenadas del sistema capitalista de producción.

Los análisis neomarxistas de la legitimidad del Estado de Bienestar (Habermas, 1973; Offe, 1990) pueden ser interpretados como una respuesta a los ataques neoconservadores al keynesianismo y al Welfare State (Paramio, 1987). La crisis sería el precio a pagar por la superación de los problemas tradicionales de acumulación en forma de crisis social y política. Su razonamiento destacaba la necesidad del sistema capitalista de crear determinados servicios de carácter reproductivo (educa-

²⁰³ Offe, C. (1990): *Las contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 145.

²⁰⁴ Esta separación entre las esferas productiva y reproductiva ha tenido como consecuencia la mercantilización de la política influyendo en la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, tanto en su conformación interna como en su actividad política. Véase Offe, C. (1983): “Competitive party democracy and the Keynesian welfare state, some reflections on their historical limits”, en Clegg, S. (comp.): *The state, class and recession*, Croom Helm, Londres. Offe, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid.

ción, sanidad, protección social) como medio de legitimar su funcionamiento, ante la ruptura del papel tradicional de la familia. La demanda creciente de las necesidades sociales impulsaba a los partidos políticos, en competencia, a la ampliación de la oferta de servicios sociales para obtener un mayor rendimiento electoral. El incremento de las expectativas conllevaba a la crisis fiscal ante la imposibilidad de recaudar dinero suficiente para hacer frente a todas las demandas sociales; ello conllevaría a la crisis de legitimación del sistema. Habermas aludía a la crisis de motivación para referirse a la desaparición de la ética del trabajo, denunciada por la corriente neoconservadora. La base de esta crisis estaría en la seguridad obtenida por los trabajadores a través de los sistemas de protección social públicos, que erosionaban la centralidad del trabajo como fuente de realización del sujeto.

Las proyecciones realizadas por las teorías neoconservadoras y neomarxistas sobre el fin del Estado de Bienestar no se han cumplido. Entre ambos planteamientos se abría un camino intermedio, recientemente denominado Tercera Vía (Judge, 1987; Ascoli, 1988; Paci, 1989; Mishra, 1989; Rodríguez Cabrero, 1991, 1995, 1997; Casado, 1992; Garvía, 1992; García Roca, 1994; Sarasa y Moreno, 1995; Giner y Sarasa, 1996; Giddens, 1997). Esta corriente trata de sintetizar los puntos fuertes de ambas críticas para reconducir las políticas sociales más allá del Estado de Bienestar. Desde la misma se apuesta por una reestructuración del modelo de Estado, corrigiendo sus déficit pero manteniendo el compromiso social.

3. LA RELACIÓN CIUDADANÍA-ESTADO EN LA ACTUALIDAD

3. LA RELACIÓN CIUDADANÍA-ESTADO EN LA ACTUALIDAD

Ante la crisis del Estado de Bienestar las tesis neoliberales han dominado la escena política e ideológica a escala mundial (Castells, 1996). El grado de realización de sus premisas ha variado en los diferentes modelos. En Inglaterra y Estados Unidos, durante la década de los años ochenta, se han producido procesos de mercantilización y desregulación de la protección social. Sin embargo, en términos generales se puede afirmar que no se ha producido un desmantelamiento absoluto del Estado de Bienestar sino un proceso de reestructuración (Taylor-Gooby, 1991; Rodríguez Cabrero, 1996). Este proceso se ha configurado en torno a cuatro ejes: recorte del gasto social público; permeabilidad hacia la privatización de los programas de protección social; introducción de criterios selectivistas para el acceso a los programas sociales; búsqueda de la implicación de la sociedad civil, a través de la familia, el voluntariado y las organizaciones no lucrativas como agencias de satisfacción de necesidades, donde el Estado ocuparía un papel secundario. Estos cambios deben ser analizados dentro del contexto de transformación de las sociedades de los noventa.

3.1. La sociedad postindustrial

En los años setenta y ochenta los pensadores sociales publicaron diferentes trabajos sobre las transformaciones que comenzaban a emerger en la sociedad (Touraine²⁰⁵ 1969; Bell, 1976; Giddens, 1979; Gorz, 1980; Castells, 1986). Desde una perspectiva comparativa la evolución de las sociedades muestra los cambios acaecidos en términos de organización social. En el cuadro 4 aparece esquematizado el cambio social según la clasificación realizada por Daniel Bell.

En cada etapa, la organización social se establece en torno a los recursos básicos para el desarrollo económico y social. En las etapas preindustrial e industrial el proyecto de sociedad se centraba en un juego de personas para tratar de dominar el medio natural o artificial; en la postindustrial, de un «juego entre personas» bajo el

²⁰⁵ Touraine ha preferido el término de sociedad programada para referirse a la sociedad en la cual la “producción y difusión masiva de bienes culturales ocupan el lugar central que había sido el de los bienes materiales en la sociedad industrial.” Señala que esta expresión es más precisa que utilizar el término postindustrial, con el cual únicamente queda definida por aquello a lo que sucede pero no por lo que propiamente es. Véase Touraine, A. (1993): *Critica a la modernidad*, Ed. Temas de hoy, pág. 312 y ss.

Cuadro 2:
Evolución del cambio social

| | Pre-industrial | Industrial | Post-industrial | |
|-------------------------|---|--|---|---|
| Regiones | Asia Africa América Latina | Europa Occidental Unión Soviética Japón | Estados Unidos | |
| Sector económico | Primaria extractiva Agricultura Minería Pesca Madera | Secundaria Productores de mercancías Manufacturas Elaboración de materias primas | Terciarios Transporte Servicio Público | Cuaternarios Comercio Finanzas Seguros Bienes raíces |
| | | | Quinarios Salud Educación Investigación Gobierno Ocio | |
| Ocupacional | Agricultor Minero Pescador Trabajador no especializado | Trabajador semiespecializado Ingeniero | Profesionales y técnicos científicos | |
| Tecnología | Materias primas | Energía | Información | |
| Proyecto | Juego contra la naturaleza | Juego contra la naturaleza fabricada | Juego entre personas | |
| Metodología | El sentido común La experiencia | Empirismo Experimentación | Teoría abstracta modelos, reducidos, teoría de la decisión, análisis de sistemas | |
| Perspectivas temporales | Orientación hacia el pasado Respuestas ad hoc | Proyectos adaptativos ad hoc | Orientación del futuro Prognosis | |
| Principio axial | Tradicionalismo Tierra/limitación de recursos | Desarrollo económico Control estatal o privado de las decisiones de inversión | Centralidad y codificación del conocimiento teórico | |

Fuente: Bell, D. (1976): El advenimiento de la sociedad postindustrial, Alianza Editorial, pág. 144.

predominio de las tecnologías para la información. Como consecuencia de ello, la estratificación social y ocupacional se ha modificado significativamente, siendo afectada por el acceso diferencial a los conocimientos tanto profesionales como científicos y técnicos. El capitalismo avanzado necesita una mano de obra cualifi-

cada donde el saber se impone al hacer (Drucker, 1993). Desde el punto de vista de los valores sociales se caracteriza por el predominio del individualismo y el hedonismo (Dahrendorf); la idea de sociedad es reemplazada por la de mercado (Touraine); la revolución de la clase obrera deja paso a un nuevo sujeto social: la no-clase (Gorz); en la cual los individuos asumen la necesidad de salvarse a sí mismos y de definir una sociedad compatible con su existencia autónoma. Es, también, una sociedad donde la economía y el riesgo se han globalizado (Tortosa, 1992; Beck, 1992; Castells, 1997) produciendo un cambio sustancial en las relaciones internacionales, con efectos en la consolidación de los derechos de ciudadanía (Castells, 1996; Alonso, 1999).

Con la llegada de la sociedad postindustrial se evidenció la necesidad de un nuevo contrato social que hiciera compatibles los principios de democracia y libertad; que supiera conjugar las demandas realizadas al Estado de Bienestar desde las diferentes posiciones críticas, dentro del nuevo contexto económico transnacional. Desde la vertiente neoconservadora se ha reclamado mayor libertad individual; flexibilización del mercado laboral y limitación del sistema público de protección social²⁰⁶ (Dahrendorf, 1990). Los planteamientos comunitaristas han enfatizado el reforzamiento del sujeto frente a la actividad del mercado. Su objetivo consistiría en formar individuos conscientes de sus libertades y responsabilidades (Touraine, 1993). Desde este enfoque, la sociedad no sería únicamente la suma de sujetos aislados en busca de la satisfacción egoísta de sus intereses, sino la interdependencia de sujetos para el desarrollo de la comunidad.²⁰⁷ Los resultados en términos de ciudadanía varían según los dictados de una y otra propuesta.

En el primer caso, se enfatizan los derechos individuales y se reclama como función del Estado actuar de acuerdo a los intereses privados. Desde este punto de

²⁰⁶ Los argumentos a favor de la limitación del gasto social han tendido a destacar el riesgo de inflación inherente a este tipo de gasto. Por tanto, el debate entre los analistas se ha centrado en dirimir la preferencia entre desempleo o inflación y sus repercusiones en la estabilidad monetaria. La elección no solo responde a variables macroeconómicas sino a decisiones políticas y por tanto a criterios de valor. Véase González-Páramo, J.M. (1997): "Política fiscal y convergencia macroeconómica ¿Quién teme a la disciplina presupuestaria?", en Nieto, J.A. (comp.): *La economía española ante la Unión Monetaria Europea*, Ed. Síntesis, Madrid; Solchaga, C. (1997): *El fin de la edad dorada*, Ed. Taurus, Madrid pág. 214 y ss.; Galbraith, J.K. (1994): *Un viaje por la economía de nuestro tiempo*, Ed. Ariel, Barcelona, pág.171. y ss. Anisi, D. (1992): *Jerarquía, mercado y valores*, Ed. Alianza, Madrid.

²⁰⁷ Desde argumentos diferentes Galbraith llega a conclusiones similares en su descripción sobre la "sociedad buena", haciendo una crítica contundente contra la sociedad que pretende el enriquecimiento de un sector de población a costa de la falta de oportunidades de otros: "Cuando se dice que alguna medida tal vez fuese buena pero no es políticamente practicable, debe entenderse que este es el planteamiento más habitual para proteger intereses anti-sociales." Los requisitos de una sociedad mejor en su dimensión social consisten en: "Empleos y posibilidades de progresar para todos. Crecimiento económico fidedigno que mantenga el empleo. Enseñanza y, con la mayor amplitud posible; apoyo a la familia y disciplina para facilitar la futura participación y remuneración. Supresión de los desórdenes sociales en el plano nacional y en el internacional. Red de seguridad para quienes no pueden mantenerse o no se mantengan de hecho. Oportunidades para realizarse de acuerdo con la capacidad y la ambición. Prohibición de las formas de enriquecimiento financiero que se hacen a costa de los demás. Que la inflación no frustre los planes para el bienestar y el subsidio futuros. Una dimensión cooperativa y compasiva con el extranjero." En Galbraith, J.K. (1997): *Una sociedad buena*, Ed. Grijalbo Mandadori, Barcelona, pág. 39 y ss.

vista, el objetivo de la política social se limita a garantizar un mínimo de subsistencia a quienes se encuentran por debajo de las oportunidades básicas. La condición de ciudadanía consiste en obtener garantía de derechos, asegurarse un trato igual y poder influir en quienes toman efectivamente las decisiones. Con ello, se otorga un carácter meramente instrumental a las instituciones sociopolíticas (Taylor, 1989; Habermas, 1992).

Desde la perspectiva comunitarista, se priorizan los valores de igualdad, autonomía y respeto mutuo. Con ello la atención se centra prioritariamente en la comunidad y no en el sujeto particular; la función de la política consiste en conseguir un acuerdo relativo a la forma justa o aceptable de ordenar las relaciones sociales. La condición de ciudadanía se define conforme a las libertades positivas, entre las que destacan la de participación y comunicación. Ello permite convertir a los ciudadanos en sujetos políticamente responsables dentro de una comunidad de libres e iguales. El objetivo de la política social es la emancipación del sujeto mediante la reducción de las desigualdades y la construcción de la comunidad (Taylor, 1989; Habermas, 1992). Además, se obliga al Estado a someterse a un régimen jurídico que neutralice la influencia de los grupos de presión.

Las sociedades postindustriales han debido adaptarse al nuevo reto de la globalización de los sistemas sociales²⁰⁸ y, con ello, a la *transnacionalización de los problemas y las necesidades sociales*. El cambio en el panorama productivo ha puesto de manifiesto la dificultad para delimitar las amenazas tanto desde el punto de vista espacio-temporal como social. Los países desarrollados deben afrontar la doble tarea de atender la pobreza “doméstica” y no descuidar la cuestión internacional.²⁰⁹ (Atkinson, 1991; Tortosa, 1993; Bilbao, Barco y otros, 1994; Rich, 1994; Seseña y Martín, 1994). La pobreza en el Tercer Mundo es central para los países ricos, particularmente por su incidencia en la economía global y en el medio ambiente (Tortosa, 1993; Beck, 1999). La miseria ha podido ser concentrada en determinadas áreas geográficas y sectores sociales; sin embargo, los peligros derivados de la contaminación asociada a los procesos de producción exigen la actuación interrelacio-

²⁰⁸ Este proceso ha dado como resultado el “flujo de mercancías, símbolos, armas y decisiones” en todos los subsistemas; en el económico se incluyen las interacciones de producción, distribución y consumo de bienes materiales; en el cultural las de bienes simbólicos que van desde la lengua a la cosmovisión propia de una civilización pasando por las religiones, ideologías, modas, etc.; en el político comprende las interacciones relacionadas con el poder y la toma de decisiones en el terreno de la “res pública”. Y por último, el subsistema militar o de seguridad se refiere a la interacción en el terreno de la violencia, normalmente a manos de los detentores del uso “legítimo” de la fuerza, pero sin excluir a otros actores como el terrorismo. Véase Tortosa, J.M. (1992): *Sociología del sistema mundial*, Ed. Tecnos, Madrid, pág. 17 y ss.

²⁰⁹ De hecho, no debe olvidarse la responsabilidad del Primer Mundo sobre el empobrecimiento del Tercer Mundo. Para mayor abundamiento véase Tortosa, J.M. (1993): *La pobreza capitalista*, Ed. Tecnos, Madrid. Sobre las actuaciones del Fondo Monetario Internacional, el GATT y el Banco Mundial véase VV.AA. (1994): *Desarrollo, pobreza y medio ambiente*, Ed. Talasa, Madrid. VV.AA. (1994): “FMI/BM. El negocio de la pobreza”, en *Viento Sur*, nº 15, Junio; Sobre la Pobreza en el mundo: Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios años; George (1980): *Cómo vive la otra mitad del mundo. Las verdaderas razones del hambre*, Ed. Siglo XXI, México; Manero, F. (1985): *Subdesarrollo y países subdesarrollados*, Ed. Salvat, Barcelona.

nada de los diferentes países. Además, la inmigración económica recibida por los países desarrollados en la década de los años noventa ha hecho necesaria la inclusión del problema dentro de sus agendas políticas.

La globalización de la economía y la transnacionalización de la producción, en los sectores industrial y de telecomunicación también ha supuesto cambios significativos en la composición del mercado laboral mundial. La economía globalizada y tecnificada requiere una mano de obra cualificada, adaptable a entornos cambiantes y flexible en las condiciones de contratación, que debe ser competitiva en el mercado mundial. En este contexto, la elaboración de procesos productivos rutinarios se externalizan a favor de países subdesarrollados, con menor nivel de vida y menores salarios. Ello ha impulsado la introducción de reformas en los sistemas productivos de los países desarrollados justificadas con la promesa de crear empleo. Así, el empresariado, en las décadas de los años ochenta y noventa ha reclamado reducción de la presión fiscal y flexibilidad en la contratación y despido de los trabajadores.²¹⁰ Sustentándose en la competitividad de las empresas se han puesto en marcha medidas de flexibilización del mercado laboral y desregulación de la protección social, a pesar de sus consecuencias para la consolidación de la ciudadanía social (Navarro, 1995; Fitoussi, 1997; Castel, 1997; Alonso, 1998; Esteve, 1998). Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la economía informacional es potencialmente excluyente, articulándose la distinción entre «productores» y «superfluos» (Castells, 1996). Con ello, se ha evidenciado que orientarse por principios de rentabilidad mercantil conlleva a estructuras sociales vulnerables, donde una parte de la población se ubica en situación o riesgo de exclusión, lo cual repercute negativamente en el desarrollo económico de estos países, puesto que la sociedad de la información necesita una mano de obra altamente cualificada y capacitada para competir en el mercado mundial (Anisi, 1996; Esteve, 1997; Riach, 1997).

La política social de los países del occidente europeo también ha tenido que adaptarse a las exigencias planteadas por el nuevo escenario económico y político.

²¹⁰ Un informe de la OCDE de 1985 destacaba: “para los empleadores, las cargas sociales constituyen evidentemente un elemento fundamental de la evolución del coste de mano de obra y más concretamente de los costes salariales adicionales (...). Todo incremento suplementario de las prestaciones sociales que implique un aumento de los costes salariales debilita la competitividad del país considerado en el plano internacional. El aumento de los costes salariales adicionales contribuye automáticamente a incrementar el coste de mano de obra, que a su vez, estimula la inflación y amenaza reducir las perspectivas de crecimiento económico.” Comité Consultivo económico e industrial ante la OCDE (1985): “Un desafío de los años ochenta a las Políticas sociales. Punto de vista de los empresarios”, en *El Estado protector en crisis*, serie Informes de la OCDE, ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 159. En la cumbre de Luxemburgo sobre el empleo celebrada en 1997 incidió en estos aspectos: “adaptar el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo e invertir la tendencia a largo plazo al aumento de los impuestos y gravámenes obligatorios sobre el trabajo (...). Se fijará el objetivo de reducir progresivamente la carga fiscal total y, cuando proceda, el de reducir progresivamente la presión fiscal sobre el trabajo y los costes no salariales del trabajo” (puntos 66 y 67); los Estados miembros “reconsideraran las trabas, en particular las de tipo fiscal, que dificultan la inversión en recursos humanos y examinarán también toda normativa nueva para cerciorarse de que contribuye a reducir las trabas al empleo y a incrementar la capacidad de adaptación a los cambios estructurales económicos del mercado laboral.” (punto 73).

En su origen, la Unión Europea apenas tenía competencias sobre la cuestión social²¹¹ (Van Wucht Tijssen, 1993; Rodríguez Cabrero, 1997; Kuhnle, 1997; Subirats y Gomà, 1997). El problema de la integración social europea apareció a partir de la década de los setenta cuando se diseñaron las políticas del I Plan de Acción contra la pobreza; la regulación de ciertos aspectos del mercado de trabajo y la adopción de directivas a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. La década de los ochenta se caracterizó por un cierto “parálisis social” (Subirats y Gomà, 1997) debido al influjo de las ideologías neoliberales en los órganos de decisión. A partir de 1989 comenzó a valorarse la dimensión social centrándose en la elaboración de directivas en políticas públicas como las relativas a salud laboral, fondos estructurales, etc. También se plantearon iniciativas contra la exclusión social o la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. No obstante, el régimen del bienestar europeo de los noventa se ha caracterizado por su composición interna incompleta y asimétrica, con una fuerte orientación hacia la población activa; así como un bajo contenido universal redistributivo, dando mayor énfasis a programas asistenciales y selectivos. En conjunto su dimensión social es simbólica y débil debido a la incapacidad de construir un mercado de trabajo que favorezca el libre movimiento de los factores económicos (Leibfried, 1994) y la convergencia de los sistemas de protección social. Las políticas de mantenimiento de renta y provisión de servicios sociales siguen correspondiendo a cada Estado nacional, de donde se desprenden fuertes diferencias territoriales.²¹²

²¹¹ Sobre este punto Lieteke van Wucht Tijssen señala que “los tratados base de la actual Comunidad Europea - la Comunidad Económica para el Carbón y el Acero, CECA (1950); la Comunidad Económica Europea, CEE (1957); la comunidad Europea para la Energía Atómica, EURATOM (1957) - pretendían establecer un mercado común y apenas contenían artículos sobre la integración social de Europa.” A partir de los ochenta los “políticos europeos se dieron cuenta gradualmente de que el mercado común no era una meta en sí mismo, sino más bien un medio para la mejora de las condiciones sociales de todos los ciudadanos europeos y que el progreso social de todos requeriría medidas distintas a las meramente económicas”. La tardía incorporación de la dimensión social a la Comunidad Europea, no sería tanto por falta de voluntad, “sino más bien como resultado de una mezcla de ingenuidad, así como del énfasis en la política nacional de los estados miembros. Aunque los políticos europeos, incluso en las primeras etapas de la integración social, creyeron entonces que el mercado común crearía una riqueza que garantizaría a la población un nivel de vida adecuado en toda Europa”. Además estaban avalados por el buen clima de los Estados de Bienestar nacionales en el momento en que se iniciaba el proceso de integración económica, con una situación de pleno empleo y extensión de los sistemas nacionales de provisión social. En aquellos momentos no se reparaba en las diferencias en cuanto a la protección social en los países miembros. Pero con la crisis de la década de los setenta y la consiguiente crisis del Estado de Bienestar en todos los países europeos, el Consejo Europeo aceptó una resolución en favor de la elaboración de un programa de acción social. Véase Van Wucht Tijssen, L. (1993): “La política social en la integración europea” en Moreno, L. (comp.): *Intercambio social y desarrollo de bienestar*, Centro Superior de Investigaciones Científicas, Madrid., pág. 29-42. Para una descripción evolutiva de la construcción de la Europa social véase Subirats, J. y Gomà, R. (1997): “Gobierno y política social: Potencial y límites de la Unión Europea”, en Giner, S. y Sarasa, S. (Comp.): *Buen Gobierno y Política Social*, Ed. Ariel, Barcelona.

²¹² Van Vucht ha destacado las diferencias de las políticas sociales. “Algunos países como el Reino Unido, pretenden una igualdad de oportunidades para todos, otros, como por ejemplo Dinamarca, procuran una igualdad de resultados, mientras que países como Holanda poseen una mezcla de objetivos. (...) En España los desempleados reciben la mitad de dinero de los parados holandeses y las prestaciones se limitan a tres años. Otros países pueden permitirse el pagar prestaciones durante un periodo superior.” Van Wucht Tijssen, L. (1993): “La política social en la integración europea” op. cit. pág. 41.

En base a las consideraciones anteriores, parece prematuro hacer referencia a un “Euroestado de Bienestar” (Flora, 1993). No están definidas las competencias institucionales de las diferentes administraciones (europeas, estatales, autonómicas); tampoco existe una política global de redistribución y un sistema integrado de protección social, sino una multiplicidad de sistemas nacionales que actúan teniendo en cuenta las premisas dictadas por el Consejo Europeo.²¹³

En lo que respecta a España, la experiencia del modelo social de Estado, primero como Estado autoritario de bienestar y después como Estado democrático ha creado un conjunto de instituciones con funciones económico - políticas difícilmente reemplazables. Esto ha propiciado el desarrollo de una ciudadanía socializada en los derechos sociales. De ahí que la crisis del Estado de Bienestar no haya supuesto el dismantelamiento de las políticas sociales universales sino la pérdida de intensidad protectora (Rodríguez Cabrero, 1997). La ruptura entre gobierno y sindicatos precipitó el proceso de transformación derivando hacia un modelo liberal en la década de los noventa (Moreno y Sarasa, 1993; Rodríguez Cabrero, 1993). Este cambio de orientación se ha traducido en una nueva vertebración entre Estado y sociedad civil.

La debilidad organizativa de sindicatos y patronal así como la globalización de la economía posibilitaron el acercamiento entre ambos agentes sociales en torno al mantenimiento del Estado de Bienestar (Moreno y Sarasa, 1993). El Pacto de Toledo así como los acuerdos firmados entre los representantes de trabajadores y empresarios –bajo la intermediación del Partido Popular– son una muestra del consenso en materia de protección social pública. El clima de estabilidad económica y social se ha desarrollado paralelamente a la fragmentación y exclusión de determinados colectivos excedentes del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social.

La descentralización del Estado en favor de las Comunidades Autónomas y los municipios ha conferido mayor protagonismo a estas entidades en materia de política social. Con ello se han puesto en marcha políticas innovadoras en España, como el ingreso de rentas mínimas. Esta descentralización ha supuesto a su vez un desequilibrio territorial entre autonomías y una diferenciación en derechos sociales entre la población española. También se ha dificultado cualquier intento de coordinación y planificación conjunta de la protección contribuyendo a la deslegitimación de la Administración Central.

A esta deslegitimación política se ha unido la crítica a la eficacia de la administración; asimismo la magnificación del fraude y malversación de fondos por parte de determinados políticos ha intensificado la demanda de mayor control de la acción pública. Todo ello, ha propiciado que se haya extendido la demanda de mayor privatización y desregulación de determinados sectores económicos. El mercado lucrativo ha entrado a participar en la gestión de determinados procesos de provisión

²¹³ Para un análisis crítico a los planteamientos de Flora véase Noya, F.J. (1994): “¿Una economía moral internacional? Elías, Polanyi y la legitimación de la Ciudadanía Social Europea”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 65, pág. 103-134.

social, particularmente dirigido a los estratos de población con rentas altas;²¹⁴ el sector altruista ha comenzado a ser considerado como agente cualificado en la gestión de servicios sociales públicos.²¹⁵ Además debe tomarse en consideración la demanda, por parte de las comunidades autónomas más desarrolladas, particularmente Cataluña y País Vasco, de un mayor grado de autonomía –cuando no la independencia– para la gestión de los intereses de sus ciudadanos. En consecuencia, el mapa de la protección social en España se configura en la interrelación de varios agentes: el Estado central mantiene el control de la Seguridad Social y las prestaciones económicas de protección social al trabajo; los servicios universales como la sanidad y la educación están transferidos en algunas autonomías, como es el caso del País Vasco; las políticas asistenciales de rentas mínimas y los servicios sociales personales corresponden al ámbito autonómico.

En términos generales, las sociedades postindustriales de los noventa han experimentando una serie de rasgos comunes que pueden sintetizarse en: revolución del sistema productivo como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías; reorganización internacional del trabajo; protagonismo del sector servicios y consiguiente pérdida hegemónica del industrial; mejoras de las condiciones de vida de la población, particularmente en el acceso a la cultura y educación, en los niveles de ingresos y gastos; Además, se aprecia una tendencia hacia la dualización social; el incremento de la esperanza de vida y la emancipación laboral de la mujer han conllevado a un envejecimiento de la población y a cambios en la estructura familiar. Por su parte, el nuevo modelo social del bienestar tiende a priorizar la relación de cliente frente a la de ciudadano; el interés individual frente a la solidaridad colectiva; los logros personales frente a los riesgos comunes. Estos cambios inducen a formularse las siguientes cuestiones: ¿la sociedad postindustrial y el Estado asistencial, surgido del nuevo consenso sociopolítico, garantizan suficientemente la condición de ciudadanía social? o por el contrario, ¿se está accediendo a un retroceso o déficit de ciudadanía?

3.2. La estratificación postindustrial

Para poder dar respuesta a las cuestiones planteadas uno de los elementos a tener en cuenta es la estructura social. Esta se relaciona con el sistema de producción basado en la aplicación de tecnología avanzada y la transnacionalización de la economía derivada de la interdependencia de los mercados mundiales.²¹⁶ Estos cambios

²¹⁴ Puede citarse como ejemplo el auge del sector de los seguros privados como alternativa al riesgo de pérdida de poder adquisitivo del sistema público de pensiones.

²¹⁵ En la ley de Servicios Sociales de 1996 de la Comunidad Autónoma Vasca se reconoce la necesidad de apoyarse en este sector para la gestión de determinadas políticas sociales.

²¹⁶ En este sentido Tortosa ha destacado el cambio de rol del Estado: “a lo largo de todo este siglo el papel del Estado se ha concebido como un amortiguador que protege la economía nacional contra las fuerzas externas disruptivas, con el fin de mantener en los países industrializados un nivel adecuado interno de empleo y de seguridad social. La prioridad del Estado era entonces conseguir el bienestar de la población. Sin embargo, en las dos últimas décadas la prioridad ha cambiado: ahora se trata de adaptar la economía doméstica a las exigencias de la economía mundial.” Tortosa, J.M. (1992): *Sociología del sistema mundial*, ed. Tecnos, Madrid, pág. 23.

en el sistema productivo han conducido a una nueva configuración ocupacional perfilándose cuatro grandes sectores laborales: venta y prestación de servicios, particularmente relativos al cuidado de personas y alimentación; actividades de gestión administrativa; cuidado y atención física especializada; y, servicios relacionados con el sector de las nuevas tecnologías. (Handy, 1984; Tezanos, 1994; Navarro, 1995; Leal, 1995; Carabaña, 1997).²¹⁷ Estos sectores productivos englobarían la categoría de los empleos postindustriales.

La dinámica de las sociedades postindustriales apunta hacia el descenso del empleo industrial e incremento de la tasa de actividad femenina en los servicios postindustriales²¹⁸ dando lugar a diferentes fuentes de conflicto. Cada modelo de Estado de Bienestar posibilitó la estructuración laboral en el *postwelfarismo* (Esping Andersen, 1993). El mercado laboral conservador, ejemplificado en el caso alemán, tiene un fuerte componente industrial; aunque la proporción de personas implicadas en la producción es reducida y la tasa de población activa dependiente, de la familia o del Estado, es elevada. Este modelo representaría el “mundo sin trabajo”. En Alemania, el crecimiento económico sin empleo muestra el conflicto entre quienes están dentro y los que están fuera del mercado de trabajo; este conflicto alcanza rasgos xenófobos cuando se radicalizan las posiciones de quienes están fuera del mercado laboral frente a los extranjeros que trabajan. El modelo socialdemócrata ha realizado la postindustrialización en los servicios sociales públicos. En Suecia, la manifestación del conflicto se ha mezclado con la división sexual del trabajo. La pugna se ha presentado entre el sector público femenino y el sector privado masculino. Y, por último, en el modelo liberal –Estados Unidos– se observa una fuerte expansión del empleo postindustrial, incluso en los sectores de la industria tradicional. En Estados Unidos la aparición de los nuevos empleos ha producido un deslizamiento de los puestos malos hacia las nuevas clases desfavorecidas, en particular las minorías étnicas hispanas (Navarro, 1995). El conflicto se establece en torno a la calidad de los puestos de trabajo, entre buenos y malos empleos.

En España, la fragmentación de la estructura social comenzó en la segunda mitad de la década de los ochenta. En aquellos momentos se podían observar dos hechos contradictorios. Por un lado, la mejora notable de bienestar que se evidenciaba a través del incremento del nivel de renta familiar, el desarrollo de sistemas universales de protección social (sanidad, educación y pensiones) y aumento de la espe-

²¹⁷ Para mayor profundización véase: Tezanos, J.F. (1994): “Clases sociales y desigualdad en las sociedades tecnológicas avanzadas”, en *Revista Internacional de Sociología*, n° 8-9, Mayo diciembre, pág. 89-135; Handy, C. (1984): *The future of Work*, Basil Balckwell, Oxford; OCDE (1990): *Recursos humanos y flexibilidad 1988-1989*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; Navarro, V. (1995): “Protección Social, flexibilidad laboral y desempleo”, en *Revista Sistema*, n° 129, pág. 41-60; Leal, J.(1995): “La fragmentación de la estructura social española”, en Carabaña, J. (ed.): *Desigualdad y clases sociales*, Ed. Visor, Madrid; Carabaña, J. (1997): “Estado de Bienestar y movilidad social: Acerca de los trabajadores de los servicios en España”, en VV.AA.: *Dilemas del Estado de Bienestar*, Ed. Visor, Madrid.

²¹⁸ Estos incluyen los servicios de producción industrial como mensajería, asesoría, formación etc. externalizados de las empresas; servicios de reproducción social como el cuidado a personas y servicios de ocio y consumo.

ranza de vida. Por otro, se constataba la persistencia de fuertes desigualdades, el mantenimiento de elevadas tasas de desempleo y el incremento de la marginación en las ciudades. El impacto de las nuevas tecnologías en el sistema productivo tuvo como consecuencia la expulsión del mercado de trabajo de un amplio segmento de población mayor sin que entrara una generación joven de reemplazo, dando lugar a una elevada tasa de desempleo. El volumen de empleo total era similar al existente en la década de los sesenta, cuando la población activa era inferior (Leal, 1995). Los cambios en los sistemas productivos propiciaron un debilitamiento de la clase trabajadora frente a las clases medias. A ello también contribuyó la implantación de nuevas formas organizativas, que ha priorizado las pequeñas unidades productivas frente a la gran empresa. Además, la mayor demanda de servicios externalizados por parte de las empresas ha generado la aparición de un sector productivo de servicios postindustriales, donde el trabajo está atomizado en pequeñas unidades, asimismo se ha fomentado el trabajo autónomo como requisito de contratación. Estas prácticas han tenido como consecuencia la pérdida de integración y la aparición del individualismo en el ámbito laboral. Unido a ello, la relevancia de las nuevas tecnologías frente a las tareas ejecutivas no cualificadas, ha dado como resultado una prevalencia del desempleo entre los trabajadores sin especialización.

Las consecuencias sociales derivadas del mercado laboral postindustrial muestran la reducción de la población activa ocupada en la industria y pérdida de integración de la conciencia de clase; aumento del paro, o de las situaciones de no trabajo, con tendencia hacia una mayor proporción de parados de “caracterización sociológica homogénea”, es decir, jóvenes, mujeres, personas con bajo nivel de instrucción, etc.; tendencia a la bipolarización de los niveles prácticos de cualificación necesarios para el funcionamiento del sistema productivo: un segmento de trabajos altamente cualificados (los que inventan, programan, desarrollan y aplican tecnología) y otro segmento mayor compuesto por quienes cubren tareas de mantenimiento, con un nivel de cualificación bajo; tendencia “desasistencializadora” a corto plazo, como consecuencia del aumento de las cargas sociales y de las políticas de reducción de los gastos públicos. El riesgo de progresivo deterioro de los grupos afectados, su posición marginal en el mercado y su bajo nivel de cobertura sindical, da lugar al surgimiento de “nuevas infraclases sociales” (Tezanos, 1994).

La estructura social postindustrial contiene una fuerte dualización social, como puede verse representado en el gráfico 3. Este fenómeno muestra el conflicto entre quienes tienen oportunidades sociales frente a quienes su vida se ha convertido en una lucha diaria por la supervivencia; entre quienes tienen el trabajo asegurado y las protecciones asociadas al mismo y quienes deben aceptar la flexibilidad o el desempleo como forma de vida.²¹⁹

²¹⁹ Una nítida descripción de las condiciones de vida de quienes se sitúan en la parte «negativa» del conflicto puede verse en las palabras de Manuel Funes en la presentación de su libro: “La lucha de clases en el siglo XXI”, donde justifica la finalidad del mismo: “Para bien de quienes sufren condena perpetua a innecesaria pobreza, a la pérdida de esperanza de hacer un proyecto de vida, a vivir sin paz en medio de una precariedad en imparable as-

Por un lado, existe un sector donde se integran las clases medias y quienes han experimentado una movilidad ascendente, derivada de su ocupación como profesionales cualificados, que configuran la “mayoría satisfecha” (Galbraith, 1997) o “mayoría social pro-sistema” (Tezanos, 1994). A este grupo de población pertenecen quienes participan de manera estable en las relaciones de intercambio socioeconómico, tanto en el ámbito laboral como de consumo. Es la sociedad de quienes están integrados en el sistema porque forman parte del mismo.

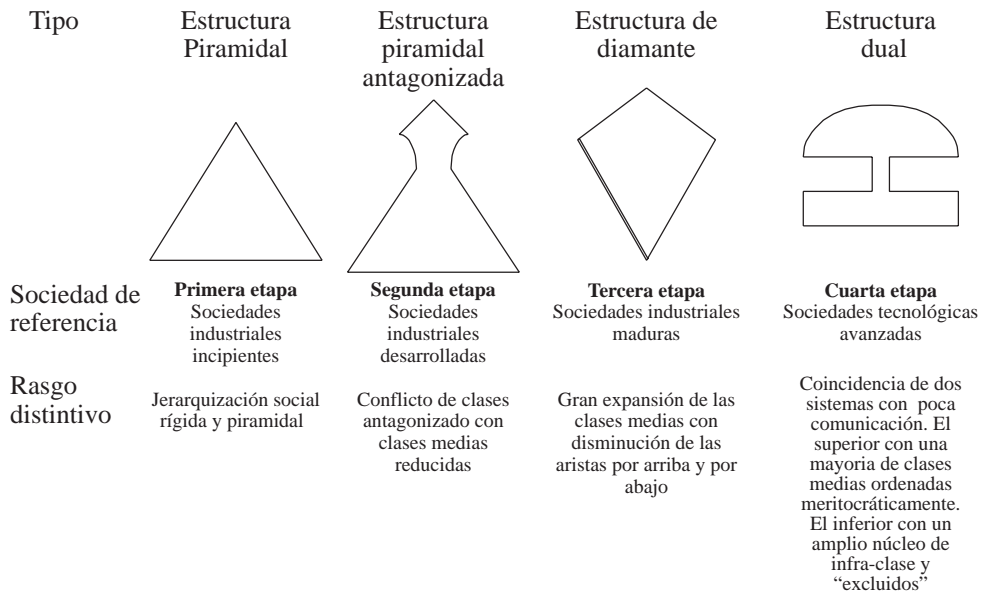
Las clases bajas están separadas del resto de la sociedad, a diferencia de lo que ocurría en las sociedades industriales incipientes y desarrolladas. Su posición de infraclase no sólo identifica sus menores oportunidades vitales sino su exclusión de la sociedad. Como diría García Roca, la puerta de entrada a la sociedad es demasiado estrecha para quienes se encuentran en la posición de exclusión.²²⁰ La modificación de sus condiciones laborales, con un alto predominio del autoempleo de baja cualificación, retroceso en los sistemas de protección social y tendencia hacia el selectivismo han repercutido numéricamente en el tamaño de la infraclase. En las sociedades industriales maduras la infraclase se limitaba al vértice de la estructura social. Esto era debido a la reducción de las desigualdades sociales realizada en virtud de la previsión pública y universal de los riesgos (Alvarez Uría, 1995). Por el contrario, en las sociedades postindustriales existe un amplio bloque de población formado por parados, subempleados, grupos marginales, jubilados y prejubilados con ingresos escasos y otros sectores que padecen una situación desasistencializadora. En conjunto se trata del bloque “extrasistema”, formado por personas con escasas posibilidades de movilidad social ascendente.

La composición de las infraclases se deriva de la lógica del mercado que deja fuera del núcleo de oportunidades y por tanto, poder, prestigio e influencia, a quien no necesita. El problema de las infraclases es el de su marginación del sistema como tal, su exclusión de la propia lógica de las relaciones económicas ordinarias. A esta situación se puede llegar por el origen social (minorías étnicas, extranjeros sin papeles); también por razones de movilidad social descendente como desempleo o edad (prejubilados, jóvenes y mujeres con pocas oportunidades de empleo, etc.). Se trata de una dualidad de carácter social que tiene una raíz estructural enmarcada en la evolución del sistema de producción. Será especialmente acusada durante la fase de transición del viejo sistema de producción industrial, intensivo en mano de obra, hacia el nuevo modelo postindustrial, intensivo en nuevas tecnologías.

censo, tanto en la nómina de trabajo como en el techo bajo el cual se guarecen, apartados y marginados de la sociedad por el paro creciente que apenas se distingue ya del empleo ocasional y efímero, por cuanto la flexibilidad laboral borra las fronteras entre parado y asalariado. Para aviso, alerta y combate en el mundo de las ideas de esas masas de parados jóvenes que dejan de ser jóvenes sin dejar de ser parados y que llegarán a viejos sin haber cotizado previamente para su futuro, con lo cual, aún con la vigencia del sistema de pensiones a ellos no les alcanzará ninguna por falta de cotización previa...”, Funes, M. (1996): “La lucha de clases en el siglo XXI (Visión política de las crisis económicas de nuestro tiempo)” en *Revista Sistema*, nº 131, pág. 55.

²²⁰ García Roca, J. (1998): “Nuevas perspectivas frente a la Exclusión”, en *Jornadas sobre Exclusión, Nuevas perspectivas frente a la exclusión y al empleo*, organizadas por Fundación Sartu, Vitoria Gasteiz.

Gráfico 3:
Evolución de los perfiles de Estratificación en las sociedades industrializadas



Fuente: Tezanos, J.F. (1994): "Clases sociales y desigualdad en las sociedades tecnológicas avanzadas", op. cit. pág. 123

Los efectos, en términos de exclusión social, del nuevo modelo de bienestar pueden encontrarse en la percepción de la misma para la opinión pública. En un estudio reciente (Tezanos, 1998) se ponía de manifiesto que un 86,2% de la opinión pública cree que actualmente en España hay personas excluidas; que un 40% piensa que la situación de los excluidos está empeorando y que, en los próximos diez años, aumentará esta población. Según el mismo estudio las personas encuestadas identificaban a los grupos afectados por el riesgo de exclusión. Serían, en primer lugar, personas "en situaciones límites de carencia", es decir, el colectivo de los «sin techo» y mendigos; en segundo lugar, personas con problemas de inserción social, alcohólicos, drogadictos, inmigrantes, minorías étnicas y raciales; en tercer lugar, colectivos afectados por el desempleo y la precarización del trabajo, donde se incluyen los parados de larga duración, los trabajadores que no cobran lo suficiente, los jóvenes que no han logrado su primer empleo, las madres solteras sin empleo y los que tienen trabajos precarios o inestables; en cuarto lugar, las persona con algún handicap, minusválidos y enfermos crónicos y por último, otros grupos como los jubilados con pocos ingresos y refugiados políticos. Entre las principales causas de la exclusión los encuestados mencionaban el aumento del paro, la dificultad de los jóvenes para encontrar un tra-

bajo, la falta de la vivienda y la crisis de la familia; a cierta distancia, también señalaban el aumento de la emigración, los salarios bajos, la disminución de las pensiones, el recorte de las políticas sociales y el deterioro de las zonas urbanas. Desde el punto de vista de la protección social, los encuestados destacaban mayoritariamente la insuficiente protección existente en estos momentos en España dirigida a pobres, parados, enfermos y discapacitados. También resulta revelador en el estudio la estimación de la proporción de población excluida, en torno al 16%, a la que debe sumarse el 20,7% de los encuestados que sentían riesgo de estar en situación de exclusión en los próximos años. Por último, cabe destacar la consideración prácticamente unánime de los encuestados (85,9%) que señalaban a las entidades públicas como responsables ante el problema ascendente de la exclusión.

Teniendo en cuenta los datos anteriores se puede afirmar que el riesgo de las sociedades de los noventa no es tanto un problema económico como de integración social. Este se caracteriza por la falta de participación de todos los grupos sociales en las relaciones de intercambio social y económico en términos de igualdad; mostrándose déficit en el *status* de ciudadanía. La política social desarrollada bajo los principios neoliberales ha puesto de manifiesto la dualización social, la percepción de la desigualdad y la posibilidad de la exclusión debida a las inercias del mercado y ajenas a la voluntad del sujeto. La desestabilización de las clases medias ha demostrado que cada vez es más difícil ascender la escala social y más fácil descenderla (Fitoussi, 1997; Castel, 1997).

En este contexto el papel del Estado como gestor de las políticas sociales es determinante. En las sociedades occidentales de finales de los noventa hay indicios suficientes para confirmar que la crisis del Estado de Bienestar ha derivado hacia la reestructuración del modelo. Las tendencias apuntan el protagonismo estatal para garantizar los derechos sociales de ciudadanía cuya actividad es complementada mediante la participación del mercado y de la sociedad civil dando lugar a un modelo mixto de provisión social (Noya, 1996; Mora Temprano, 1995; Rodríguez Cabrero, 1997, 1998; García Herrera, 1998; Mesa, 1998; Tezanos, 1998).

3.3. Estado, mercado y sociedad civil: redefinición de papeles

La crisis del Estado de Bienestar propició una reapertura del debate en torno a las responsabilidades de los diferentes agentes implicados en la provisión social (Robbins, 1990; Ascoli, 1992; Kramer, 1992; Casado, 1992; Glazer, 1993; Donati, 1993; García Roca, 1993; Funes, 1994; Rodríguez Cabrero, 1991; 1994; Giner y Sarasa, 1995; Alonso, 1999). El punto principal de este debate ha pivotado en torno al eje público-privado. En términos generales, los agentes encargados de cubrir las necesidades sociales son: Estado, mercado, grupos primarios, familia y vecindario. El primero corresponde al eje público, por cuanto la satisfacción de las necesidades sociales es realizada por medio de las instituciones comunes a toda la ciudadanía y financiadas de forma colectiva; mientras que el resto pertenecen al eje privado en la medida que dependen de los recursos, tanto personales como eco-

nómicos de cada sujeto. La aparición de nuevas modalidades de provisión social está conllevando a la dificultad de establecer nítidamente los límites entre servicios públicos versus privados. Así, por ejemplo, cada vez resulta más frecuente la fórmula de prestación de servicios públicos a través de la contratación de entidades privadas subcontratadas. Por su parte, las organizaciones no lucrativas presentan una amplia heterogeneidad; unas surgen como iniciativa de afectados y familiares; otras tienen como finalidad gestionar servicios públicos funcionando como empresas no lucrativas.²²¹

En la sociedad postindustrial la provisión social se caracteriza por la tendencia a la reducción de la protección estatal y el desarrollo de políticas sociales selectivistas. Consecuentemente, mercado, sociedad civil y familia han incrementado su actividad en la satisfacción de necesidades sociales. La orientación de los sujetos hacia uno u otra dependerá de los recursos económicos disponibles, pero también del modelo de Estado social experimentado en cada país. En los países enmarcados dentro de la tendencia liberal el mercado asume una gran parte de la demanda de atención social entre las capas adineradas. Los servicios a contratar serán los de cuidados a personas del hogar; los grupos étnicos y religiosos cumplirán el papel de atención, en los sectores marginales; el Estado será subsidiario de la demanda no atendida por el sector privado. En contraposición, en el entorno continental europeo, el Estado tendrá un papel dinamizador del tejido social, con el fin de dar capacidad de respuesta a las entidades altruistas ante la nueva demanda social; el mercado incrementará su presencia aunque en menor medida que en el escenario liberal.

En las sociedades capitalistas de los noventa el Estado de Bienestar ha sido progresivamente sustituido por un nuevo modelo de atención social, denominado Estado asistencial (Rodríguez Cabrero, 1996). Este ha incrementado sus funciones de control social, correspondiendo al sector privado, lucrativo y altruista, la atención de las necesidades no cubiertas suficientemente por aquél. La nueva forma de provisión conlleva cambios sustanciales en la garantía de los derechos sociales ciudadanos; los cuales pierden su carácter político frente al precio, vínculo o solidaridad espontánea; la relación de ciudadanía es sustituida por la de cliente, usuario o asistido.²²²

Los agentes definidos se distribuyen las funciones de provisión social, destacando como tendencias más acusadas la desregulación y la privatización de la acción social. En el momento actual desde diferentes alternativas, en especial desde las posiciones neoconservadoras (Dahrendorf, 1990; Glazer, 1993) y también desde posturas del socialismo moderado (Almunia, 1994; Giddens, 1997), se aceptan las

²²¹ La clasificación puede complicarse en mayor medida, si tenemos en cuenta por ejemplo que determinadas ONGs de autoayuda cuentan con una amplia financiación pública, como por ejemplo ATZEGI o GORABIDE en el País Vasco, asociaciones de familiares de disminuidos psíquicos.

²²² Sobre la relación entre servicio-usuario en su triple vertiente cliente; cliente-consumidor; o consumidor puede verse Shaw, J.C. (1991): *Gestión de Servicios*, ed. Díaz de Santos, Madrid.

nuevas fórmulas de provisión social, que restringen el papel del Estado y fortalecen las instancias privadas.

El término privatización engloba una multiplicidad de significados,²²³ aludiendo al traspaso de responsabilidades públicas a favor de la iniciativa privada. Bajo el mismo término puede hacerse referencia a diferentes realidades, en algunos casos se demanda mayor grado de desregulación, en otros se reclama liberalización. Algunos autores han destacado que la privatización total es imposible porque la acción estatal siempre estará presente, aunque sólo sea a través del cumplimiento de su función normativa (Rodríguez Cabrero, 1991; Rein, 1993). Para otros, la privatización de la gestión de determinados servicios es necesaria para el cumplimiento efectivo de las mayores ámbitos de responsabilidad estatal (Almunia, 1994; Donati, 1997).

En el ámbito de las políticas sociales han proliferado diferentes discursos a favor de la privatización. Los partidarios de “descargar” al gobierno de sus responsabilidades a favor de la iniciativa privada (Glazer, 1993) han defendido la privatización como mecanismo para conseguir reducción de impuestos; mayor contribución de los usuarios en el coste del bien o servicio; aumento de la responsabilidad de la sociedad civil, particularmente voluntariado y familias, en la atención a las necesidades sociales. Con ello se pretende no solo la agilización de los procedimientos administrativos sino el desmantelamiento de amplios sectores de protección social. Esta corriente pretende la orientación al mercado de los sectores con rentas altas y la atención desde el sector altruista de quienes tienen carencias económicas. Ello supone un perjuicio en la garantía de derechos de ciudadanía²²⁴ y un incremento de las desigualdades sociales (Adelantado, 1997; Alonso, 1999).

Frente a la postura defensora de la iniciativa privada mercantil, ha emergido otro tipo de discursos defensores de reforzar las instituciones mediadoras, particularmente las de carácter altruista. Esta corriente plantea una garantía de la provisión pública a través de la gestión privada de las políticas sociales. A principios de la década de los noventa comenzaron a extenderse progresivamente diferentes formas de privatización de servicios, correspondiendo al Estado la financiación y subcontratando la gestión. De esta manera el Estado productor y benefactor se convertía en un Estado cliente que recauda públicamente impuestos para permitir los negocios privados seguros en su entorno (Alonso, 1999). Esta modalidad de priva-

²²³ El significado político del término surgió con el ascenso al poder de los conservadores en Estados Unidos e Inglaterra, 1979 y 1980 respectivamente. En la década de los noventa la demanda de la privatización se ha extendido a todos los sectores de la actividad pública, véase Corcuera, J. (1996): “Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 91, enero-marzo.

²²⁴ Los principales efectos sobre los derechos sociales pueden apreciarse a través de la distribución de gastos por clases sociales. Para el caso español puede verse: VV.AA. (1995): *Las desigualdades en España*, Ed. Visor, Madrid, en particular los capítulos primero, segundo, tercero, cuarto, séptimo; Consejo Económico y Social (1997): *La pobreza y la Exclusión social en España, Informe n° 8*, C.E.S. Madrid. *Encuesta de Presupuestos Familiares*, Instituto Nacional de Estadística.

tización se ha extendido considerablemente en el sector de los servicios sociales personales.

El altruismo por sí sólo también se ha revelado incapaz de garantizar la cobertura de las necesidades sociales (Bendick, 1993; Broakin y Young, 1993; Giner y Sarasa, 1995). Sus principales límites pueden cifrarse en: incapacidad para reunir recursos suficientes presentando una fuerte dependencia estatal; dificultad para hacer frente al “gasto contracíclico” en momentos de recesión económica; competitividad entre los diferentes grupos de presión, provocando duplicidades o zonas no cubiertas; “paternalismo filantrópico” o suplantación del derecho por la caridad, siendo más proclives a la atención de quienes se pliegan a su ideario político, religioso o incluso sectario; “amateurismo filantrópico” mediante la atención no profesional, con aplicación de métodos acientíficos; inestabilidad del trabajo voluntario provocando una precariedad en la atención social dependiente de la disponibilidad del voluntariado. Todo ello hace necesaria la intervención pública a través de la supervisión de las entidades no lucrativas.

Mercado y altruismo se han revelado insuficientes para garantizar, por sí solos, la cobertura de las necesidades sociales, siendo necesaria, en algún grado, la tutela pública. Por ello, existe otro tipo de discursos según los cuales privatizar sería equivalente a la introducción de los principios organizativos privados en la gestión pública (Niskanen, 1971; Borchering, 1977; Bennet y Johnson, 1981). Esta propuesta metodológica está basada en las experiencias descentralizadoras de las grandes corporaciones privadas. Se asume como funciones del Estado la recaudación de impuestos y el establecimiento de las directrices políticas. Para la ejecución de las políticas se crearían cuasi-mercados bien con organizaciones dependientes de otras jurisdicciones distintas a la que financia; bien con entidades privadas con o sin ánimo de lucro. De esta manera se pretende introducir el principio de “libre competencia” de los proveedores como fórmula de mejora de la gestión y de evitar el anquilosamiento de la burocracia. Para conseguirlo se propone como incentivo la obtención de mayores proporciones presupuestarias. Por tanto el gasto público no tendería a reducirse sino a incrementarse (Sarasa, 1996).

Consecuentemente, se debe llamar la atención sobre el error de identificar a las entidades privadas con la excelencia en la gestión. Los mismos vicios que ha experimentado la burocracia en la gestión de servicios sociales pueden surgir cuando estos son gestionados por entidades privadas (Broakin y Young, 1993; O’Higgins, 1993). El cambio de entidad gestora no conlleva un cambio en la naturaleza del servicio porque se trata de gestionar la cobertura de derechos sociales. Estos no son susceptibles de generar beneficios económicos directos a la empresa que los “*explota*”,²²⁵ ni tampoco ser otorgados como concesiones filantrópicas. Además, debe

²²⁵ Aunque conviene recordar que existen otros beneficios, incluso económicos, indirectos derivados de la cobertura de determinadas necesidades sociales. Esta es una línea a investigar con mayor profundidad por las personas que seguimos creyendo en la viabilidad de la política social pública y redistributiva.

destacarse que la pretendida ventaja de la privatización, cifrada en la reducción de los costes de producción es realizada a expensas de las condiciones laborales del personal contratado y de una menor calidad en el servicio,²²⁶ con el riesgo añadido de producirse situaciones de explotación a los clientes usuarios o de falta de transparencia²²⁷ (Kamerman y Kahn, 1993; Giner y Sarasa, 1995).

3.4. La cuestión de ciudadanía en la época actual

Al abordar la cuestión de la ciudadanía en las sociedades occidentales de los noventa se observa un fenómeno de vital importancia, es la situación de no-ciudadanía de determinados sectores de población. La historia social de los países occidentales desde el siglo XVIII hasta fechas recientes, se ha caracterizado por un paulatino desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales. Estos han ido extendiéndose a la mayor parte de los sectores de población. El proceso finalizaría cuando la definición, tanto jurídica como de *praxis social*, de esos derechos no dejaran fuera a ningún miembro de la población de un determinado Estado. Sin embargo, la década de los noventa ha mostrado una regresión social de la ciudadanía. De ahí que algunos autores hayan destacado que el nuevo paradigma del individuo oscila en una contradictoria vivencia: “consumidor del siglo XXI, ciudadano del siglo XIX” (García Canclini, 1995; Alonso, 1999). Esta regresión se ha evidenciado a través de la exclusión social de una parte de la población.

La exclusión como problema social comenzó a visualizarse a final de la década de los ochenta; en los noventa aparecieron las primeras preocupaciones políticas sobre el fenómeno.²²⁸ El término de exclusión social sustituyó a los de integración e

²²⁶ El servicio de ayuda a domicilio ha sido objeto de privatización en los últimos años en la Comunidad Autónoma Vasca, como puede constatarse a través de la Encuesta de Servicios Sociales editada por el EUSTAT, Instituto Vasco de Estadística. Sin embargo, ello no ha supuesto un aumento de horas de servicio a los usuarios, ni una reducción del presupuesto público.

²²⁷ A modo de ejemplo se puede mencionar, la práctica realizada por algunos médicos en su consulta privada, de aplicar pruebas y tratamientos, por encima de criterios sanitarios, incluso con riesgo para la salud del cliente, con el objetivo de engrosar su cuenta de resultados. También cabe destacar la negativa de algunas residencias privadas, que no recibían subvención pública, para facilitar datos en un estudio promovido por el Ararteko (Defensor del pueblo vasco) en 1994, sobre las residencias de ancianos en Euskadi.

²²⁸ La acuñación del término exclusión aplicada al estudio e intervención estatal se atribuye a R. Lenoir, en su etapa de Secretario de Estado de Acción Social en el gobierno de J. Chirac. Lenoir estimaba que una décima parte de la población francesa podía considerarse excluida. Este sector de población estaba compuesto por: personas minusválidas, tanto físicas como mentales; personas con tendencia al suicidio; personas ancianas inválidas; menores víctimas de abusos; delincuentes y toxicómanos; familias monoparentales; miembros de hogares multiproblemáticos; personas marginales y asociales; por último, otras categorías de inadaptados sociales. En Lenoir, R. (1974): *Les exclus: Un français sur dix*, Ed. Seuil, París. No obstante, como ha señalado J.F. Tezanos, la idea nuclear subyacente al concepto de exclusión “puede rastrearse a lo largo de toda la historia de la Sociología. De hecho, buena parte de las construcciones teóricas de algunas de las grandes figuras de la Sociología han estado fundadas en la preocupación por la integración social, por la dinámica «dentro-fuera».” Esta lógica analítica puede verse en la fundamentación de los conceptos de “marginación social”, “segregación social”, “aislamiento”, “desviación”, etc. Tezanos, J.F. (1998) “Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis”, en *Textos de Sociología*, nº 4, Departamento de Sociología II, UNED, Madrid.

inserción,²²⁹ al ser más preciso en la delimitación del problema. La recuperación económica posterior a la crisis de los setenta evidenció la existencia de personas cuyas condiciones de vida no mejoraban por más que la economía creciera, estos eran los “excluidos del sistema”. Además, la exclusión social no sólo designaba el incremento del desempleo a largo plazo y recurrente, sino también la creciente inestabilidad de los vínculos sociales (Castel, 1992; Xiberras, 1993; Aguilar y otros, 1995; Navarro y Luque, 1996; Tezanos, 1998). Desde aquí se ponía de manifiesto la precariedad económica y también de la relación de sociabilidad, elemento indispensable para la cohesión social.²³⁰

El término de exclusión social, en su acepción sociológica actual, denota una manera de estar en la sociedad, explicitando la relación social del sujeto con el resto de la sociedad. Dicha relación no viene definida por lo que el sujeto es (identidad) sino por lo que carece, por lo que ha perdido.²³¹ Así, la situación de exclusión tiende a ser definida por aquello de lo que se está excluido, esto es, el nivel de vida y los

²²⁹ El concepto de integración alude a los elementos sociales que posibilitan la cohesión entre los miembros de una determinada sociedad. La integración social, desde su formulación funcionalista se define como la articulación de las partes de un sistema social para constituir un todo organizado. Independientemente de las fuentes de la integración (cultural, normativa, funcional o comunicativa) este concepto pone de manifiesto la responsabilidad de la sociedad para procurar la adaptación del sujeto a su medio social. Por su parte, el concepto de inserción se ha utilizado en mayor medida en la práctica del trabajo social, relacionado con la regulación de los salarios sociales. En este sentido la inserción se define por oposición a la prestación económica y se identifica con el desarrollo de una actividad o contraprestación que la persona perceptora de ingresos mínimos debe realizar para lograr su integración. En consecuencia identifica al sujeto como el responsable de encontrar un lugar en la sociedad. Sobre el concepto de integración social Parsons, T.: *El sistema social*; Landecker, S.: *Types of Integration and Their measurement*. Por su parte, el significado de inserción en la práctica del trabajo social ha sido analizado por Aguilar y otros (1995): *La caña y el pez. Estudios sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Ed. Fundación FOESSA, Madrid, pág. 108 y ss. Sobre las diferencias entre Inserción y Exclusión puede verse Raya, E.; Mora, G. y Federación Sardu (1998): *Estudio de la percepción de los/as usuarios/as del Ingreso Mínimo de Inserción de su proceso de inserción*, Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco. Desde el punto de vista de las políticas públicas también pueden identificarse diferencias significativas entre ambos conceptos. Así la extensión de la Seguridad Social, en la mayor parte de los países occidentales, a partir de 1945 supuso una política de integración o cohesión social, dirigida al conjunto de la población, cuya misión consistía en realizar una socialización casi universal de los riesgos sociales y por tanto, reducir las desigualdades. Por su parte, las políticas de inserción se orientan a poblaciones particulares, para paliar subsidiariamente ciertas carencias. Sobre ambos tipos de políticas véase García Roca, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, Ed. HOAC, Madrid, pág. 138 y ss.

²³⁰ El fenómeno de la exclusión, el enquistamiento del “cuarto mundo” en la sociedad de la opulencia, todavía no ha supuesto una gran amenaza. La explicación puede hallarse en la tranquilidad con que la clase obrera acogió la crisis del Estado de Bienestar, quizá –destacaba el autor– pudiera ser debido a la existencia de los subsidios públicos, pero ello indicaba al estrato más próspero de la sociedad que el empeoramiento de las condiciones sociales de las clases excluidas, generaba poco o ningún coste externo al resto de la sociedad Therborn (1993). En los últimos años de la década de los noventa, el malestar generado por políticas económicas centradas en la maximización del beneficio empresarial está posibilitando la aparición de movilizaciones sociales contra la globalización de la economía. Estas manifestaciones pueden ser el germen de un movimiento social que plantee la necesidad de articular un nuevo contrato social. Sobre este tema véase: Estefanía, J. (2000): “O luchas o te callas”, en *EL PAIS SEMANAL*, nº1232, domingo, 7 de Mayo; Roma, P. (2000): Entrevista a “Amy Dean, la Revolucionaria del Sindicalismo”, en *EL PAIS SEMANAL*, nº 1233, domingo, 14 de Mayo.

²³¹ En el lenguaje común la palabra “exclusión” se utiliza para expresar la idea de quitar algo o echar a alguien de la posición que ocupaba, haciendo referencia a la noción de regresión o retroceso.

derechos sociales propios de la sociedad de pertenencia. En este sentido se pronuncia la Ley contra la Exclusión social de la Comunidad Autónoma Vasca, cuando define el término como: “la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social-. Y añade –está excluida toda persona que, en mayor o menor medida, se encuentra incapacitada o imposibilitada para el ejercicio de alguno o de varios de los derechos sociales que otorgan status de ciudadanía a un individuo.”²³² El concepto de exclusión debe ser entendido en referencia a la noción opuesta: ciudadanía social (Castel, 1997; Tezanos, 1998). Ambos conceptos contienen la idea de relación con los demás que se establece en base a determinados derechos. En el caso de la ciudadanía esta relación es de igualdad en el disfrute de una serie de derechos sociales que permiten una reducción general de los riesgos y la inseguridad (Marshall, 1949). Por su parte, la exclusión social pone de manifiesto la relación de desigualdad entre el sujeto y el resto de la sociedad, derivada de la carencia de determinados derechos sociales, particularmente los relacionados con la protección de los riesgos y la inseguridad, lo que induce al sujeto a vivir al día o a sobrevivir en los márgenes de la sociedad.

La génesis de la exclusión es el resultado de múltiples factores interrelacionados (Castel, 1992; Aguilar y otros, 1995; Navarro y Luque, 1996; Tezanos, 1998). Entre ellos deben destacarse: a) el desarrollo de políticas públicas paliativas de los problemas sociales, que tienden a contener el peligro social pero no a combatir las causas de la exclusión; b) el sistema de producción capitalista tiende a dejar fuera a quienes no son rentables a sus intereses; este factor se ha incrementado en un marco productivo globalizado y altamente tecnificado, que ha exigido el sacrificio de una parte de la población activa; c) los valores sociales centrados en el individualismo y en el logro personal tienden a responsabilizar al sujeto excluido por su incapacidad de «rentabilizar» su fuerza de trabajo en el mercado; d) los cambios demográficos, particularmente el envejecimiento de la población y la emancipación de la mujer, junto con la variabilidad de formas de convivencia han conllevado a la modificación sustancial de la familia como institución de integración social; este cambio en la estructura familiar ha coincidido con mayores exigencias en la atención social, como consecuencia de la tendencia desreguladora del Estado social. Todo ello ha propiciado una profundización de la exclusión, que tiende a concentrarse de forma intensiva en aquellos sujetos o grupos con carencias personales (minusvalías, adicciones, malos tratos...) y sociales (carencias de vínculo familiar, familias monoparentales, aislamiento, ...) sumando a estos déficits otros de tipo cultural (baja instrucción o cualificación...), laboral (desempleo de larga duración, temporalidad, subempleo...) y económicos (ingresos insuficientes e irregulares; endeudamiento, infravivienda...), a lo que se une los déficits de protección social derivados de la reestructuración del Estado de Bienestar.

²³² Ley 12/1998 de 22 de Mayo contra la Exclusión Social, Exposición de Motivos.

La exclusión no es un estado fijo sino un proceso dinámico que conduce al sujeto desde las zonas de integración hacia las zonas de exclusión (Castel, 1992; García Roca, 1998; Tezanos, 1998). También es la manifestación central de los procesos de cambio de paradigma social, dando lugar al afloramiento de nuevos modelos de dualización y estratificación social (Giddens, 1990; Beck, 1992; Anisi, 1995; Rosanvallon, 1995; Wright, 1995; Castel, 1997; Tezanos, 1998; Alonso, 1999). El proceso de exclusión, desde el plano individual está definido por la relación del sujeto con el mercado laboral y, en consecuencia, con los vínculos sociales a él adscritos en las sociedades avanzadas. Se puede esquematizar el itinerario de exclusión en tres zonas: a) zona de integración o cohesión; b) zona de vulnerabilidad o precariedad; c) zona de exclusión.²³³

La zona de integración está formada por quienes tienen un empleo estable, pueden consumir los bienes sociales, están protegidos contra los riesgos de la existencia y participan de los valores culturales de su entorno social. El trabajo y la protección social derivada del mismo se convierten en los requisitos elementales para garantizar la permanencia del sujeto en la zona de integración. La centralidad del trabajo como fuente de cohesión ha sido ampliamente estudiada en las ciencias sociales (Salais, Baverez y Reynoud, 1990; Mignone, 1993; Prieto, 1994; Castel, 1997; García Roca, 1998; Tezanos, 1998). En términos generales, se puede afirmar que en las sociedades avanzadas el trabajo asalariado constituye la principal vía de integración; permite el acceso a las rentas económicas y se ha erigido en fuente de prestigio social o status, en requisito de seguridad y en elemento configurador de la identidad.²³⁴ En la zona de integración coexisten diferentes grupos sociales, con diferentes niveles retributivos así como pautas de consumo específicas. El denominador común a todos ellos es su relación laboral estable y la inscripción relacional sólida. La pobreza en este nivel no provoca turbulencias sociales, es ante todo una pobreza integrada (Castel, 1992).

La zona de vulnerabilidad se caracteriza por la inestabilidad, relacionada con la precariedad laboral y con la fragilidad de las relaciones sociales. Lo característico

²³³ Tezanos añade una cuarta zona de asistencia, situada entre las de vulnerabilidad y exclusión, en Tezanos, J.F. (1998): "Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis", en *Textos de Sociología, nº 4*, Universidad de Educación a Distancia, Madrid. Otros autores como García Serrano y Malo hacen una subdivisión compleja del esquema tripartito. La zona de integración se subdivide en tres partes: 1) Integración total; 2) Erosión de las redes sociales; 3) Pobreza integrada (ingresos regulares bajos y redes sociales sólidas). La zona de vulnerabilidad se compone de dos partes: 4) Pobreza económica (problemas relacionados con la residencia habitual y erosión de las redes sociales no familiares); 5) Exclusión social (supervivencia gracias a la economía sumergida, problemas relacionados con la residencia habitual y erosión de las redes sociales familiares). Por último, la zona de exclusión comprende dos divisiones: 6) Exclusión social severa (supervivencia gracias a la economía sumergida tanto irregular como delictiva o la mendicidad. Si existen ingresos regulares son escasos. Serio deterioro de los hábitos y normas sociales; graves problemas relacionados con la residencia habitual e incluso inexistencia de la misma); 7) Marginación o muerte social del individuo. En García Serrano, C. y Malo, M.A. (1996): "El comportamiento económico de los excluidos: un modelo para la política social", en VV.AA.: *Pobreza, necesidad y discriminación*, Fundación Argentaria, ed. Visor, Madrid, pág. 137-159.

²³⁴ En este sentido resulta interesante el estudio de Modesto, E. (1989): *La identidad social del parado*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

de la sociedad actual no es la existencia de la vulnerabilidad ya que históricamente han existido sectores de población dentro de esta condición social, sino su incremento y la progresiva “desestabilización de los estables” (Castel, 1997). Este proceso manifiesta la entrada en una situación de precariedad de una parte de aquellos que habían estado perfectamente integrados en el orden del trabajo (Fitoussi, 1997). Las principales causas deben encontrarse en las “convulsiones” registradas tanto en el ámbito productivo como en el Estado social durante los últimos años. La tendencia desreguladora de los mercados laborales y la introducción de nuevas tecnologías han revitalizado la figura de los supernumerarios. Estos vienen a representar el paradigma del «trabajador sin trabajo» (García Roca), la “fábrica sin obreros” (Tezanos), el sujeto «económicamente oprimido pero no permanentemente explotado» (Wright),²³⁵ en definitiva, la condición social de la infraclase, determinada por la imposibilidad de utilizar de forma rentable su fuerza de trabajo.

Además de los factores de tipo objetivo debe tomarse en consideración el aspecto subjetivo. La precariedad se percibe y se vive en relación a la certeza previa de estar protegido (Castel, 1992). La precarización lleva consigo el temor del futuro y a menudo el repliegue en la identidad propia pudiendo derivar en mayor permeabilidad a las ideologías del racismo, al desarrollo de conductas xenófobas (Navarro y Luque, 1996). También puede incitar a las personas hacia comportamientos desesperados o rupturistas, como el recurso a la violencia o a la droga. La precariedad explicita al sujeto su nueva posición social: “ser excluido significa no contar para nada, no ser considerado útil a la sociedad, ser descartado de la participación y sobre todo, sentirse insignificante.”²³⁶ La vulnerabilidad no es sólo el retroceso en la conquista de los derechos sociales de ciudadanía de un sector creciente de la población, sino la pérdida del vínculo social y con ello, un ataque frontal a los cimientos sobre los cuales se articuló la ciudadanía en la sociedad del bienestar. La nueva condición social de la masa poblacional compuesta por los inestables, precarizados o vulnerables, revela la desigualdad social, deslegitimando el sistema social cuyas políticas sociales y económicas tienden a la ampliación de la fractura interclases.

La zona de la exclusión se caracteriza por la ausencia del trabajo y por el aislamiento social; no obstante, la barrera que separa esta zona de la de precariedad es

²³⁵ En el análisis de clases Wright diferencia entre Opresión y Explotación. En el primer caso los opresores “se sentirían felices si los oprimidos desaparecieran”, es decir, los primeros no necesitan a los segundos para conseguir sus objetivos. Por su parte el término Explotación, sugiere una “condena moral de ciertas relaciones y prácticas”, en este caso, el Explotador necesita al explotado para conseguir sus beneficios, necesita de su esfuerzo. En cada una de estas relaciones el poder de la “infraclase” es diferente. En el primer caso, apenas cuenta su oposición contra un sistema que le “ignora”, en este sentido su poder de cambiar los acontecimientos es limitado. En el segundo, en la medida que su trabajo es necesario para los intereses de la clase dominante, dispone de un poder de actuación y por tanto, de presión para obligar a los explotadores a moderar su dominación. Véase Wright, E.O. (1995): “Análisis de clase”, en Carabaña, J. (ed.): *Desigualdad y clases sociales*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid. En este sentido, algunos economistas llegan a afirmar irónicamente “hoy día ser explotado es un privilegio, pues supone tener trabajo, consumir y tener protección”. Véase Wright, E.O. (1995): “Análisis de clase”, en Carabaña, J. (ed.): *Desigualdad y clases sociales*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid.

²³⁶ García Roca, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, Ed. HOAC, Madrid, pág. 137.

muy frágil (García Roca, 1998). En la zona de exclusión se produce una acentuación de la marginalidad, la «desafiliación»²³⁷ o «desvinculación», en la que se mueven los más desfavorecidos. En ella se encuentran, por lo general, las personas desprovistas de recursos económicos, de soportes relacionales y de protección social. De las múltiples manifestaciones de la exclusión²³⁸ pueden destacarse tres por considerarse básicas en relación a las estándares de vida de las sociedades avanzadas: a) exclusión de los ingresos normalizados; b) exclusión de la educación; c) exclusión de la propiedad.

La exclusión de las fuentes de ingresos normalizados condensa la exclusión del trabajo formal y de la protección social derivada del mismo. El fin del pleno empleo y las presiones empresariales a favor de la flexibilización del mercado de trabajo han conllevado a un incremento del desempleo y a la precarización de las condiciones laborales.²³⁹ Este tipo de exclusión perjudica a diferentes grupos sociales, por un lado, quienes han sido expulsados del mercado de trabajo, particularmente trabajadores de baja cualificación y afectados por procesos de reconversión industrial; por otro, a jóvenes en busca del primer empleo y a mujeres en todos los grupos de edad.

La exclusión del trabajo formal también se manifiesta en la temporalidad de los contratos, llegando en algunos casos a ser tan breve, que no resulta posible alcanzar los mínimos de cotización para tener derechos a las prestaciones derivadas de la protección al trabajo. De esta manera la exclusión de la protección social adquiere una doble expulsión. Por un lado, quienes no tienen trabajo y no cotizan no tienen derecho a las protecciones del sistema contributivo (invalidez, jubilación, desempleo). Por otro lado, quienes trabajan de forma intermitente, sin alcanzar los mínimos de cotización, contribuyen proporcionalmente a la financiación del sistema, no obteniendo protección cuando se producen los riesgos, particularmente desempleo y jubilación.²⁴⁰

²³⁷ La desafiliación es “una ruptura de las relaciones con las redes de integración primaria. Un primer corte con las regulaciones dadas a partir de la inserción en la familia, el linaje, el sistema de interdependencias fundadas en la pertenencia comunitaria. Hay riesgo de desafiliación cuando el conjunto de las relaciones de proximidad que mantiene un individuo sobre la base de su inscripción territorial, que es también su inscripción familiar y social, tiene una falla que le impide reproducir su existencia y asegurar su protección.” Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Ed. Paidós, Buenos Aires.

²³⁸ Aguilar y otros enuncian hasta una veintena de formas de exclusión, en (1995): “Aproximación teórica al concepto de exclusión”, en VV.AA.: *Desigualdad y pobreza hoy*, Ed. Talasa, Madrid.

²³⁹ Para un análisis de las causas del desempleo véase Escudero, M. (1998): *Pleno empleo*, Ed. Espasa, Madrid, en particular el cap. 5: “¿Cuáles son las causas del desempleo?”.

²⁴⁰ Un caso particular es el de las mujeres trabajadoras durante la época franquista, cotizaron a la Seguridad Social durante los primeros años de su vida laboral. Posteriormente, el modelo de sociedad empujaba a la mujer a cumplir su rol doméstico y por tanto abandonar la empresa. Cuando estas mujeres han cumplido la edad de jubilación se encuentran que no les corresponde cobrar pensión contributiva puesto que se tienen en cuenta los últimos años de la vida laboral. En estos casos la “ley” se olvida que ellas también contribuyeron a la financiación del sistema. La única pensión posible sería percibir una prestación no contributiva que está sujeta a la comprobación de medios económicos del ámbito familiar.

Los excluidos del empleo formal y de la protección social contributiva deben recurrir a otras fuentes de ingresos de tipo asistencial. En las Comunidades Autónomas donde existen políticas de rentas mínimas –si cumplen los requisitos de empadronamiento, situación convivencial, etc.– podrán acogerse a las ayudas previstas; si no tienen derecho deberán recurrir a entidades sociales como Cáritas y Cruz Roja o a la familia. En algunos casos deberán compaginar las ayudas de las diferentes instituciones, puesto que se reconoce que la ayuda institucional es insuficiente para poder vivir adecuadamente. El protagonismo recuperado por estas instituciones en la atención social de los sectores desfavorecidos, pone de manifiesto el retroceso del *status* de ciudadanía en el transcurso de los últimos veinte años. Durante la vigencia del Estado de Bienestar la mayor parte de las situaciones de necesidad eran atendidas por los sistemas universales de protección social, sin embargo la reestructuración de las políticas sociales hacia el selectivismo ha obligado a parte de la población a recurrir a diferentes formas de caridad como modo de supervivencia.

La exclusión de la educación en la sociedad postindustrial infrapositiona a quienes no tienen una cualificación rentable para el mercado de trabajo. En el contexto del capitalismo avanzado la educación es la llave para el acceso tanto al empleo como a la propiedad; además, en la sociedad de la información y del saber es un mecanismo fuerte de integración (Bell, 1976; Drucker, 1993; Castells, 1997). El acceso a los conocimientos científicos y técnicos se ha convertido en un criterio de diferenciación social. La Teoría del Capital Humano se ha ocupado de estudiar la relación entre inversión educativa y posición social y hoy día, siguen siendo relevantes los hallazgos de este cuerpo teórico. Se puede hablar de una relación directa entre las variables cualificación y status social, al menos, en un sentido negativo, es decir, las personas sin cualificación tienen menos posibilidades de acceder al mercado laboral y cuando acceden lo hacen en peores condiciones que las personas con mejor currículo formativo. La exclusión de la educación aparece con mayor frecuencia entre los sectores sociales desfavorecidos, en estos casos el papel jugado por la familia en cuanto agencia de socialización es fundamental. Diversos estudios han puesto de manifiesto la interiorización de logro diferencial según la clase social de procedencia.²⁴¹

La exclusión de la educación, entendida como cualificación también se produce por otros mecanismos. Si la cualificación profesional se ha constituido en una condición necesaria, aunque no suficiente para el acceso al empleo, resulta que en una proporción muy amplia de los cursos de formación profesional no reglada dirigidos a desempleados exigen una titulación mínima de Graduado Escolar. Si se recuerda que el fracaso escolar es más preeminente entre la población excluida, se verá fácil-

²⁴¹ Véase Fernández Villanueva, C. (1989): “Clase social y valores: la transmisión social de la desigualdad a través de la educación familiar”, en Torregrosa, J.R. y Crespo, E. (comp.): *Estudios básicos de psicología social*, Ed. Hora, Barcelona. Informe del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1999) constatando que existe una diferencia media de 14 puntos entre los resultados de los escolares que proceden de familias sin estudios y los que pertenecen a familias con estudios universitarios.

mente que también son excluidos de “los programas de formación dirigidos a las personas desfavorecidas”.²⁴²

La exclusión de la propiedad muestra la falta de acceso a uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la sociedad occidental capitalista (Leal, 1999). Los derechos sociales del Estado de Bienestar fueron equiparables a los derechos de propiedad, de tal modo que permitió una reducción de la desigualdad social entre quienes tenían propiedad y quienes estaban protegidos contra los riesgos sociales (Castel, 1997; Alonso, 1999). La propiedad proporciona arraigo, integración y seguridad,²⁴³ particularmente cuando la protección pública tiende a disminuir. El acceso a la propiedad y en concreto a la propiedad de la vivienda exige de la persona un cierto nivel de ingresos. La exclusión del sistema productivo implica, generalmente, la exclusión del sistema de propiedad; e, incluso, la exclusión del sistema de ayudas públicas de acceso a la vivienda.²⁴⁴

La exclusión social pone de manifiesto la «instalación en la precariedad» de una parte de la población, generando en el sujeto un nuevo status el de “interino permanente” (Castel), es decir, personas que gravitan en el curso de la sociedad sin tener un lugar estable en el que afianzar su sociabilidad. Este hecho social se ve intensificado por la existencia de un “déficit de lugares ocupables en la estructura social”, entendiendo por “lugar” una posición con utilidad social y reconocimiento público. Ello ha dado lugar, a que en las sociedades postindustriales se haya presentado un nuevo problema social: la cuestión de no - ciudadanía de un sector de población, cuya causa principal no está en el desinterés de los excluidos sino en el fenómeno sociológico de la desafiliación o pérdida de vínculos sociales y ausencia del sujeto de las estructuras generadoras de sentido. La responsabilidad de este fenómeno debe situarse en el modelo de producción centrado en el mercado como solución del *pensamiento único* a los problemas socioeconómicos.²⁴⁵

²⁴² Además del requisito de titulación mínimo, también se da otro mecanismo de exclusión en los procesos de selección. Por un lado, en los cursos del INEM se viene aplicando el criterio de incluir a las personas que cobran prestaciones o subsidios de desempleo, así los que nunca han trabajado y por tanto, no cobran del INEM, tienen menos posibilidades de entrar en los dispositivos de formación. Por otro lado, las exigencias de resultados en términos de empleabilidad que recaen en los responsables de los cursos de formación ocupacional conllevan a la aplicación de criterios restrictivos de acceso facilitando la entrada en los programas de cualificación a las personas mejor posicionadas para conseguir un trabajo y dejando fuera a quienes tienen mayores problemas de integración asociados a su desempleo. Sobre este tema véase Raya, E. (1997): “La población desfavorecida como eje de las políticas contra la exclusión social”, en *Actas del Simposio “Políticas sociales contra la Exclusión Social”*, Cáritas, Madrid

²⁴³ Como han señalado Aguilar, Gaviria y Laparra “si tienes una vivienda correcta, digna, que no grave excesivamente tu economía ya has resuelto casi el 50% de tu integración social” Aguilar y otros (1995): “Aproximación teórica al concepto de exclusión”, en VV.AA.: *Desigualdad y pobreza hoy*, op. cit. pág. 170.

²⁴⁴ En la Comunidad Autónoma del País Vasco se excluye del acceso a las ayudas de adquisición de viviendas de protección oficial a las personas “cuyos ingresos ponderados no alcancen la séptima parte del precio de la vivienda que adquieren”. BOPV nº 132, de 5 de Junio de 1997.

²⁴⁵ Sobre la extensión del pensamiento único véase: Chomsky, N. y Ramonet, I. (1995): *Cómo nos venden la moto*, Ed. Icaria, Barcelona; Kahn, J.F.: *Le pensée unique*, Pluriel-Hachette, París; Una réplica a las tesis del pensamiento único puede verse en Estefanía, J. (1997): *Contra el pensamiento único*, Ed. Taurus, Madrid.

En relación al tratamiento político de la exclusión social se debe señalar la divergencia ideológica en el análisis y las propuestas de actuación. El planteamiento liberal enfatiza los aspectos individuales en la situación de exclusión; entre las razones extra-individuo destaca los efectos perversos del Estado de Bienestar; las imperfecciones del mercado de trabajo; o las variables de la oferta y del capital humano (Glazer, 1993). Desde esta perspectiva, las soluciones pasan por la desregulación o privatización de las funciones sociales del Estado; la flexibilidad del mercado laboral y la cualificación profesional.

El planteamiento basado en la sociedad dual y en la segmentación del mercado de trabajo ha sido desarrollado por dos corrientes teóricas. La primera basada en la economía institucional (Doeringer y Piore, 1971) ha destacado la existencia de dos niveles en el mercado de trabajo. El primario, “blindado” a las normas clásicas del mercado y del precio, está compuesto por personal calificado, mejor pagado y más estable; los trabajadores están protegidos de los efectos de las crisis y regulaciones laborales. El secundario es un mercado competitivo clásico; compuesto por mano de obra precaria, menos cualificada y sometida a las necesidades del mercado; es al que pueden acceder los desempleados y excluidos. La relación entre ambos mercados varía según las fluctuaciones de la demanda; en momentos de crecimiento y equilibrio entre demanda y oferta de trabajo son complementarios; en situación de subempleo y exceso de demanda de trabajo, ambos mercados entran en competencia directa, los “fijos” actúan como obstáculos a la entrada del “aspirante” y los del mercado secundario son “interesantes” para la empresa, puesto que tienen menos derechos y son más manipulables productivamente. El fenómeno se repite a nivel transnacional “la internacionalización del mercado de trabajo acentúa la degradación del mercado nacional”²⁴⁶ y con ello la presión sobre el mercado primario no es sólo la del secundario, sino también la competitividad que impone un sistema económico mundial.

La segunda corriente teórica que analiza la sociedad dual es la neomarxista (Gordon, Reich y Edwards, 1982). Sus teóricos analizan la segmentación del mercado laboral en términos de estrategias del poder capitalista para dividir a la clase trabajadora y, por tanto, dominarla. Coinciden con la corriente institucional en destacar la pugna entre quienes tienen efectivamente empleo y entre éstos y los desempleados. Desde el socialismo moderado se reconoce la necesidad de intervenir mediante políticas de empleo que permitan un acceso al mercado laboral a los colectivos más desfavorecidos. Estas medidas se articulan mediante sistemas de incentivación al empresario para la contratación de personas en situación de exclusión.

Las medidas propuestas resultan insuficientes puesto que la exclusión es una noción dinámica, un proceso de carácter multidimensional que se manifiesta no sólo en la escasez de recursos económicos, sino en la exclusión de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social y, por tanto, la ciudadanía. Además, es la manifestación de un cambio de paradigma

²⁴⁶ Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, op. cit. pág. 411-412.

social, por lo cual no se puede responder con viejas soluciones a nuevos problemas (García Roca, 1998). Si la exclusión social es la manifestación de la precarización del trabajo, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno es perfectamente lícito plantear una «nueva cuestión social» que tiene la misma amplitud y centralidad que el pauperismo en la primera mitad de siglo XIX (Castel, 1997).

Históricamente se ha intentado responder a los problemas planteados por la existencia de la marginación. En la Edad Media cuando el problema principal era la indigencia se instituyeron las Leyes de Pobres cuyo objetivo era «controlar» a los mendigos y vagabundos. Posteriormente, cuando la implosión de la sociedad industrial mostró el pauperismo la respuesta se articuló a través de la protección de los riesgos. A mediados del siglo XX el problema de la marginación fue combatido mediante la extensión de la ciudadanía por los Estados de Bienestar. Sin embargo, estos dispositivos son inservibles para afrontar el problema de la exclusión, puesto que los excluidos no son necesariamente indigentes; las protecciones a los riesgos del pauperismo giraron en torno al trabajo, precisamente la principal exclusión de la que son objeto las poblaciones excluidas; y los excluidos no han experimentado una ruptura con los valores socioculturales de la sociedad de pertenencia, en este sentido no son marginados.

Los gobiernos occidentales han intentado remediar las situaciones de exclusión poniendo el acento en los factores individuales más que en los estructurales. Las medidas propuestas hasta el momento tienden a ocuparse de la «inserción» de los colectivos excluidos, esto es «reubicarles», «reinsertarles» o «reanimarles». Con ello, se pretende dar soluciones individuales a un problema complejo soslayando el nudo gordiano del mismo, se trata de población válida invalidada por las circunstancias estructurales del modelo de sociedad centrada en el mercado (Wright, 1995).

En un estilo literario, Touraine ha descrito el tipo de sociedad actual con las siguientes palabras: “Estamos embarcados en una sociedad formada por tres grupos: los pilotos, grupo poco numeroso de aquellos que no mandan, sino que responden a las incitaciones del mercado, del entorno en general; los pasajeros, que son consumidores al mismo tiempo que miembros de la tripulación; y los restos del naufragio que han sido arrastrados por la tempestad o lanzados al mar como bocas inútiles o sobrantes.”²⁴⁷ La exclusión ha puesto de manifiesto una nueva condición social, la cual no está definida por el acceso precario a unas determinadas condiciones de vida, sino por el no-acceso, por la no-ciudadanía, que además se caracteriza por una cierta irreversibilidad a corto plazo y una cierta incapacidad de las personas afectadas para salir de su situación (Castel, 1997; García Roca, 1998). En última instancia, el sujeto pierde todo vínculo con la sociedad de pertenencia, incluida la pérdida del vínculo «político», la cual se manifiesta en una falta de con-

²⁴⁷ Touraine, A. (1993): *Crítica a la modernidad*, op. cit. pág. 6.

fianza en las instituciones, e incluso, en el ejercicio del derecho al voto.²⁴⁸ En este sentido deben interpretarse los resultados de la encuesta sobre la Realidad Social que destaca como las personas de posición social inferior tienden a verse a sí mismas más alienadas políticamente, es decir, con escasa capacidad de influencia en las decisiones políticas.²⁴⁹ El sujeto excluido de los instancias principales de integración y sin participación en el poder político queda relegado a una plena condición de no ciudadanía.

²⁴⁸ El desengaño de la población excluida unida a la falta de rentabilidad política de los excluidos produce esta forma de exclusión. Galbraith ha señalado la escasa participación de los pobres en las elecciones. Incluso menciona las artimañas de los candidatos para evitar votos incómodos. En el Estado de Nueva Jersey en las elecciones a gobernador, un activista político contó después de ganar las elecciones que había repartido dinero entre los pastores de las iglesias de negros a cambio de que instasen a sus feligreses a no votar. Galbraith, J.K. (1997): *Una sociedad buena*, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona op. cit. pág. 173.

²⁴⁹ CIRES (1997): *La realidad social en España 1995-1996*, Ed. Fundación BBV, BBK y Caja de Madrid. Bilbao, pág. 735.

4. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

4. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

Todo trabajo de investigación científica consiste en conceptualizar la realidad objeto de estudio, obtener conocimientos, ideas, representaciones intelectuales que sean expresión lo más exacta posible de ella y contribuyan a engrosar el acervo teórico de las ciencias (Sierra Bravo, 1988). Ello supone la aplicación del método científico a problemas concretos de un área específica de la realidad y esta es la finalidad de la segunda parte de la tesis.

La revisión precedente sobre la relación ciudadanía-Estado en su dimensión evolutiva han permitido establecer los aspectos relevantes para el estudio empírico de la categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales. Se ha definido “categorización” como la clasificación de los sujetos en base a determinadas características comunes, es decir, su posición social. En la medida que la población objeto de estudio tiene una participación precaria o nula en el mercado laboral, su posición social será definida por su posición mediada de clase (Wrigth), por tanto, se derivará de su vinculación con las instituciones asistenciales, donde tienen un papel determinante las políticas sociales. De ahí que en la segunda parte de la tesis se analice la evolución de las políticas sociales y, en particular, las de tipo asistencial, durante el periodo 1980 a 1998.

La categorización proporciona al sujeto su posición social, confiriéndole un status de acuerdo al cual organiza su comportamiento y su relación con la sociedad. En el ámbito del estudio, la articulación de los derechos sociales, a través de la praxis de la política social, genera *status* de ciudadanía (o no ciudadanía); por ello, se analiza la percepción, que la población objeto de estudio, tiene sobre su condición como demandante de prestaciones sociales.

La premisa de partida sostiene que en los últimos veinte años se ha producido un déficit de ciudadanía como consecuencia de la reestructuración del Estado de Bienestar. La manifestación del problema es la punta del iceberg de un proceso de desestabilización y precarización de las relaciones sociales, que afecta a los distintos sectores de población, pero cuyas consecuencias extremas operan en mayor medida entre quienes ocupan posiciones periféricas dentro de la estructura social.

4.1. Objetivos de la investigación

El objetivo general de la investigación consiste en *estudiar la evolución de la relación ciudadanía-Estado en la CAPV desde la década de los ochenta hasta fi-*

nales de los noventa, mediante el análisis de las políticas sociales de tipo asistencial, prestando especial atención al Plan de Lucha contra la Pobreza. Este objetivo se concreta en tres objetivos operativos: 1) Constatar los cambios en el modelo de sociedad y las consecuencias en términos de estratificación social en el País Vasco. 2) Analizar el diseño de las políticas sociales y, en particular, las de lucha contra la pobreza en el periodo de estudio. 3) Aprender la vivencia de los demandantes de prestaciones sociales en su proceso de adecuación a la posición de dependencia económica.

4.2. Métodos de aproximación a la realidad objeto de estudio

La complejidad del objeto de estudio requiere la utilización de varios métodos de aproximación a la realidad que se quiere investigar. Por ello, se han combinado el método histórico, el crítico-racional, el cuantitativo y el cualitativo respectivamente (Beltrán, 1996). El primero permite conocer el *cursus* de la relación ciudadanía-Estado y determinar los cambios experimentados en el transcurso evolutivo de la sociedad industrial a la postindustrial. Así, en la primera parte de la tesis se ha estudiado la génesis de la ciudadanía social y su extensión a las clases desfavorecidas. En la segunda se analiza el “pasado-presente” referido al desarrollo de las políticas sociales de la CAPV durante las dos últimas décadas centrándonos en la creación y desarrollo de los servicios sociales personales.²⁵⁰

El método crítico-relacional permite analizar la contribución de determinadas políticas a la consolidación de la ciudadanía para todos los sectores sociales, en la medida que la categorización sociológica es, en parte, resultante de medidas concretas de política social. Desde esta perspectiva, se pretende someter a discusión racional los fines propuestos y las metas conseguidas desde diferentes posiciones ideológicas y sus consecuencias en términos del vínculo social. El método crítico-racional requiere de la contrastación empírica²⁵¹ y para ello se ha examinado la evolución de las políticas sociales de la CAPV desde la creación de las instituciones vascas hasta

²⁵⁰ La expresión «servicios sociales personales» se refiere los servicios que “tienen por objeto situaciones de carencia en la cobertura de necesidades humanas, diferenciadas en el doble sentido de 1) no ser tratables por las funciones sociales de sanidad, educación, empleo, vivienda, prestaciones económicas [de tipo contributivo]; 2) revestir una particular gravedad para la supervivencia de quienes la padecen o para el mantenimiento o legitimación de la sociedad. Consisten en actividades técnicas de alcance estructural máximo moderado, orientadas hacia la prevención de carencias, la rehabilitación de capacidades, la accesibilidad social o la asistencia a los afectados o a sus familias. Son creados y mantenidos por diversas modalidades de producción, pero siempre con un cierto grado de formalización y organización.” Casado, D. (1991): *Introducción a los Servicios Sociales*, Ed. Acebo, Madrid, pág. 125. Por economía de lenguaje en ocasiones se utilizará la expresión servicios sociales con el mismo sentido.

²⁵¹ La sociología como ciencia avanza en el conocimiento de la realidad social en la medida que contrasta empíricamente los axiomas lógicos explicativos del comportamiento. Análisis teórico y empírico son mutuamente inseparables, puesto que los datos sin teoría no son más que una recolección de hechos, que se construyen desde el razonamiento teórico. Y a la inversa, la teoría sin soporte empírico se convierte en especulación o filosofía elucubradora.

la actualidad, prestando especial atención al carácter universalista o selectivista de las mismas.

La recolección y construcción de datos empíricos ha sido realizada a través del uso combinado de los métodos cuanti y cualitativo. El primero se ha utilizado para «contar, pesar y medir» la distribución de los derechos sociales entre la población objeto de estudio; en concreto, se han recabado datos secundarios para conocer las implicaciones del concepto de ciudadanía en sus dimensiones del gasto social, volumen de población en situación de necesidad y de población atendida por los servicios sociales. Ello proporciona una visión evolutiva del proceso de consolidación de los derechos sociales.

La comprensión de las consecuencias de dichas políticas en términos de *status* de ciudadanía, se ha realizado a través del método cualitativo. Este método permite aprehender el conocimiento que los miembros del grupo o comunidad tienen sobre el objeto de estudio que posteriormente podrá ser descrito con categorías de carácter científico. La construcción social de la realidad está presente en el lenguaje (Ibañez, 1979); por tanto, la ciudadanía, en cuanto fenómeno social, puede aprehenderse a través de los discursos técnico-políticos, por un lado y de los discursos sociales de los usuarios, por otro.

4.3. Hipótesis, variables e indicadores

Las hipótesis, definidas como guía del trabajo, han sido formuladas en base a las premisas teóricas expuestas en la primera parte de la tesis, concretamente en referencia a las funciones del Estado, la estratificación social y las políticas sociales.

La hipótesis principal establece que: *el proceso de categorización sociológica de las personas demandantes de prestaciones sociales ha evolucionado, desde la década de los ochenta hasta los noventa, de forma restrictiva en cuanto a su condición de Ciudadanía. Este hecho está relacionado con los cambios en el modelo de sociedad y los procesos de reestructuración del Estado de Bienestar hacia el post-welfarismo.*

De la hipótesis general se desprenden tres subhipótesis. 1) *La puesta en marcha de políticas universales tiene como resultado estructuras sociales más igualitarias; mientras que las políticas selectivas están asociadas a procesos de mayor dualización social. Esta dualización pone de manifiesto la diferencia de status entre los miembros de una comunidad, diferencia más agudizada en el caso de los demandantes de prestaciones sociales.* 2) *La década de los ochenta se caracterizó por la tendencia a la universalización favoreciendo la puesta en marcha de programas de carácter preventivo y promocional. En la década de los noventa la orientación hacia políticas sociales de tipo selectivo ha conllevado la puesta en marcha de programas asistenciales.* 3) *Las políticas universales potencian medidas que facilitan la integración social. Sin embargo, las políticas selectivas tienden a situar en los sujetos la responsabilidad de su inserción, exigiéndoles la realización de determi-*

nadas acciones para «salir» de su situación de dependencia económica. El resultado es la configuración, entre la población desfavorecida, de un nuevo estatuto de Ciudadanía con limitaciones respecto a la década anterior.

Estas hipótesis de trabajo contienen una serie de variables relativas a las políticas sociales, programas sociales, estructura social y *status* de ciudadanía. Para la operacionalización de las variables se han utilizado las siguientes definiciones: la primera variable denominada “Tipo de política social” se define según el criterio elegido para determinar la población destinataria de una política social concreta o de un conjunto de políticas sociales. Puede tomar dos valores: a) Política Social Universal: cuando se dirigen a toda la población independientemente de sus recursos económicos. b) Política Social Selectiva: cuando se establecen requisitos limitadores de acceso al programa o prestación. El indicador de la variable consiste en la delimitación de los potenciales beneficiarios medido a través de los requisitos de acceso establecidos para tener derecho a la prestación o servicio.

La segunda variable denominada “Tipo de programas sociales” se refiere a los objetivos y actuaciones de los programas sociales. Puede tomar tres valores: a) Prevención: su objetivo consiste en evitar las causas generadoras de los problemas sociales mediante acciones dirigidas a la población en su conjunto; b) Promoción: tiene por objetivo impulsar o desarrollar las condiciones de vida de una persona, grupo o comunidad. c) Asistencia: su finalidad es paliar las consecuencias directas derivadas de la existencia de los problemas sociales. Los indicadores utilizados son la definición de objetivos de los programas sociales y el presupuesto del gasto público dirigido a financiar los programas según la naturaleza de los mismos.

En tercer lugar, la variable “estratificación social” se refiere a la distribución de la población en relación a su *status* socioeconómico. Se diferencian dos valores: a) Estructura social Igualitaria: sociedades en las que predominan las clases medias, limándose las diferencias entre los grupos sociales posicionados en los extremos de la escala social; b) Estructura social Dualizada: sociedades en las cuales se observa una división socioeconómica, con diferencias entre los grupos sociales situados en la parte baja de la escala social y el resto de la sociedad. Para su observación se han utilizado los indicadores de distribución de la población en relación con la actividad laboral y población en situación de pobreza.

Por último, la cuarta variable denominada “*Status* de Ciudadanía” consiste en los derechos y obligaciones de las personas que pertenecen a una determinada sociedad. Se consideran dos valores: a) Ciudadanía integrada: la sociedad comparte con los ciudadanos la responsabilidad en la integración social de sus miembros, mediante la garantía de derechos sociales universales. b) Ciudadanía limitada: se considera al individuo responsable de su integración en el entramado social; el Estado asume un papel subsidiario mediante el suministro de prestaciones asistenciales sometidos a prueba de carencia de medios. Los indicadores son: obligaciones de los usuarios de prestaciones económicas asistenciales; derechos y deberes de los usuarios de prestaciones asistenciales y autopercepción de ciudadanía.

4.4. Universo de estudio

La descentralización de la política social, emprendida por el Gobierno Vasco en la década de los años ochenta, conlleva la necesidad de realizar el análisis contemplando los tres niveles competenciales: autonómico, foral y municipal. La provincia, a través de la Diputación y el Municipio, son los entes directamente relacionados con los ciudadanos y con los potenciales destinatarios de las prestaciones sociales. En nuestro caso de estudio, para analizar la evolución de las políticas sociales se ha elegido la provincia de Gipuzkoa y el municipio de Eibar.

El hecho de seleccionar Gipuzkoa dentro de la Comunidad Autónoma responde a su carácter intermedio con respecto a las polaridades que configuran Alava y Bizkaia. En el primer caso, la configuración territorial, con un amplio predominio de entidades poblacionales de pequeño tamaño, han provocado un mayor protagonismo de la Diputación Foral, en la gestión de programas sociales de ámbito local. Este aspecto no se ha producido en Gipuzkoa o Bizkaia, donde los servicios sociales municipales han sido de competencia municipal.

Bizkaia muestra la distancia de un entorno fuertemente industrial y en proceso de reconversión –Margen Izquierda y Gran Bilbao– con el resto de la provincia, caracterizada por un tejido industrial de tamaño medio y pequeño. Esta diferenciación también ha repercutido en los procesos sociodemográficos y en la concentración de determinados problemas sociales característicos del área geográfica industrial.

Por su parte, Gipuzkoa no ha sido ajena a la historia socioeconómica del conjunto de Euskadi y por tanto, permite observar los efectos de la rápida urbanización de los sesenta, el proceso de reconversión industrial y el desarrollo de las políticas sociales en entidades más homogéneas entre sí.

A nivel municipal Eibar cumple una serie de requisitos que permiten afirmar su representatividad dentro de la provincia de Gipuzkoa. Por un lado, su carácter industrial, propició la llegada masiva de inmigrantes en la década de los sesenta, generando un boom demográfico, dando lugar a una estratificación social con dos sectores diferenciados: el sector empresarial y la clase trabajadora. El impacto de la crisis industrial de finales de los ochenta y principio de los noventa repercutió en su estructura social, generando problemas similares a los del área del Gran Bilbao. Prueba de ello, es su consideración en el Informe de la Pobreza en Euskadi²⁵² como zona desfavorecida, con una tasa global de pobreza superior a la media de Euskadi.

Además, Eibar es un municipio de tamaño intermedio, con una población aproximada de 30.000 habitantes, que le obliga a ejercer las competencias en los términos de la legislación del Estado y de la CAPV²⁵³ en diferentes materias, entre las

²⁵² Gobierno Vasco (1987): *La pobreza en la CAPV*, Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

²⁵³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, art. 25, 1 k) y Leyes de Servicios Sociales de la CAPV.

que se incluye la “prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social.” Por sus características específicas el municipio de Eibar ha sido incluido en los diferentes programas experimentales desarrollados por el departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa desde el desarrollo de los servicios sociales tras la consolidación de la democracia.

4.5. Técnicas de Investigación

El carácter multivariado del objeto de estudio de la tesis requiere combinar varias fuentes de información para cumplir los objetivos de la investigación, utilizándose datos secundarios y primarios. Las fuentes consultadas han sido Eustat, Fundación BBV, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, INEM, Gobierno Vasco, Parlamento Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa y Ayuntamiento de Eibar, de donde se han recabado los datos secundarios para el estudio (Anexo 1).

La documentación analizada puede dividirse en tres tipos documentos administrativos, elaborados para el funcionamiento de la actividad propia de la Administración, entre los que se incluyen presupuestos, debates parlamentarios, actas de reuniones y legislación; Informes o Estudios promovidos por diferentes organismos para obtener una información sistematizada sobre algún aspecto relacionado con su competencia, entre otros se han revisado memorias de actividad, planes de actuación y estudios sobre la pobreza y la desigualdad en Euskadi; Estadísticas en relación a variables sociodemográficas, económicas, laborales y de atención social.

Los datos primarios se han obtenido mediante la realización de entrevistas *semiestructuradas* a personas con responsabilidad técnica o política en servicios sociales y de *entrevistas en profundidad* a personas usuarias de servicios sociales. Esta técnica de recogida de información permite captar la realidad tal como es percibida, sentida y construida por los actores sociales (Ortí, 1996).

La elección de las personas con responsabilidad técnica y política se ha realizado teniendo en cuenta su posición concreta con respecto a determinados aspectos de la realidad objeto de investigación. Para ello se ha entrevistado a dos responsables políticos de Bienestar Social, una de la Diputación Foral de Gipuzkoa y otro del Ayuntamiento de Eibar, durante los primeros años de la década de los noventa; también se ha entrevistado a la trabajadora social de Cáritas en el municipio de Eibar, cuyo trabajo se ha extendido a lo largo de todo el periodo de estudio (Anexo 2). El objetivo de las entrevistas consiste en profundizar en las explicaciones de acontecimientos concretos relativas a los datos empíricos del estudio. Por tanto, la información obtenida ha sido complementaria a los datos procedentes de los documentos escritos. En las entrevistas los actores ofrecen referencias explicativas de las motivaciones que orientaron determinadas decisiones de política social y de la justificación técnico política de los programas.

Por su parte, las personas usuarias de servicios sociales han sido elegidas por criterios de representatividad discursiva derivada de su relación con los servicios

sociales²⁵⁴ (Anexo 3). En total se han realizado diez entrevistas en profundidad: cuatro mujeres que han accedido a la condición de demandantes de prestaciones sociales por motivo de ruptura familiar (un caso de separación reciente, dos por separación remota y un tercero por abandono de la responsabilidad del cónyuge); tres hombres cuyo acceso a la dependencia económica asistencial ha sido motivado por una ruptura laboral²⁵⁵ (uno potencial usuario de los servicios sociales en un breve periodo de tiempo; otro que accedió después de agotar las prestaciones de diferentes sistemas de protección social y el tercero debido a problemas personales); tres personas cuya condición de demandantes de prestaciones sociales está determinada por su precariedad laboral. De esta manera, se ha pretendido abarcar las diferentes vivencias de las personas demandantes de prestaciones sociales de Gipuzkoa.

Las vivencias de la exclusión expresadas por las personas usuarias en las entrevistas en profundidad han permitido captar la autopercepción de ciudadanía de la población objeto de estudio. La ventaja de la entrevista, sobre otras técnicas de recogida de información, estriba en su capacidad para hacer emerger, a través de los discursos espontáneos, “relaciones de sentido complejas, difusas o más o menos encubiertas; relaciones que sólo se configuran en su propio contexto significativo global y concreto.”²⁵⁶ La situación de entrevista en tanto diálogo face to face puede alcanzar tal intensidad llegando, incluso, a derivar en el afloramiento de ciertos discursos reprimidos en el subconsciente del entrevistado. El interés de la entrevista no se centra en los problemas personales concretos del sujeto sino en la forma social –cultural y de clase– de la *estructura de su personalidad* y los condicionamientos ideológicos de su proceso motivacional típico (Ortí, 1996). Por tanto, el discurso contiene el código de pensamiento a descifrar sobre el sector social objeto de estudio.

La recopilación de información y el trabajo de campo se ha realizado durante los meses de marzo de 1998 a febrero de 1999, combinándose diferentes técnicas de análisis de la información. Para el análisis del gasto se han utilizado los presupues-

²⁵⁴ La captación de las personas entrevistadas se ha realizado a través de la Federación Sartu, que agrupa a cuatro Asociaciones sin ánimo de lucro que trabajan en el ámbito de la inserción social y laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión, en la CAPV.

²⁵⁵ Los términos ruptura laboral y ruptura familiar aluden al fenómeno de la exclusión adquirida provocado por una ruptura de las relaciones del sujeto, bien en el ámbito laboral o bien en el familiar que le despiden de las zonas de integración hacia las zonas de precariedad o exclusión. La elección de hombres para captar el discurso de quienes acceden a la “infraclase” por ruptura laboral y de mujeres por ruptura familiar no pretende reforzar la actual distribución sexista del trabajo productivo/ reproductivo, simplemente estudiar una realidad que en su actual manifestación muestra el rostro masculino en el mundo laboral y el femenino en el doméstico, acentuándose dicha diferenciación entre las personas usuarias de servicios sociales. Para un análisis de género y pobreza puede consultarse Fernández Viguera, B. (1990): “Pobreza femenina y estructura social”, en VV.AA.: *Cuestiones en torno al trabajo social*, Ed. Popular, Madrid; y (1995): “Género Social y procesos de empobrecimiento”, en VV.AA.: *Desigualdad y pobreza hoy*, Ed. Talasa, Madrid.

²⁵⁶ Ortí, A. (1996): “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo”, en García Ferrando, M. Ibañez, J. y Alvira, F. (comp.): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universidad, textos (2ª ed.) Pág. 213.

tos de gasto consolidado²⁵⁷ de Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa y Ayuntamiento de Eibar entre 1986 y 1998. Estos datos han sido tabulados de acuerdo a tres criterios: a) presupuesto del gasto global por capítulos; b) presupuesto del gasto global por sectores; c) presupuesto del departamento de bienestar social por capítulos y programas. La presentación de los datos se realiza a través de tablas y gráficos donde se compara la evolución a lo largo del periodo de estudio, el peso proporcional del capítulo, sector o programa respecto al total anual y la variación porcentual.

Los debates parlamentarios relativos a políticas sociales contra la pobreza y/o exclusión en Euskadi han sido interpretados a través del análisis de contenido de los argumentos esgrimidos por los diferentes partidos del arco parlamentario. Esta información ha sido complementada con el estudio de la legislación social autonómica, prestando especial atención a los artículos relativos a objetivos, beneficiarios y obligaciones de los usuarios. El análisis de los documentos administrativos y legales del ejecutivo autónomo han permitido obtener una visión global sobre la evolución de los valores predominantes en el diseño de la política social en lo que corresponde a la CAPV durante el periodo de estudio.

El desarrollo de los servicios sociales personales en la CAPV se ha estudiado a través del municipio de Eibar mediante el análisis de las Actas de la Comisión informativa de Bienestar Social. En ellas aparecen reflejadas las preocupaciones de las diferentes corporaciones municipales en materia social. En total se han revisado 500 actas de reuniones de la Comisión de acuerdo a una escala de contenido utilizada para sistematizar la información (Anexo 4).

La recogida de datos primarios, se ha realizado mediante entrevistas en profundidad. Estas se realizaron en diferentes espacios, casas de cultura o centros de formación y empleo, en todas ellas se buscó un espacio neutral desde el punto de vista institucional. Tuvieron lugar en salas pequeñas y acogedoras, en mesas redondas para facilitar la relación entrevistadora-personas entrevistada, a la vez que permitía evitar la posible distancia simbólica entre ambas participantes.²⁵⁸ La duración aproximada fue de hora y media. En los primeros momentos se presentaba el objetivo de la cita. La propuesta del tema era suficientemente amplia para posibilitar la afloración libre del discurso; planteándoles el interés por conocer su percepción del futuro. Este tema incluía las cuestiones presentes en el guión implícito de la entrevista como eran el uso del tiempo, coste de la vida, derechos sociales y autopercepción de ciudadanía. El análisis del discurso permite captar las relaciones de sentido de las vivencias e imágenes sociales de los demandantes de prestaciones sociales en cuanto sujetos categorizados sociológicamente por su relación con los servicios sociales.

²⁵⁷ El presupuesto del gasto consolidado incluye tanto los gastos de la Administración como de los organismos autónomos dependientes (Fundaciones, Patronatos, Institutos, etc.)

²⁵⁸ Sobre la importancia de la puesta en escena de las técnicas cualitativas véase Ibañez, J. (1979): *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*, Ed. Siglo XXI, Madrid.

El discurso ha girado en torno a cinco áreas temáticas, conforme a las cuales se ha estructurado el análisis de contenido: 1) Identidad personal, contempla la definición de sí mismos que realizan las personas entrevistadas y el sentido de la misma. 2) trabajo en cuanto ocupación como medio de subsistencia, también como elemento deseado para la «erradicación» de todos los problemas. 3) Situación económica, o aproximación a la vivencia subjetiva de sus posibilidades económicas y los sentimientos derivados de la misma. 4) Servicios sociales, se refiere a la petición de ayuda institucional y la relación con los mismos a través de las trabajadoras sociales. 5) Sentimiento de pertenencia, recoge las alusiones de las personas entrevistadas en relación a la sociedad de la que forman parte.

La técnica de análisis de contenido ha sido utilizada con un fin descriptivo, teniendo en cuenta tanto el discurso manifiesto de los mensajes como el contenido latente, puesto que en este último, es posible encontrar la estructura del pensamiento que ha sido “reprimida” al nivel consciente. Los discursos de los entrevistados se han estructurado de acuerdo a una escala creada *ad hoc*, (Anexo 5) que ha permitido comparar los diferentes posicionamientos de las personas entrevistadas ante el objeto de estudio.

Por último, las entrevistas semiestructuradas a responsables técnicos y políticos de servicios sociales se realizaron en los lugares elegidos por los entrevistados; en dos casos fue en su despacho y en un tercero en un hotel. Se presentaba el objetivo de la entrevista en el contexto de la tesis doctoral. Se creó un protocolo de entrevista para cada persona (Anexo 6) en relación al cargo que ocupaban y del interés de su información para la investigación. La información aportada por las personas entrevistadas se ha utilizado como complemento a los datos secundarios recogidos de archivos (memorias, presupuestos, actas, informes, etc.), sin crearse escalas de contenido específicas.

El resultado del trabajo de investigación empírica, analizado en base a las premisas teóricas expuestas en la primera parte de la tesis, permiten conocer el proceso de categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales en la CAPV en el último cuarto del siglo XX, según se expone en los próximos capítulos.

5. EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD VASCA HACIA EL POSTINDUSTRIALISMO

5. EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD VASCA HACIA EL POST-INDUSTRIALISMO

La conformación de desigualdades en la estructura social vasca puede ser interpretada dentro de la lógica evolutiva de las sociedades occidentales, donde la reestructuración del Estado de Bienestar ha conjugado la desregulación de amplios sectores productivos, flexibilización del mercado laboral y retroceso en la universalización de las prestaciones sociales. Además, en el País Vasco, el impacto de la crisis industrial de finales de los años ochenta y principios de los noventa, con la consiguiente elevación de las tasas de desempleo, ha contribuido a la aceptación de los planteamientos neoconservadores, a pesar de sus consecuencias sociales en términos de ciudadanía.

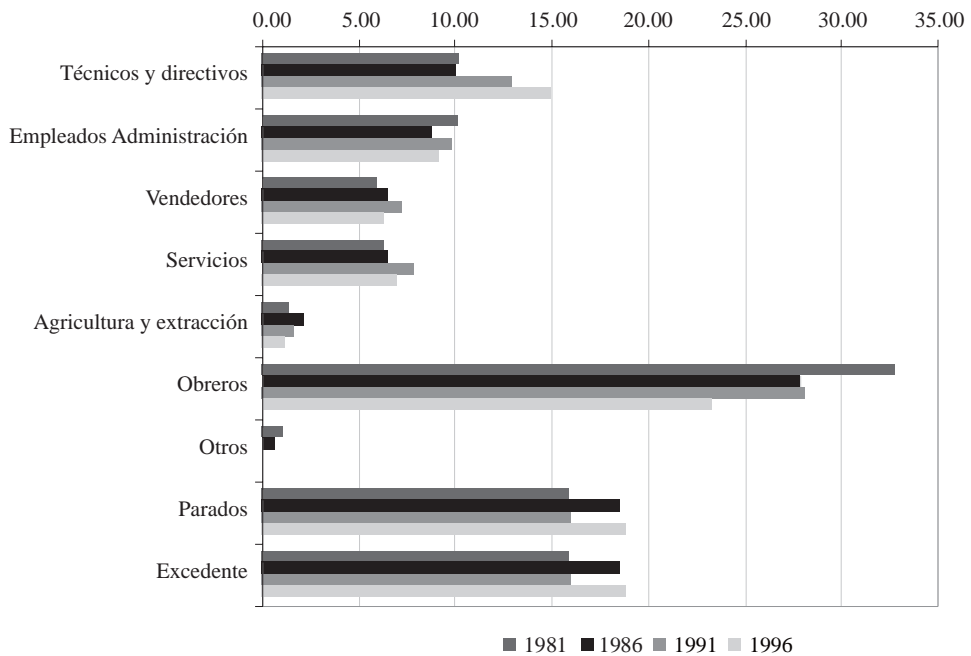
La aparición de la “infraclasse” en las sociedades capitalistas avanzadas se ha ido gestando paralelamente a la fragmentación de la estructura social producida en el intervalo de las dos últimas décadas (Erik O. Wright, 1995; Jesús Leal, 1995; José Félix Tezanos, 1996; Robert Castel, 1997). Esta fragmentación puede observarse a través de una serie de tendencias: a) aumento del paro estructural de larga duración, que limita las expectativas de trabajo de los sectores menos cualificados; b) dualización del sistema de estratificación social, con oportunidades muy diferentes de ingresos, condiciones laborales y de trabajo (o no trabajo), nivel de vida, influencia y prestigio social; c) configuración de las “infraclasses”³¹³ en torno a grupos de caracterización sociológica similar, definidas fundamentalmente por su ubicación en la periferia del sistema económico. Las tendencias anteriores están presentes en la evolución de la estructura sociolaboral del País Vasco en las dos últimas décadas (gráfico 4).

Como puede observarse se aprecia un incremento del personal técnico y directivo a lo largo del periodo de estudio; en 1981 representaban el 10% mientras que en 1996 conjuntamente experimentaron un aumento en 5 puntos. En esta evolución, la clase obrera tradicional, sigue siendo el sector mayoritario, no obstante su peso proporcional ha descendido considerablemente, pasando del 33% en 1981 al 23% en 1996. El resto de sectores productivos presentan ligeras oscilaciones. Los empleados de la administración y el sector de la agricultura muestran una tendencia a la baja, mientras que los vendedores y el sector de los servicios aumenta levemente. Por último, la población

³¹³ A pesar de que para algunos autores como Dahrendorf no sea válido este concepto porque no existe una conciencia de clase y la pertenencia es lábil, en la medida que “para salir de la infraclasse, si es que se desea, claro está, no es necesario una acción colectiva sino un esfuerzo individual”, Dahrendorf, R. (1986): “El nuevo subproletariado”, en *Letra Internacional*, nº 3, pág. 67.

desempleada y excedente³¹⁴ en 1996 experimentó un incremento similar al obtenido en 1986, momento en que se dejaron sentir los efectos de la crisis industrial de los ochenta. En la primera parte de la década de los noventa la consolidación de este sector pone de manifiesto la dualidad del mercado laboral, donde un 30% de la población estaba incapacitada para “vender” su fuerza de trabajo ante las particulares condiciones de competitividad y eficacia (Wright, 1995; Castel, 1997; García Roca, 1998). En términos generales, puede constatar el incremento de la “infracalse” en un 10%.

Gráfico 4:
Evolución de la estructura sociolaboral del País Vasco



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eustat, Censos y padrones de población y vivienda, 1981, 1986, 1991 y 1996. (Véase Anexo 7 tabla A.1 con los datos absolutos y los porcentajes).

La existencia de la “infracalse” como categoría sociológica diferenciada del resto de los sectores productivos se relaciona con la superación del modelo de sociedad industrial. Según se sostiene en las hipótesis de la presente tesis, en este proceso de transición se ha producido un retroceso en la condición de ciudadanía. El abandono de políticas dirigidas a favorecer la igualdad del conjunto de la población, en favor de medidas selectivistas, ha repercutido en la consolidación de una estruc-

³¹⁴ Se refiere a la población activa que no aparece registrada en los censos de desempleo, pero que está dispuesta a trabajar.

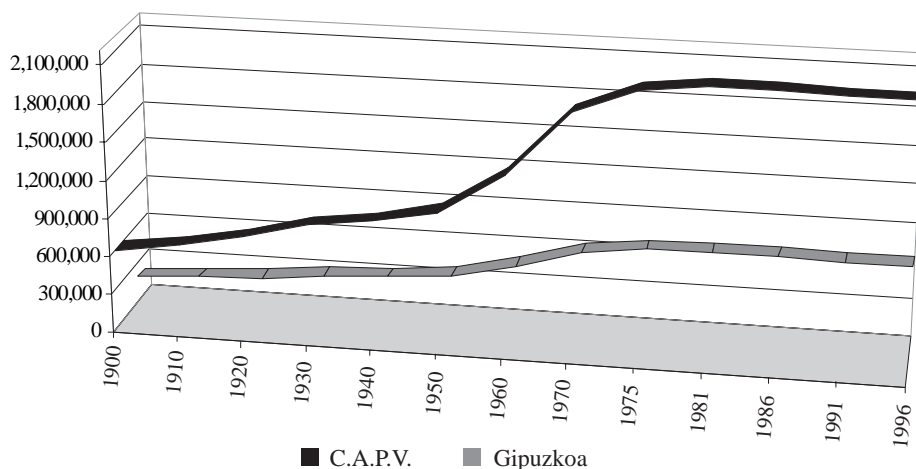
tura social dualizada (primera subhipótesis), hecho que puede constatarse a través del análisis de la evolución de la CAPV hacia una sociedad postindustrial y sus consecuencias en la estructura social.

5.1. La economía vasca: de la sociedad industrial a la postindustrial (1970-1998)

Dentro del conjunto de España, la CAPV históricamente ha sido pionera en el proceso de industrialización.³¹⁵ Este hecho ha tenido sus consecuencias en el crecimiento demográfico durante el siglo XX, mostrando una tendencia alcista hasta la década de los ochenta. A partir de ese periodo se inició un proceso regresivo debido fundamentalmente a la reconversión industrial. En el gráfico 5 puede observarse la evolución de la población en la CAPV y en Gipuzkoa.

Si en 1900 la población de hecho en la CAPV era de 603.596 efectivos; en 1950 superaba el millón. Entre 1950 y 1975 el número de habitantes se duplicó alcanzando los 2.072.100. Fue en 1981 el año con mayor población registrada, 2.134.967 personas y es a partir de aquel momento cuando se inicia una tendencia ligeramente descendente, que continúa en el tiempo, y así, en 1996 se presenta un decrecimiento de más de 25.000 habitantes.

Gráfico 5:
Serie de población de hecho, CAPV y Gipuzkoa (1900-1996)



Fuente: Elaboración propia, datos procedentes del Eustat: *Censos de Población, Padrones de Población y Estadística de Población*. (Véase Anexo 7 tabla A.2 con los datos absolutos).

³¹⁵ Sobre el proceso de industrialización en Euskadi puede consultarse Larrañaga, P. (1977): *Contribución a la historia obrera de Euskalherria*, ed. Auñamendi, San Sebastián; Castells, L. Luengo, F. (1988): "El proceso de mo-

Gipuzkoa ha seguido una tendencia demográfica similar, aunque en proporciones más moderadas. Durante la primera mitad del siglo su crecimiento experimentó un ritmo superior al del conjunto de la Comunidad Autónoma, pasando de 195.850 habitantes en 1900 a 374.040 en 1950. En las décadas de implosión demográfica el incremento de la población gipuzkoana lo hizo en parámetros ligeramente inferiores al conjunto vasco, ya que en 1975 contaba con 682.517 efectivos y en 1981 la máxima cota de población registrada se cifró en 692.986 personas. Posteriormente, la tendencia decreciente se manifestó con una pérdida de población cercana a las 13.000 personas en un periodo de quince años.

El sector industrial absorbió la mayor parte de mano de obra en la segunda mitad del siglo XX, instalando a la sociedad vasca en una economía industrial. Entre 1955 y 1975 la propoción de trabajadores de este sector se situaba por encima del 50% tanto en Gipuzkoa como en la CAPV. A partir de 1985 el protagonismo fue relevado por los servicios, que desde 1995 a la actualidad, han llegado a concentrar

Tabla 1:
Distribución de la población ocupada por sectores económicos (%)

| | Agricultura | | Industria | | Construcción | | Servicios | |
|-------------|-------------|----------|-----------|----------|--------------|----------|-----------|----------|
| | CAPV | Gipuzkoa | CAPV | Gipuzkoa | CAPV | Gipuzkoa | CAPV | Gipuzkoa |
| 1955 | 24,83 | 15,06 | 43,82 | 52,57 | | | 31,35 | 32,37 |
| 1964 | 17,44 | 11,72 | 50,94 | 55,06 | | | 31,62 | 33,22 |
| 1975 | 10,73 | 9,68 | 52,90 | 53,78 | | | 36,37 | 36,54 |
| 1985 | 5,04 | 5,05 | 40,84 | 42,99 | 5,70 | 4,96 | 48,43 | 47,00 |
| 1986 | 4,44 | 5,87 | 38,21 | 40,21 | 6,28 | 4,98 | 51,08 | 48,98 |
| 1987 | 4,42 | 5,84 | 35,54 | 39,50 | 7,19 | 5,27 | 52,85 | 49,39 |
| 1988 | 4,27 | 5,12 | 35,19 | 36,79 | 7,55 | 5,33 | 53,00 | 52,81 |
| 1989 | 3,35 | 4,70 | 36,21 | 37,72 | 7,86 | 6,24 | 52,58 | 51,33 |
| 1990 | 3,22 | 3,72 | 34,96 | 35,27 | 7,70 | 7,37 | 54,12 | 53,64 |
| 1991 | 3,41 | 3,89 | 32,70 | 34,84 | 8,39 | 7,39 | 55,50 | 53,89 |
| 1992 | 3,12 | 4,03 | 32,83 | 35,61 | 8,09 | 6,84 | 55,97 | 53,52 |
| 1993 | 2,95 | 4,00 | 31,06 | 34,81 | 8,48 | 7,38 | 57,49 | 53,80 |
| 1994 | 3,37 | 4,46 | 28,51 | 33,20 | 9,34 | 7,56 | 58,77 | 54,87 |
| 1995 | 3,40 | 4,11 | 28,47 | 31,76 | 8,52 | 7,17 | 59,63 | 57,00 |
| 1996 | 3,41 | 3,46 | 28,74 | 32,74 | 8,23 | 7,37 | 59,62 | 56,38 |
| 1997 | 3,49 | 3,39 | 28,82 | 33,69 | 8,20 | 7,90 | 59,49 | 55,05 |
| 1998 | 2,51 | 2,89 | 30,17 | 33,64 | 8,21 | 7,46 | 59,12 | 55,97 |

Fuente: Eustat, *Encuesta de Población en relación con la actividad*, 1998
(Véase Anexo 7 tabla A.3 con los datos absolutos).

ernización de Guipúzcoa (1876-1920)", en *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, nº 9-10, pág. 255-275; Castells, L., Luengo, F., Díaz Freire, J.J., Rivera, A.: "El comportamiento de los trabajadores en la sociedad industrial

cerca del 60% de la población ocupada. Los datos que se presentan a continuación permiten constatar uno de los rasgos característicos del postindustrialismo en la sociedad vasca.

Para analizar el carácter postindustrial de una determinada sociedad debe tenerse en cuenta, además de la distribución de la población ocupada, la aportación de cada sector al Valor Añadido Bruto (VAB).³¹⁶ En la tabla 2 puede observarse el incremento de la aportación a dicho indicador del sector servicios junto al decremento del sector industrial. Este último hasta 1975 supuso más del 50% del VAB en la CAPV; en la década de los noventa el sector servicios realizó aportaciones en torno al 55%.

Tabla 2:
Participación sectorial en el Valor Añadido Bruto al coste de los factores (%)

| | 1955 | 1964 | 1975 | 1991 | 1993 | 1995 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agricul. Pesca | 12,82 | 11,44 | 5,70 | 2,70 | 2,20 | 2,00 |
| Industria | 53,50 | 52,15 | 53,30 | 36,10 | 31,60 | 33,90 |
| Construcción | - | - | - | 6,70 | 7,10 | 6,80 |
| Servicios | 33,60 | 36,39 | 40,10 | 54,50 | 59,10 | 57,30 |

Fuente: Fundación BBV (1997): *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995*, Bilbao; y *Renta Nacional de España. Serie homogénea, 1955-75*, Banco de Bilbao.

El tipo de servicios predominantes en la década de los noventa en la CAPV refleja su carácter postindustrial (tabla 3). Se trata de servicios *terciarios* como transporte y servicios públicos, *cuaternarios* donde se incluyen comercio, finanzas, seguros y bienes raíces y *quinarios* salud, educación, investigación, gobierno y ocio (Daniel Bell, 1976); en los datos aportados puede observarse el predominio de los sectores «postindustriales» frente a los tradicionales de las sociedades preindustriales e industriales.

Si se consideran conjuntamente, destaca que el 79,44% de los establecimientos de trabajo pertenezcan a alguno de los sectores terciario, cuaternario o quinario aglutinando el 61,21% de los empleos. Desde una perspectiva evolutiva se muestra la estabilidad de dicha tendencia; en el sector de industria manufacturera desciende

vasca (1876-1936)", en *Historia Contemporánea*, nº 4, pág. 319-329; López González, M.A. (1988): "Transición de la sociedad preindustrial a la una sociedad industrializada en el Goierri: la fábrica de hierros de Beasain", en *Congreso Mundial Vasco, Congreso de Historia de Euzkalerria*, vol. V. Vitoria, pág. 75-86.

³¹⁶ El VAB (al coste de los factores) es la cantidad que resulta de restar al valor de la producción, los costos de materias primas, los productos intermedios y los servicios adquiridos de otras empresas o sectores. O también el importe del excedente bruto de explotación, antes del pago de los impuestos, más los costes del trabajo (salarios y cuotas a la Seguridad Social) y las cargas financieras soportadas por cada sector o rama de producción.

Tabla 3:
Composición de la estructura laboral del País Vasco (%)

| | 1991 | | 1993 | | 1995 | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Nº establec. | Empleo | Nº establec. | Empleo | Nº establec. | Empleo |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Industria extractiva | 0,06 | 0,22 | 0,05 | 0,19 | 0,06 | 0,15 |
| Industria manufacturera | 9,66 | 33,02 | 9,59 | 31,22 | 9,50 | 29,66 |
| Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua | 0,16 | 0,65 | 0,15 | 0,63 | 0,17 | 0,69 |
| Construcción | 10,36 | 7,24 | 10,70 | 7,76 | 9,86 | 7,61 |
| Comercio, reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales de uso doméstico | 35,57 | 17,12 | 34,65 | 17,38 | 34,87 | 17,64 |
| Hostelería | 10,84 | 5,24 | 10,69 | 5,53 | 11,33 | 5,83 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 3,51 | 4,03 | 3,39 | 4,23 | 3,70 | 3,94 |
| Intermediación financiera | 3,71 | 3,33 | 3,76 | 3,43 | 2,88 | 3,12 |
| Actividades inmobiliarias y de alquiler, servicios empresariales | 9,58 | 5,55 | 10,73 | 5,88 | 11,44 | 7,28 |
| Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria | 0,51 | 6,90 | 0,44 | 6,84 | 0,52 | 6,59 |
| Educación | 2,85 | 6,83 | 2,83 | 6,54 | 2,57 | 7,08 |
| Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales | 4,61 | 5,78 | 4,43 | 5,88 | 4,91 | 6,32 |
| Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad, servicios personales | 7,49 | 3,33 | 7,19 | 3,63 | 7,24 | 3,41 |
| Actividad no determinada | 1,12 | 0,74 | 1,39 | 0,87 | 0,97 | 0,68 |

Fuente: Eustat, *Encuesta de población y vivienda, 1996*.
(Véase Anexo 7 tabla A. 4 con los datos absolutos).

la proporción de empleos entre 1991 y 1995 en 3,36 puntos; por su parte en los servicios la proporción de empleo se mantiene prácticamente constante o aumenta li-

geramente como en las “actividades inmobiliarias, de alquiler y servicios empresariales”, con un aumento de 1,73.

Las sociedades postindustriales también se caracterizan por la mayor presencia de profesionales, técnicos y científicos, propios de la sociedad del saber (Touraine, 1971; Bell, 1976; Castells, 1997; Drucker, 1993; Tezanos, 1994). En la tabla 4 se presenta la evolución en cuanto al nivel de instrucción de la población ocupada vasca.

La proporción de población ocupada con estudios primarios o inferiores ha decrecido en las dos últimas décadas; eran más del 50% en 1985 y un 25% en 1998. Las personas con estudios secundarios han tenido mayor representación en la década de los años noventa; un tercio en 1985 frente a un 51,16% en 1998. Por último, también se ha incrementado la proporción de personas ocupadas con estudios universitarios pasando del 13,03% en 1985 al 22,68% en 1998. Este cambio en la composición del mercado laboral debe interpretarse en relación a la introducción de tecnología en los procesos productivos, lo que obliga a las empresas a disponer de mano de obra cualificada.

Tabla 4:
Población ocupada según el nivel de instrucción, CAPV (%)

| | Estudios primarios o inferiores | Estudios secundarios | Estudios Universitarios |
|-------------|---------------------------------|----------------------|-------------------------|
| 1985 | 54,27 | 32,69 | 13,04 |
| 1986 | 49,69 | 36,35 | 13,96 |
| 1987 | 46,96 | 38,65 | 14,37 |
| 1988 | 46,02 | 39,89 | 14,07 |
| 1989 | 42,61 | 41,97 | 15,41 |
| 1990 | 40,70 | 42,42 | 16,88 |
| 1991 | 37,94 | 43,86 | 18,19 |
| 1992 | 36,45 | 46,55 | 17,00 |
| 1993 | 36,12 | 45,03 | 18,85 |
| 1994 | 33,67 | 45,83 | 20,52 |
| 1995 | 31,36 | 47,47 | 21,16 |
| 1996 | 30,36 | 48,94 | 20,70 |
| 1997 | 29,05 | 49,80 | 21,15 |
| 1998 | 26,17 | 51,16 | 22,68 |

Fuente: Eustat: *Encuesta de población y vivienda 1996*
(Véase Anexo 7 tabla A. 5 con los datos absolutos).

Los procesos destacados anteriormente han propiciado una relación inversa entre crecimiento económico y empleo en las sociedades postindustriales. Este hecho puede observarse a través de los datos recogidos en la tabla 5. Entre 1965 y 1993 la productividad de la economía vasca pasó de 109 millones de pesetas a más de 3.500 reduciendo el número de empleos en más de 217.000 efectivos.

Tabla 5:
*Evolución del empleo y del Valor Añadido Bruto (al coste de los factores)
en el País Vasco*

| | V.A.B (millones de ptas.) | Empleos nº | VAB/Empleos |
|-------------|------------------------------|------------|-------------|
| 1965 | 109.241 | 887.534 | 123.084 |
| 1975 | 526.658 | 985.335 | 534.496 |
| 1993 | 3.567.067 | 670.863 | 5.317.132 |

Fuente: Fundación BBV (1997): *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995*, Bilbao; y *Renta Nacional de España. Serie homogénea, 1955-75*, Banco de Bilbao.

5.2. Procesos sociales del postindustrialismo en Euskadi

Los cambios sociales producidos en las sociedades occidentales desarrolladas en las últimas décadas han propiciado la aparición de estructuras sociales dualizadas. En términos generales, se pueden identificar una serie de procesos sociales cuyas consecuencias en la estratificación se traducen en déficit de ciudadanía (Tezanos, 1994; Leal, 1995; Adelantado, 1997; Alonso, 1999): a) pérdida de integración de la clase trabajadora; b) aumento del paro en colectivos homogéneos, principalmente mujeres y jóvenes; c) dualización del mercado de trabajo según la situación laboral; d) precarización de las condiciones laborales; e) bipolarización de los niveles de cualificación; f) tendencia desasistencializadora; g) profundización de las condiciones de pobreza. Estos y otros procesos también se han producido en la sociedad vasca, particularmente en los últimos años de la década de los noventa.

5.2.1. Pérdida de integración de la clase trabajadora

El proceso de pérdida de integración de la clase trabajadora se ha derivado de los cambios ocurridos en el sistema productivo, con la implantación de nuevas formas de organización (Leal, 1996). La externalización de determinados procesos productivos junto al crecimiento del sector servicios postindustriales han supuesto una reducción del tamaño de los establecimientos laborales. Este hecho puede observarse en la economía vasca, a través de los datos recogidos en la tabla 6:

En 1991 los establecimientos laborales con más de cien trabajadores aglutinaban al 33,65% de la mano de obra de la CAPV, sin embargo en 1995 esta proporción se redujo hasta el 29,91%. Los establecimientos con menos de diez trabajadores concentraban en 1991 al 36,59% de la mano de obra, mientras que en 1995 se incrementaron hasta un 38,09%.

En Gipuzkoa se produjo una tendencia similar; los establecimientos con más de cien trabajadores en 1991 suponían el 32% del empleo, en 1995 este porcentaje se situó en el 27,72%; paralelamente se asistía a un aumento del empleo en establecimientos con menos de diez trabajadores, pasando del 37,27% en 1991 al 39,66% en 1995.

Tabla 6:
Establecimientos por estratos de empleo (%)

| | 1991 | | 1993 | | 1995 | |
|-------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | Nº | Empleo | Nº | Empleo | Nº | Empleo |
| País Vasco | | | | | | |
| 2 ó menos | 71,63 | 18,19 | 75,35 | 21,30 | 75,69 | 20,68 |
| 3--5 | 17,46 | 12,31 | 14,98 | 11,94 | 14,11 | 11,21 |
| 6--9 | 4,39 | 6,09 | 3,94 | 6,25 | 3,97 | 6,20 |
| 10--14 | 2,09 | 4,66 | 1,90 | 4,84 | 2,07 | 5,22 |
| 15--19 | 1,08 | 3,47 | 0,97 | 3,55 | 1,09 | 3,99 |
| 20--49 | 2,07 | 12,13 | 1,78 | 11,83 | 1,93 | 12,66 |
| 50--99 | 0,71 | 9,51 | 0,62 | 9,34 | 0,67 | 10,12 |
| 100--249 | 0,39 | 11,35 | 0,32 | 10,61 | 0,33 | 10,79 |
| 250--499 | 0,10 | 6,67 | 0,09 | 6,46 | 0,09 | 6,74 |
| 500 ó más | 0,07 | 15,63 | 0,05 | 13,87 | 0,05 | 12,38 |
| Gipuzkoa | | | | | | |
| 2 ó menos | 70,20 | 17,92 | 74,14 | 21,31 | 74,84 | 20,93 |
| 3--5 | 18,26 | 12,82 | 15,78 | 12,68 | 14,68 | 11,93 |
| 6--9 | 4,71 | 6,53 | 4,17 | 6,68 | 4,24 | 6,80 |
| 10--14 | 2,16 | 4,81 | 1,94 | 4,99 | 2,06 | 5,36 |
| 15--19 | 1,20 | 3,85 | 1,04 | 3,85 | 1,16 | 4,37 |
| 20--49 | 2,17 | 12,61 | 1,86 | 12,47 | 1,87 | 12,62 |
| 50--99 | 0,71 | 9,45 | 0,59 | 9,08 | 0,67 | 10,28 |
| 100--249 | 0,41 | 11,69 | 0,33 | 11,05 | 0,32 | 10,57 |
| 250--499 | 0,13 | 7,94 | 0,11 | 8,24 | 0,10 | 7,66 |
| 500 ó más | 0,07 | 12,37 | 0,04 | 9,65 | 0,04 | 9,49 |

Fuente: Eustat: *Directorio de actividades económicas, 1991-1996*.
(Véase Anexo 7 tabla A. 6 con los datos absolutos).

Los procesos anteriores suponen la pérdida de integración obrera en cuanto deja de ser una clase social compacta, unida por intereses comunes, compartiendo un mismo espacio físico y en interacción, lo que históricamente permitió la aparición de la conciencia de clase. Sin embargo, el nuevo entorno laboral implica el surgimiento de diferentes grupos de interés divididos según su participación en el mercado, quienes pertenecen al mercado primario defienden el mantenimiento de su *statu quo* frente a quienes configuran el mercado secundario (Doering, Piore, 1971; Castel, 1997).

5.2.2. Dualización del mercado de trabajo según la situación laboral

Entre 1981 y 1996 la sociedad vasca ha asistido a un incremento de población activa; donde una parte significativa se ha dirigido a la situación de desempleo, como puede observarse en la tabla 7:

Tabla 7:
Evolución de la población Activa en el País Vasco

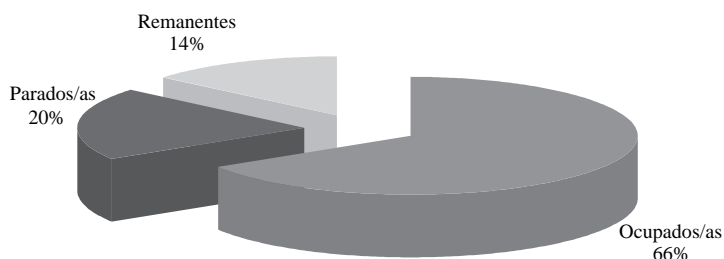
| | TOTAL | Población de 16 y Más años | Total activos | Ocupados | | Parados | |
|-------------|-----------------|----------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|--------------|
| | Datos Absolutos | Datos Absolutos | Datos Absolutos | Datos Absolutos | Tasa de Ocupación | Datos Absolutos | Tasa de Paro |
| 1981 | 2.141.809 | 1.409.975 | 767.059 | 642.916 | 83,82 | 124.143 | 16,18 |
| 1986 | 2.136.100 | 1.425.176 | 804.727 | 620.449 | 77,10 | 184.278 | 22,90 |
| 1991 | 2.104.041 | 1.575.050 | 870.919 | 704.131 | 80,85 | 166.788 | 19,15 |
| 1996 | 2.098.055 | 1.587.378 | 898.278 | 689.100 | 76,71 | 209.178 | 23,29 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Eustat, padrones y censos de población.

Durante el periodo de estudio la población activa aumentó en más de 130.000 personas. La proporción de población activa ocupada –o tasa de ocupación– muestra una tendencia decreciente, en 1981 representaba el 83,82% de la población activa y en 1996 era del 76,71%. La población desempleada ha seguido una tendencia inversa al incrementarse la tasa de desempleo

Los datos anteriores permiten aludir al fenómeno de la dualización del mercado de trabajo de las sociedades postindustriales entre quienes tienen trabajo y quienes no lo tienen. En el gráfico 6 aparece representada la estructura laboral de la población vasca, constatándose que, de las personas en edad de trabajar, un 66% están ocupadas y un 34% se encuentran sin trabajo.

Gráfico 6:
Población en edad de trabajar, total. País Vasco, 1996



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Estadística de población y vivienda del Eustat*, 1996.
(Véase Anexo 7 tabla A.7 con los datos absolutos).

Entre la población que no tiene trabajo cabe diferenciar dos situaciones: quienes están parados formando parte de la población activa (20%) y los remanen-

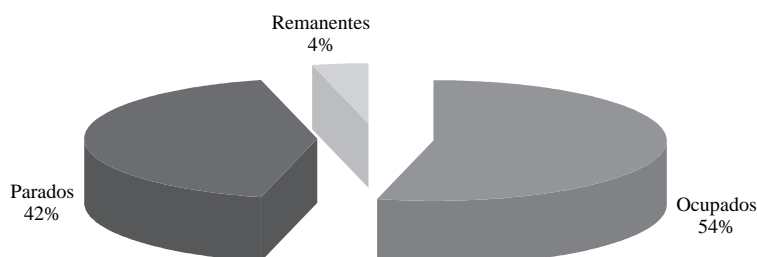
tes³¹⁷, es decir, personas que ante otra coyuntura laboral formarían parte del mercado de trabajo, pero que en las actuales circunstancias han optado por no permanecer inscritos en los censos de desempleo.

5.2.3. Aumento del paro en colectivos homogéneos

El análisis del perfil sociodemográfico de la población desempleada muestra la persistencia del paro en colectivos homogéneos, quienes reciben en mayor medida las consecuencias del modelo de desarrollo postindustrial.

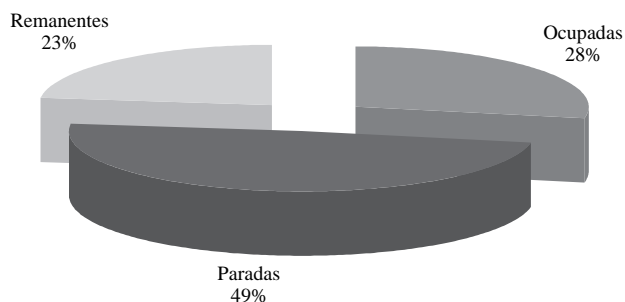
Si se tiene en cuenta la variable género pueden observarse diferencias significativas en la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo (gráficos 7 y 8):

Gráfico 7:
Población en edad de trabajar, varones. País Vasco, 1996



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Estadística de población y vivienda del Eustat*, 1996. (Véase Anexo 7 tabla A.7 con los datos absolutos).

Gráfico 8:
Población en edad de trabajar, mujeres. País Vasco, 1996

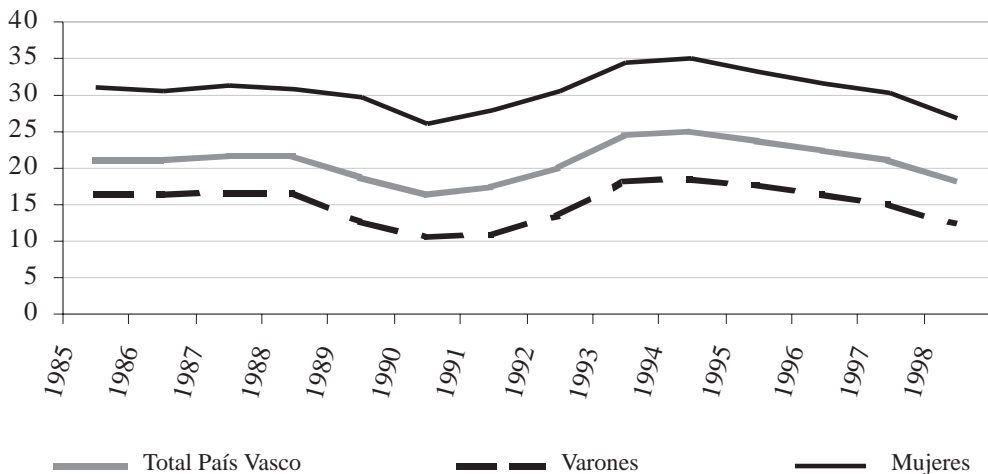


Fuente: Elaboración propia con datos de la *Estadística de población y vivienda del Eustat*, 1996. (Véase Anexo 7 tabla A.7 con los datos absolutos).

³¹⁷ Población potencialmente activa, definida como el 70% de la población activa (entre 16 y 64 años) que carece de empleo. Criterio utilizado por la Fundación BBV en los estudios sobre la distribución nacional de la renta.

En el caso de los hombres se presenta una distribución casi simétrica entre los ocupados frente a los parados, con una diferencia de 12 puntos en términos porcentuales. Sin embargo las diferencias se acortan cuando se considera a los varones remanentes. La situación de las mujeres dibuja un gráfico completamente opuesto con un fuerte predominio de las paradas (49%) que junto con las remanentes suman el 72% de la población femenina en edad de trabajar. La tasa de desempleo muestra una diferencia cercana a diez puntos entre hombres y mujeres, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 9:
Evolución de la tasa de desempleo en la CAPV por sexo



Fuente: Eustat, *Encuesta de población en relación con la actividad*, 1998.

Durante el periodo de estudio la tasa de desempleo femenina se situó en torno al 30%; siendo entre 1990-1991 el 25% y alcanzando entre 1992-1994 el 35%. Posteriormente adquiere una tendencia ligeramente decreciente. Además, y como consecuencia de los cambios sociales, entre ellos la incorporación de la mujer al mercado de trabajo (tabla 8) la incidencia del desempleo según el sexo se ha invertido en el transcurso de los últimos quince años:

En 1985 la población desempleada era mayoritariamente masculina, en la CAPV el 52,9% y en Gipuzkoa el 52%; y en los años inmediatamente posteriores esa diferencia se fue reduciendo hasta equilibrarse. A finales de la década de los años ochenta comenzó un proceso de feminización del desempleo, y entre 1991 - 1998 aproximadamente el 60% de las personas desempleadas de la CAPV y de Gipuzkoa eran mujeres.

La población juvenil constituye otro de los colectivos homogéneos afectados; hecho que puede ser comprobado analizando la variable edad (gráfico 10). El grupo

Tabla 8:
Población parada según el sexo (Porcentajes horizontales)

| | C. A. de Euskadi | | Gipuzkoa | |
|-------------|------------------|---------|----------|---------|
| | Varones | Mujeres | Varones | Mujeres |
| 1985 | 52,9 | 47,1 | 52,0 | 48,0 |
| 1986 | 51,0 | 49,0 | 49,2 | 51,0 |
| 1987 | 50,2 | 49,8 | 49,2 | 50,6 |
| 1988 | 49,9 | 50,1 | 49,3 | 50,9 |
| 1989 | 42,8 | 57,2 | 39,7 | 60,5 |
| 1990 | 41,6 | 58,4 | 43,9 | 56,1 |
| 1991 | 39,6 | 60,3 | 41,7 | 58,0 |
| 1992 | 42,4 | 57,6 | 47,3 | 52,7 |
| 1993 | 46,0 | 53,9 | 52,6 | 47,6 |
| 1994 | 44,6 | 55,4 | 46,9 | 53,1 |
| 1995 | 44,3 | 55,7 | 42,3 | 57,9 |
| 1996 | 43,4 | 56,6 | 40,5 | 59,7 |
| 1997 | 42,3 | 57,7 | 40,9 | 59,1 |
| 1998 | 40,9 | 59,1 | 41,7 | 58,3 |

Fuente: Eustat: *Encuesta de Población en Relación con la Actividad, 1998*
(Véase Anexo 7 tabla A.8 con los datos absolutos).

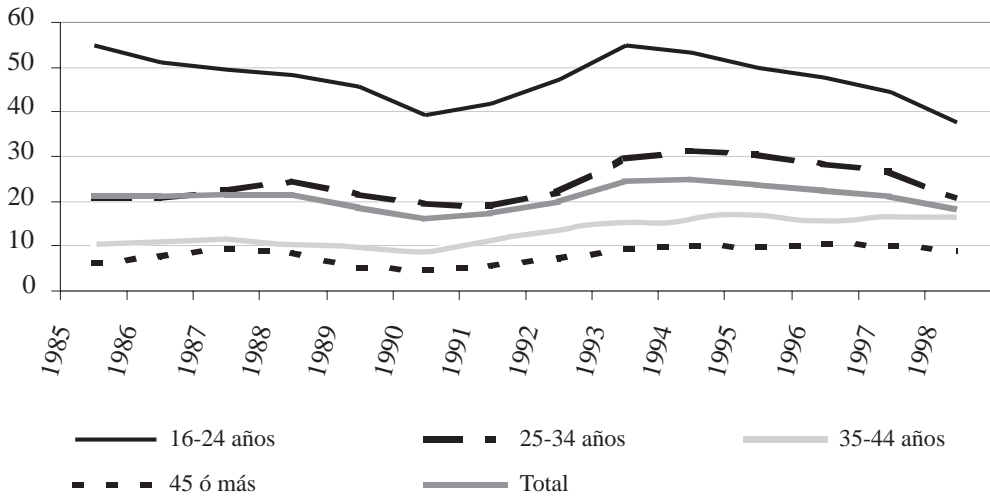
de 16 a 24 años muestra una tasa de desempleo en torno al 45% entre 1985 y 1998. En los años iniciales del periodo de estudio se situaba en el 54,8% y al final en un 37,7%. Los factores explicativos del descenso deben hallarse en una serie de fenómenos sociales entre los que cabe destacar el retraso de la edad de acceso a la vida laboral, principalmente debido a la prolongación de estudios³¹⁸ y el descenso de población en esta cohorte, como efecto de la baja natalidad.

El siguiente grupo con mayores tasas es el de 25 a 35 años, cuyo índice promedio es superior al 20%, incluso entre 1993 y 1996 alcanzó el 30%. La incidencia del desempleo en este grupo de edad supone un retraso de la emancipación y la conformación de unidades familiares independientes repercutiendo en las tasas de natalidad, de hecho en la CAPV en 1997 la media de edad de las mujeres que tienen el primer hijo se situaba en 29 años.³¹⁹ Además es un indicador de movilidad descendente intergeneracional, donde la familia ha cumplido la función de contención de los riesgos sociales, derivados del desempleo y la precariedad laboral.

³¹⁸ Si bien esta prolongación de los estudios en muchos casos es la consecuencia de la falta de acceso al mercado laboral. Ante unas expectativas laborales más alentadoras que el desempleo una parte de la población juvenil optaría por el trabajo.

³¹⁹ Movimiento natural de la población en Eustat (1997): *Boletín de estadística, IV Trimestre*, Vitoria Gasteiz, pág. 14.

Gráfico 10:
Evolución de la tasa de desempleo por edad



Fuente: Eustat, *Encuesta de población en relación con la actividad, 1998*.

Los otros grupos de edad muestran una tasa de paro inferior a la media; no obstante, a partir de la década de los noventa aumentó la proporción de desempleados de 35 y más años; en 1998 su tasa de desempleo se situaba en torno al 26,3%.

A los datos anteriores, debe añadirse la cronificación del desempleo (tabla 9), destacando que desde 1993 un 60% de los parados de la CAPV llevan en esa situación un tiempo igual o superior a un año, y desde 1994 un 40% superan los dos años de desempleo, lo que equivale, en términos absolutos, a un contingente de 100.000 personas aproximadamente.

Tabla 9:
Población parada según la duración en el desempleo, País Vasco, 1996 (%)

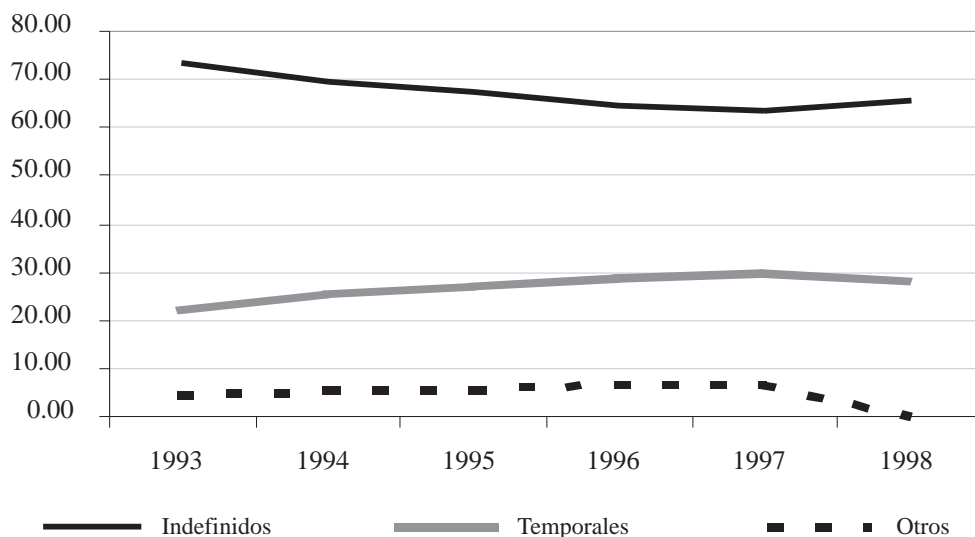
| | Menos de 6 meses | 6-11 meses | 12-23 meses | 2 años o más | Ya encontró |
|------|------------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| 1993 | 22,9 | 18,5 | 22,4 | 37,8 | 0,3 |
| 1994 | 22,7 | 13,6 | 21,1 | 42,2 | 0,5 |
| 1995 | 24,4 | 10,7 | 18,1 | 46,5 | 0,4 |
| 1996 | 25,3 | 12,1 | 16,4 | 45,8 | 0,4 |
| 1997 | 26,5 | 10,9 | 16,4 | 45,7 | 0,6 |
| 1998 | 28,2 | 9,9 | 13,9 | 47,0 | 0,9 |

Fuente: Eustat, *Encuesta de población en Relación con la actividad, 1998*.
(Véase Anexo 7 tabla A. 9 con los datos absolutos).

5.2.4. Precarización de las condiciones laborales

El mercado de trabajo postindustrial también marca diferencias en las condiciones laborales entre quienes tienen el empleo estable y quienes deben adaptarse a la eventualidad del trabajo. La demanda de mayor flexibilidad del mercado de trabajo tiene su reflejo en la precarización de las condiciones laborales, como pone de manifiesto la temporalidad de las contrataciones (gráfico 11).

Gráfico 11:
Población ocupada según tipo de contrato, País Vasco (1993-1998)



Fuente: Eustat, *Encuesta de población en relación con la actividad*.
(Véase Anexo 7 tabla A.10 con los datos absolutos).

La información recogida en el gráfico anterior evidencia como los contratos indefinidos son mayoritarios, aunque en los últimos años han iniciado una tendencia decreciente, situándose en 1998 en torno al 65,63%; los contratos temporales han experimentado una escalada ascendente desde el 22% en 1993 al 28% en 1998.

La precariedad laboral afecta en mayor medida a mujeres, según se desprende del análisis sociodemográfico de las personas contratadas en la CAPV (tabla 10).

La variable “tipo de contrato” por sexo aparece distribuida siguiendo el modelo de bipolarización anteriormente indicado. Los varones mayores de 25 años tienen mayor proporción de contratos indefinidos fijos (43,13%), mientras que las mujeres no alcanzan el 20% de este tipo de contratos; sin embargo, el colectivo femenino tiene mayor presencia en las situaciones de “sin contrato” alcanzando el 5,68%

frente al 1,95% de los varones. Esta misma tendencia se observa a través del registro de contrataciones de la oficina del INEM del municipio objeto de estudio (tabla 11). Las mujeres concentraron 32,61% del total de contratos.

Tabla 10:

Características sociodemográficas de la población ocupada asalariada por el tipo de contrato, el sexo y la edad. País Vasco, 1996
(Porcentajes sobre el total de contratos)

| | Varones | Mujeres |
|-----------------------------|---------|---------|
| Total | | |
| 16-24 años | 5,61 | 4,30 |
| 25-44 años | 35,38 | 24,71 |
| 45 o más | 21,92 | 8,10 |
| Indefinido-fijo | | |
| 16-24 años | 0,76 | 0,57 |
| 25-44 años | 23,21 | 13,28 |
| 45 o más | 19,92 | 5,94 |
| Temporal | | |
| 16-24 años | 4,53 | 2,67 |
| 25-44 años | 11,59 | 7,96 |
| 45 o más | 1,96 | 0,99 |
| Sin contrato y otros | | |
| 16-24 años | 0,32 | 1,06 |
| 25-44 años | 0,58 | 3,45 |
| 45 o más | 0,05 | 1,17 |

Fuente: Eustat. *Encuesta de Población en Relación con la Actividad*.
(Véase Anexo 7 tabla A.11 con los datos absolutos).

En Eibar los contratos de obra o interinidad han sido los más frecuentes, con una proporción superior en el caso de los varones (60,6% y 49% respectivamente). Los contratos indefinidos han sido los segundos en orden de importancia mostrando claras diferencias por sexo, un 20,4% de varones han firmado este tipo de contrato frente al 11,6 de mujeres. Los contratos con mayor representación femenina han sido los de tiempo parcial por duración determinada (33,1% frente a 8,8%). En el resto de contratos las diferencias por género han sido menos significativas.

La precarización de las condiciones laborales hace que los colectivos afectados presenten mayores dificultades para acceder a los derechos sociales emanados por el trabajo; así mismo presentan una posición de inferioridad en la defensa de sus derechos como trabajadores, lo que contribuye a debilitar su condición de ciudadanía. Así mismo la eventualidad de las contrataciones conlleva situaciones de inestabilidad para afrontar los retos vitales dilatando situaciones de dependencia familiar.

Tabla 11:
Tipología de contratos registrados en la Oficina del INEM de Eibar, 1998

| Sexo | Edad | Nº contratos (abs.) | Tipo de contrato (%) | | | | | |
|--------------|--------------|---------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|-------------|-------------|
| | | | Indefinido | Prácticas/ formación | Tiempo parcial | Obra/ interinidad | Otros | ETT |
| Mujeres | 16-24 | 603 | 8,80 | 14,60 | 32,50 | 44,30 | 0,30 | 9,30 |
| | 25-34 | 893 | 13,20 | 4,50 | 33,40 | 49,20 | 1,00 | 8,70 |
| | 35-44 | 331 | 9,10 | 0,00 | 36,00 | 54,70 | 2,40 | 7,30 |
| | >44 | 193 | 17,10 | 0,00 | 28,50 | 52,80 | 0,50 | 5,20 |
| | Total | 2.020 | 11.60 | 6.30 | 33.10 | 49.00 | 1.00 | 8.30 |
| Hombres | 16-24 | 1.368 | 10,10 | 18,00 | 11,30 | 57,80 | 0,80 | 7,90 |
| | 25-34 | 1.676 | 24,50 | 4,50 | 7,70 | 61,60 | 1,10 | 6,10 |
| | 35-44 | 569 | 20,70 | 0,20 | 9,50 | 65,00 | 3,00 | 6,00 |
| | >44 | 561 | 32,80 | 0,00 | 5,50 | 59,90 | 0,90 | 5,20 |
| | Total | 4.174 | 20.4 | 7.7 | 8.8 | 60.6 | 1.2 | 6.5 |
| TOTAL | | 6.194 | 17.5 | 7.3 | 16.7 | 56.8 | 1.1 | 7.1 |

Fuente: *Registro de contrataciones del INEM* (Oficina de Eibar)

5.2.5. *Bipolarización según los niveles de cualificación*

En las sociedades tecnológicas avanzadas la cualificación es un criterio de diferenciación social. Esta constituye un requisito necesario en una economía globalizada y altamente tecnificada (Tortosa, 1992; Alonso, 1999); además, es un rasgo distintivo del sistema de estratificación social de las sociedades avanzadas (Bell, 1976; Tezanos, 1994). Como puede verse en la tabla 12, el mercado laboral del País Vasco se inscribe dentro de dicha tendencia, constatándose el peso de los profesionales cualificados frente a los no cualificados. Así los cargos de responsabilidad, técnicos y oficios tradicionales concentran el 55.47% de la población ocupada vasca y el 57.08% de la gipuzkoana.

Esta forma de bipolarización adopta una perspectiva diferencial cuando se realiza el análisis por sexos. Tanto en Gipuzkoa como en la CAPV, los hombres tienen mayor presencia en los cargos de responsabilidad; un 6,50% de los varones ocupados son directores, frente al 3% de las mujeres que acceden a estos cargos. Ésta diferencia está relacionada con los valores sociales dominantes, que todavía sitúan a las mujeres en un segundo nivel desde el punto de vista laboral.

La presencia mayoritaria de mujeres se encuentra en puestos subalternos, el 53,10% en la CAPV y el 52,32% en Gipuzkoa, desempeñando funciones relacionadas con mecanografía, comercio, hostelería o conserjería³²⁰ Por su parte los varones desarrollan una heterogeneidad de puestos, entre ellos, los de peón, capataz, personal de protección, etc.

³²⁰ Véase anexo 7 tabla A.12.

Tabla 12:
Composición del mercado laboral según la cualificación del puesto de trabajo.
 1996 (%)

| | CAPV | | | Gipuzkoa | | |
|------------------------------|-------|---------|---------|----------|---------|---------|
| | Total | Varones | Mujeres | Total | Varones | Mujeres |
| Propietarios | 5,24 | 5,36 | 4,99 | 4,94 | 5,02 | 4,78 |
| Responsables | 5,33 | 6,50 | 2,99 | 5,05 | 6,09 | 3,01 |
| Técnicos | 20,84 | 16,20 | 30,09 | 19,51 | 14,66 | 29,07 |
| Oficios tradicionales | 29,30 | 39,20 | 9,59 | 32,52 | 43,11 | 11,69 |
| Personal subalterno | 41,13 | 35,12 | 53,10 | 39,65 | 33,20 | 52,32 |

Fuente: Eustat: *Estadística de población y vivienda, 1996.*

También se observan diferencias por género en los puestos técnicos, siendo mayor la presencia de mujeres. En la CAPV, la proporción es de 30,09% mujeres técnicas y 16,20% varones; en Gipuzkoa, 29,07 y 14,66% respectivamente. Además de la diferencia cuantitativa, mujeres y hombres tienden a desempeñar distintas ocupaciones. Las primeras destacan en profesiones relacionadas con la educación (profesoras 12,14%) y sanidad (ATS 7,62%; médicas y veterinarias 2,2%), es decir, puestos relacionados con el desarrollo del Estado de Bienestar. Los varones tienen mayor presencia en los puestos de ingeniería. Esta información nos conduce hacia una primera aproximación al fenómeno estudiado, el cambio de modelo de sociedad del *welfarismo* al *postwelfarismo* repercutirá necesariamente en la estructura del mercado laboral y en la participación femenina en el mismo.

Por último, la presencia de mujeres en oficios tradicionales es considerablemente inferior a la de los varones, en una relación una a cuatro. Oficios como fontanería, electricidad, albañilería, pintura o chofer son ocupados mayoritariamente por hombres; mientras que las mujeres sobresalen en peluquería, estética, sastrería o tapicería.

Las tendencias hacia el postindustrialismo del mercado laboral de la CAPV ponen de manifiesto la debilidad de los vínculos sociales, particularmente de la población afectada por las consecuencias de la bipolarización de la estructura laboral, que condiciona su posición social (Adelantado, 1997). La precariedad o exclusión del mercado de trabajo les dificulta el acceso a los sistemas de protección social, basados en la cotización a la Seguridad Social. Por tanto, en situación de necesidad deben recurrir a los sistemas de rentas mínimas o, si no cumplen los requisitos de acceso, a la familia, a instituciones benéficas o similares. Todo ello conforma al sujeto en un estatuto social derivado de la incapacidad para rentabilizar la fuerza de trabajo en el mercado laboral postindustrial.

5.2.6. Tendencia “desasistencializadora”

El cambio de orientación puede observarse en la evolución de los sistemas de protección social ante los riesgos de enfermedad, vejez o desempleo. En un contexto de pleno empleo, puede afirmarse el carácter universalista de aquéllos, puesto que la afiliación a la Seguridad Social es el requisito de acceso a las prestaciones previstas, independientemente del nivel de rentas. En este sentido, conviene recordar el éxito de la Seguridad Social Contributiva, en la medida que relegó a un segundo plano las formas tradicionales de asistencia (Alonso Seco y Gonzalo, 1997). A lo largo de la historia, la Seguridad Social ha tendido a incrementarse ante los riesgos socioeconómicos, en variedad, cuantía y población destinataria.

En los últimos años, en la mayor parte de los países occidentales, la tendencia se ha invertido, instrumentando el sistema de prestaciones no contributivas (Gonzalo, 1989).³²¹ Las peculiaridades del mismo (importes mínimos o de subsistencia, carácter periódicamente revisable de la concesión, sometimiento del derecho “a prueba de necesidad” de acuerdo a los ingresos de la unidad convivencial, financiación fiscal...) junto con la presión social, derivada de la dificultad de acceder al sistema de protección por parte de un amplio contingente de población, ha posibilitado la extensión de la modalidad no contributiva en los Sistemas de Seguridad Social Europeos. Con ello, se ha puesto de manifiesto la preferencia por la consolidación de derechos selectivistas, basados en la individualización de las necesidades y orientando hacia el sector privado (altruista y lucrativo) a quienes no cumplen los requisitos de acceso establecidos en la normativa correspondiente (Adelantado, 1997; Alonso, 1999).

El incremento del desempleo, como condición para el crecimiento económico y la competitividad en el entorno global, ha supuesto una forma de “cierre social” en el acceso a los sistemas de protección cubiertos, a través de las prestaciones de la Seguridad Social; puesto que quienes tienen una relación inestable o precaria con el mercado de trabajo y los que no encuentran empleo, quedan excluidos de determinadas prestaciones (jubilación, enfermedad, desempleo). Además de esta forma de exclusión, la pérdida de intensidad protectora también se ha producido en el alcance de las prestaciones contributivas.

5.2.6.1. Prestaciones del sistema de la Seguridad Social

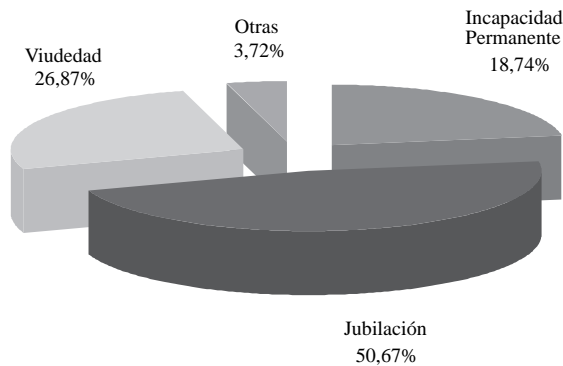
El sistema de la Seguridad Social está compuesto de varias prestaciones de tipo contributivo cuyas condiciones de acceso y cuantía varían en función de los que reglamentariamente establezca el Parlamento. De manera simplificada, se pueden definir las pensiones de jubilación como una paga vitalicia concedida a los trabajadores que han alcanzado la edad para retirarse del mercado laboral. Las pensiones de

³²¹ En España se extendió con la aprobación de la Ley 26/1990 de 26 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

invalidez o incapacidad permanente son concedidas a los trabajadores que, después de haber estado sometidos a tratamiento y haber recibido el alta médica, han visto mermada su capacidad de trabajo. Además hay otro grupo de pensiones incluídas bajo la denominación muerte y supervivencia; se trata de pensiones que se otorgan a los familiares - viuda, huérfanos u otros- en caso de fallecimiento del trabajador.

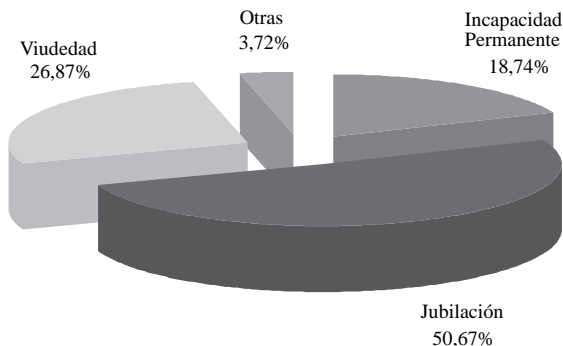
En términos cuantitativos cabe destacar el predominio de las pensiones de jubilación, seguidas de las de viudedad, incapacidad permanente y otras (favor familiar y orfandad) como puede verse en los gráficos 12 y 13:

Gráfico 12:
Distribución de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social en la CAPV, 1984



Fuente: *Boletín de Estadísticas laborales*, nº 57 y 152. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Gráfico 13:
Distribución de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social en la CAPV, 1997



Fuente: *Boletín de Estadísticas laborales*, nº 57 y 152. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Entre 1984 y 1997 se aprecia un ligero aumento de las pensiones de jubilación y un descenso de las de invalidez. Esto podría estar relacionado con el envejecimiento de la población junto con los procesos de reconversión industrial y consiguientes jubilaciones anticipadas. Sin embargo, pone de manifiesto la introducción de una forma de dualidad social en la gestión del sistema de pensiones, según la cual se trata de reforzar a quienes han contribuido al sostenimiento del sistema mediante la jubilación; vigilar a quienes salen del mercado laboral a través de la restricción de las prestaciones de incapacidad.

La afirmación anteriormente realizada queda refrendada en la información recogida en la tabla 13 que muestra la evolución de las pensiones contributivas desde mediados de los años ochenta hasta 1997. El análisis en detalle de los datos contenidos en la tabla permite comprobar que el crecimiento del número de pensiones a lo largo del periodo ha sido de un 45,52%, a un ritmo estable, en torno al 2,5% anual. A partir de 1994 puede apreciarse la deceleración del incremento porcentual. El menor incremento registrado corresponde al año 1997 con respecto al 96 que fue inferior al 2,5.

Tabla 13:

Evolución de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en el País Vasco, 1984-1997 (número de perceptores en miles)

| | INVALIDEZ | | JUBILACION | | VIUDEDAD | | OTRAS | | TOTAL | |
|-------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|
| | Nº percept. | Incremento Anual | Nº percept. | Incremento Anual | Nº percept. | Incremento Anual | Nº percept. | Incremento Anual | Nº percept. | Incremento Anual |
| 1984 | 62,5 | | 132,2 | | 72,6 | | 11,6 | | 279,0 | |
| 1985 | 65,6 | 5,0 | 136,2 | 3,0 | 75,3 | 3,7 | 11,6 | 0,0 | 288,8 | 3,5 |
| 1986 | 66,3 | 1,1 | 140,3 | 3,0 | 78,3 | 4,0 | 11,7 | 0,9 | 296,6 | 2,7 |
| 1987 | 66,8 | 0,8 | 144,6 | 3,1 | 80,8 | 3,2 | 11,6 | -0,9 | 303,9 | 2,5 |
| 1988 | 67,4 | 0,9 | 148,9 | 3,0 | 83,4 | 3,2 | 11,7 | 0,9 | 311,4 | 2,5 |
| 1989 | 68,6 | 1,8 | 153,5 | 3,1 | 86,0 | 3,1 | 11,7 | 0,0 | 319,8 | 2,7 |
| 1990 | 69,7 | 1,6 | 159,8 | 4,1 | 90,2 | 4,9 | 11,7 | 0,0 | 331,4 | 3,6 |
| 1991 | 70,9 | 1,7 | 164,6 | 3,0 | 93,0 | 3,1 | 11,6 | -0,9 | 340,1 | 2,6 |
| 1992 | 72,0 | 1,6 | 169,8 | 3,2 | 95,7 | 2,9 | 11,7 | 0,9 | 349,2 | 2,7 |
| 1993 | 74,5 | 3,5 | 176,6 | 4,0 | 98,9 | 3,3 | 12,1 | 3,4 | 362,0 | 3,7 |
| 1994 | 75,9 | 1,9 | 185,1 | 4,8 | 102,9 | 4,0 | 13,3 | 9,9 | 377,2 | 4,2 |
| 1995 | 76,9 | 1,3 | 191,7 | 3,6 | 105,0 | 2,0 | 13,2 | -0,8 | 386,8 | 2,5 |
| 1996 | 78,4 | 2,0 | 197,8 | 3,2 | 107,1 | 2,0 | 13,5 | 2,3 | 396,9 | 2,6 |
| 1997 | 76,1 | -2,9 | 205,7 | 4,0 | 109,1 | 1,9 | 15,1 | 11,9 | 406,0 | 2,3 |

Fuente: *Boletín de Estadísticas laborales*, nº 57 y 152. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La revisión individualizada de las pensiones muestra la diferente evolución experimentada por cada una de ellas. Las prestaciones con mayor crecimiento han sido las de jubilación y viudedad, en torno al 50% entre 1984 y 1997, mientras que

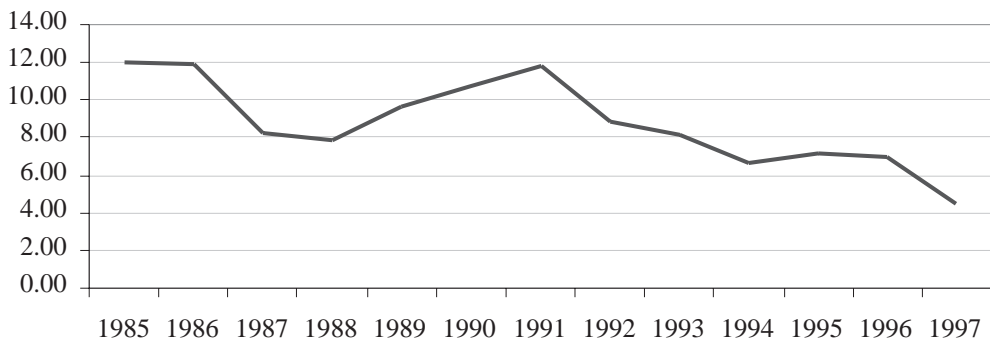
las de incapacidad permanente o invalidez no alcanzan el 25%, registrando un decremento en el año 1997 respecto al 96.³²²

En cuanto al número de perceptores, las pensiones de jubilación muestran un crecimiento anual superior al 3%, e incluso algunos años como 1990, 1993, 1994 y 1997 alcanzaron el 4%. Las pensiones de viudedad no tienen una pauta estable de crecimiento; en el periodo 1985 a 1994 crecieron anualmente por encima del 3%, incluso en 1990 llegaron al 5%; a partir de 1995 se observa un crecimiento moderado en torno al 2%. El resto de pensiones han mantenido un patrón de estabilidad, cifradas en torno a los 11.700 perceptores; en 1993 y 1994 tuvieron un fuerte impulso y en 1997 el incremento interanual fue de 12%, el mayor registrado en el periodo de estudio. Este crecimiento debe ser interpretado de acuerdo a la falta de cobertura dirigida a colectivos especialmente vulnerables, puesto que se trata de pensiones dirigidas a familiares dependientes de un trabajador fallecido.

Además del número de perceptores, resulta interesante analizar la evolución de la cuantía de las pensiones como indicador de la intensidad protectora (Gráfico 14). Entre 1987 y 1991 hubo una tendencia alcista, a partir de entonces se inició un trazado descendente con una precipitación acusada desde 1995.

Este descenso en la cuantía media de las pensiones puede estar relacionado con el incremento en el número de “titulares”, manteniéndose estable la cuantía total presupuestada para este concepto, de tal manera que un aumento en el número de perceptores conllevaría a un descenso en la cantidad media a percibir.

Gráfico 14:
Crecimiento interanual de la cuantía del conjunto de pensiones contributivas de la Seguridad Social en el País Vasco (1984-1997)

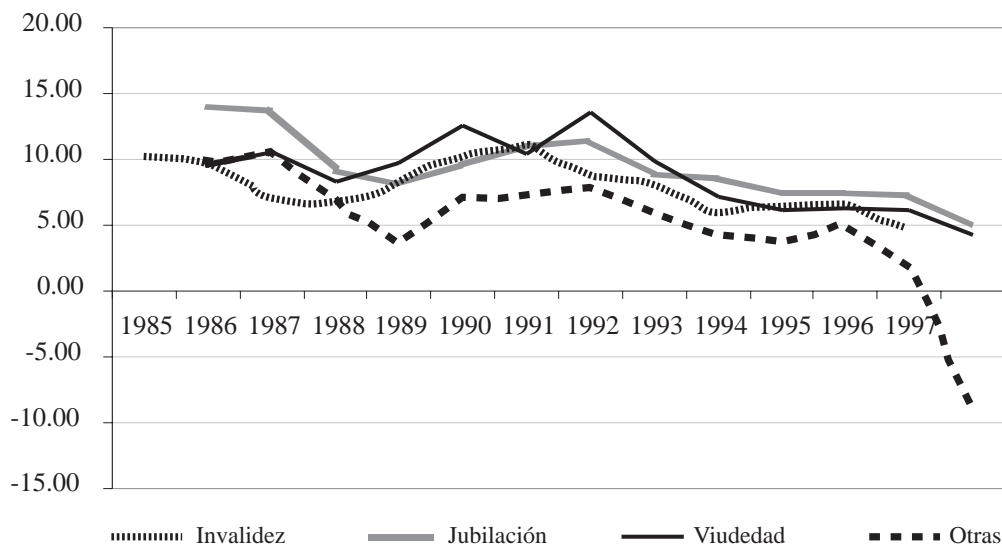


Fuente: *Boletín de Estadísticas laborales*, nº 57 y 152, Ministerio de trabajo y Asuntos sociales.

³²² Este decremento puede ser debido, en parte, a la aplicación de la ley 24/97 de 15 de julio, por la cual las pensiones de incapacidad permanente, al cumplir el beneficiario 65 años pasan a denominarse de jubilación. Por su parte el incremento de las pensiones de invalidez en un 3,5 puntos (2 por encima de la tendencia media) puede estar relacionado con la crisis industrial, como mecanismo de desmercantilización de la fuerza de trabajo encubierto.

Si se analiza la evolución individualizada de la cuantía de cada pensión la interpretación adquiere nuevos matices (Gráfico 15). Las pensiones de jubilación mantienen una tendencia de crecimiento estable durante todo el periodo de estudio; hasta 1995 los incrementos interanuales fueron superiores al 7%; posteriormente, el ritmo se ralentizó y desde 1996 mostró un ligero descenso.

Gráfico 15:
Crecimiento interanual de las cuantías de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en el País Vasco (1984-1997)



Fuente: *Boletín de Estadísticas laborales*, nº 57 y 152, Ministerio de trabajo y Asuntos sociales.

El perfil de crecimiento de las cuantías referentes a las pensiones de invalidez presenta mayores oscilaciones; su crecimiento en los últimos años del periodo se sitúa por debajo de las pensiones de jubilación. Son las pensiones de viudedad y el resto de pensiones las que tienen un crecimiento interanual menor, especialmente las últimas en las que la cuantía media ha descendido un 9.1% respecto al año anterior. En este caso cabe destacar la relación inversa entre la evolución de la cuantía y el número de perceptores; el aumento del número de perceptores en 1997 ha estado acompañado de un descenso en la cuantía de la prestación. Esto permite inferir que la gestión de la prestación por orfandad y dependencia de un familiar fallecido no ha pretendido reforzar la condición social del sector de población protegido, sino que se ha repartido entre un volumen de población mayor afectada por la misma contingencia.

La cobertura de la protección de la Seguridad Social a través del ratio entre número de perceptores y población total (tabla 14) muestra el alcance limitado del sistema contributivo. El ratio general, calculado en base al conjunto de las prestaciones sobre la población total permite observar un aumento entre 1986 y 1996,

pasando de un cobertura del 13,9% de la población al 19%. Sin embargo si se neutraliza el efecto de las pensiones de jubilación calculándose el ratio para la población de 16 a 64 años, esta diferencia se queda en dos puntos porcentuales: la cobertura en 1986 era de un 11% mientras que diez años después se incrementó un 2%, crecimiento inferior al experimentado por el conjunto de la población en el mismo periodo (5%).

Tabla 14:
Ratio pensionistas/ población total

| | TOTAL | Ratio General | Total Neutralizado | | | Ratio neutralizado |
|-------------|-------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|------------------------|
| | Perceptores | Población Total | Percept./ Población % | Percep. (excep. Jubilación) | Población Ocupación | Pensiones/ Población % |
| 1986 | 296600 | 2.136.100 | 13,9 | 156.300 | 1.433.771 | 10,90 |
| 1991 | 340100 | 2.104.041 | 16,2 | 175.500 | 1.458.441 | 12,03 |
| 1996 | 396900 | 2.098.055 | 18,9 | 199.000 | 1.499.989 | 13,27 |

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes del *Boletín de Estadísticas laborales*, nº 57 y 152, Ministerio de trabajo y Asuntos sociales.

5.2.6.2. Protección por desempleo

El estudio de la evolución de la protección por desempleo permite observar la potencialidad desmercantilizadora de las prestaciones sociales, debido a la naturaleza del riesgo cubierto. A diferencia de las pensiones de invalidez o jubilación, en el caso del desempleo la persona es válida para trabajar pero no puede vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral (Wright, 1995). Desde la perspectiva neoconservadora se ha tendido a sobreestimar la voluntad del sujeto como factor determinante de la reincorporación al mercado de trabajo (Dahrendorf, 1986). En este sentido, la «generosidad» del sistema de protección social es considerada como un estímulo para permanecer en la situación de desempleo. De ahí que se haya producido una tendencia desreguladora en la gestión de los sistemas de protección al empleo (Adelantado, 1997; Alonso, 1999; Procacci, 1999).

En España el riesgo de desempleo está cubierto por dos tipos de prestaciones: a) *desempleo contributivo*, al cual tienen derecho todas las personas que hayan cotizado a la Seguridad Social durante un periodo de tiempo determinado; b) *subsidio de desempleo*, definido como una prórroga de la prestación dirigido a los hogares cuyos ingresos familiares sean inferiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional vigente. En ambos casos, el derecho surge de la cotización, sin embargo en el segundo, además hay que demostrar la insuficiencia de medios económicos de la unidad convecial. El análisis de la nóminas del INEM para la provincia de Gipuzkoa permite observar la tendencia incrementalista del subsidio junto al descenso moderado de la prestación contributiva.

La tabla 15 muestra el mayor peso proporcional del subsidio de desempleo en 1995 en comparación a 1985. En el periodo de estudio ha pasado de representar el 10% de la nómina anual de prestaciones del INEM a suponer el 17,1%; paralelamente, ha disminuído la proporción del desempleo contributivo. De tal modo se puede constatar la existencia de una relación negativa entre ambas prestaciones, en cuanto el aumento de una conlleva un descenso de la otra.

Tabla 15:
Evolución de las prestaciones por desempleo en Gipuzkoa (1985-1995)

| | IMPORTES NÓMINA | | COTIZ. SEG. SOC. | | TOTAL NOMINA ANUAL | | |
|-------------|-----------------|---------------|------------------|-------------|--------------------|---------------|--------|
| | Contributivo | Subsidio | Contributivo | Subsidio | Total | % Sobre total | |
| | | | | | | Contr. | Subsi. |
| 1985 | 12.012.833.000 | 1.521.500.459 | 3.977.438.723 | 237.003.020 | 17.748.775.202 | 90,09 | 9,91 |
| 1990 | 15.890.264.770 | 3.441.780.133 | 4.791.042.415 | 595.939.091 | 24.719.026.409 | 83,67 | 16,33 |
| 1995 | 16.253.657.099 | 3.990.785.223 | 6.831.848.318 | 769.960.542 | 27.846.251.182 | 82,90 | 17,10 |

Fuente: Dirección Provincial del INEM de Gipuzkoa.

Si se analiza en detalle el contenido de la nómina de las prestaciones del INEM se obtienen una serie de matices que permiten corroborar la hipótesis general de la tesis referida a la tendencia “desasistencializadora” surgida tras la reestructuración del Estado de Bienestar. Esta se manifiesta en la pérdida de intensidad protectora de las prestaciones de desempleo, como puede comprobarse a través de su distribución desglosada (tabla 16). Las prestaciones están compuestas por el importe neto y la cotización a la Seguridad Social. Si bien es cierto, que esta última es importante para el beneficiario, no se puede pasar por alto que estos importes revierten primeramente en los presupuestos del Estado.

Tabla 16:
Distribución porcentual de los conceptos de las prestaciones por desempleo en Gipuzkoa (Datos en porcentaje sobre el total)

| | Nómina | | Cotización | |
|-------------|----------|----------|------------|----------|
| | Contrib. | Subsidio | Contrib. | Subsidio |
| 1985 | 67,68 | 8,57 | 22,41 | 1,34 |
| 1990 | 64,28 | 13,92 | 19,38 | 2,41 |
| 1995 | 58,37 | 14,33 | 24,53 | 2,77 |

Fuente: Dirección Provincial del INEM de Gipuzkoa.

En 1985 la parte de la prestación que repercutía directamente en los beneficiarios del desempleo contributivo era un 67,68% del montante global; en 1995 la proporción disminuyó en 11 puntos, situándose en un 58,37%. El comportamiento del

subsidio ha seguido una tendencia ascendente, duplicando la proporción, tanto en los ingresos netos como en las cotizaciones a la Seguridad Social.

La pérdida de intensidad protectora de la protección al desempleo también se manifiesta en la evolución del número de perceptores en cada categoría (tabla 17). Entre 1985 y 1995 el número total de perceptores ha disminuído en 6,64 puntos porcentuales. Este descenso se ha concentrado en el desempleo contributivo con una pérdida porcentual de 32,85 mientras que el número de perceptores de subsidio ha aumentado más de un 100%. De tal modo que en 1985 el 81% de los beneficiarios de prestación por desempleo recibían la protección contributiva y diez años después este porcentaje no alcanzaba al 60% de los beneficiarios.

Tabla 17:
Perceptores de prestaciones por desempleo en Gipuzkoa

| | BENEFICIARIOS | | | | |
|--------------|-----------------|----------|--------|-----------------|----------|
| | Datos absolutos | | | % Beneficiarios | |
| | Contributivo | Subsidio | Total | Contributivo | Subsidio |
| 1985 | 13,149 | 3,106 | 16,254 | 80,90 | 19,10 |
| 1990 | 9,532 | 6,864 | 16,396 | 58,14 | 41,86 |
| 1995 | 8,830 | 6,344 | 15,174 | 58,19 | 41,81 |
| 95/85 | -32,85 | 104,2 | -6,64 | | |

Fuente: INEM, Dirección provincial de Gipuzkoa.

El análisis de la nómina anual del INEM³²³ muestra una información complementaria para constatar la tendencia desasistencializadora de las políticas públicas. En el periodo de estudio se ha producido un decremento del 37% en el número de recibos emitidos para pagar ambos tipos de prestaciones (tabla 18), afectando en mayor medida a la prestación contributiva que a la asistencial. Este descenso está relacionado con la limitación del periodo de cobertura más que con el descenso del número de beneficiarios, puesto que, como se ha señalado anteriormente, entre 1985 y 1995 la población perceptora de prestaciones por desempleo se redujo en un 6,6%.

El único año en el cual hubo un incremento positivo en el número de recibos abonados por el INEM fue 1993 en relación con 1992, probablemente debido al impacto de la crisis industrial, y a la pérdida masiva de puestos de trabajo (en Gipuzkoa se perdieron 12.653 puestos con respecto a 1991).

³²³ Los datos recogidos en la nómina anual corresponden con el número de recibos en lugar de los beneficiarios, es decir, el número de pagos que realiza el INEM en concepto de nómina o prestación por desempleo. En este sentido resultan más fiables los datos relativos al importe total (presupuesto) que al número de recibos, debido a la falta de otro indicador, se utilizan aquéllos de forma estimativa.

Tabla 18:
Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997
(Incrementos porcentuales)

| | Contributiva | | Subsidio | | Total: A+B | |
|----------------|--------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | Nº Recibos | Importe bruto | Nº Recibos | Importe bruto | Nº Recibos | Importe bruto |
| 1993-92 | 32,1 | 21,7 | 12,7 | 14,3 | 25,5 | 20,3 |
| 1994-93 | -18,6 | -10,1 | -11,2 | -10,7 | -16,3 | -10,2 |
| 1995-94 | -21,3 | -27,3 | -16,0 | -14,9 | -19,6 | -25,2 |
| 1996-95 | -19,4 | -15,0 | -9,2 | -7,6 | -16,0 | -13,6 |
| 1997-96 | -9,2 | -10,7 | -15,2 | -7,6 | -11,4 | -10,0 |
| 1997-92 | -38 | -40 | -35 | -26 | -37 | -37 |

Fuente: INEM, Dirección provincial de Gipuzkoa
(Véase Anexo 7 tabla A. 13 con los datos absolutos).

La evolución de las deducciones a la Seguridad Social e I.R.P.F. permiten constatar un matiz adicional en la tendencia desasistencializadora (tabla 19). Las deducciones que se aplican con cargo a la nómina del desempleado se han incrementado un 127% entre 1994 y 1997; a su vez la deducción por I.R.P.F. ha disminuído progresivamente, mostrando un decremento del 57,26%. Estos datos reflejan el incremento de la contribución de los beneficiarios de prestaciones de desempleo a la financiación de la Seguridad Social. Al mismo tiempo el descenso de la retención del I.R.P.F. debe ser interpretado como fórmula para mantener un nivel de liquidez aceptable en la nómina de los beneficiarios, que no obstante, entre 1992 y 1997 se ha resentido en más de 40 puntos porcentuales.

Tabla 19:
Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997
(Incrementos porcentuales)

| | Deducciones | | | Total C-D | Cotizaciones | | |
|-----------------|-------------|----------|-------|-----------------|--------------|----------|--------|
| | S.Social | I.R.P.F. | Total | Importe líquido | Contributivo | Subsidio | Total |
| 1993-92 | | | | 20,34 | 37,93 | -0,73 | 33,40 |
| 1994-93 | | | | -12,96 | -8,50 | -7,63 | -8,43 |
| 1995-94 | 100,05 | -43,24 | -1,98 | -25,96 | -24,36 | -11,78 | -23,25 |
| 1996-95 | 20,88 | -19,53 | 4,22 | -14,32 | -13,81 | -1,09 | -12,53 |
| 1997-96 | -5,88 | -6,42 | -6,05 | -10,25 | -10,53 | -5,78 | -9,99 |
| 1997-92* | 127,60 | -57,26 | -4,03 | -40,36 | -26,39 | -24,62 | -26,18 |

* En las deducciones se ha calculado el incremento de 1997 con respecto a 1994

Fuente: INEM, Dirección provincial de Gipuzkoa
(Véase Anexo 7 tabla A. 14 con los datos absolutos).

La cotización del INEM a la Seguridad Social de los trabajadores desempleados también muestra una tendencia decreciente, es decir, el mayor esfuerzo para contribuir a la cotización de la Seguridad Social se carga en la nómina de los trabajadores, puesto que las deducciones han crecido y la cotización ha disminuido.

El análisis de las nóminas por desempleo adquiere una perspectiva interesante al considerar la financiación de las prestaciones de desempleo a través de la recaudación de la Seguridad Social y el índice de cobertura (tabla 20). En la primera columna se presenta la variación porcentual del presupuesto de la Seguridad Social dirigido al pago de las prestaciones por desempleo. Como se puede comprobar, la tendencia es creciente, es decir, cada año se ha recibido más dinero para hacer frente a este gasto, arrojando una diferencia porcentual en el conjunto del periodo de un 36%, dato que contrasta con el decremento del resto de variables, especialmente en cuanto al número de recibos y al importe bruto.

Tabla 20:
Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997
(Incrementos porcentuales)

| | Recaudado Seg. Social | Índice cobertura | |
|----------------|--------------------------|------------------|--------|
| 1993-92 | 3,76 | 0.58 | -17,14 |
| 1994-93 | 8,55 | 0.71 | 22,41 |
| 1995-94 | 3,81 | 1.00 | 40,85 |
| 1996-95 | 7,56 | 1.26 | 25,00 |
| 1997-96 | 7,90 | 1.52 | 21,60 |
| 1997-92 | 35,69 | 1.73 | 117,14 |

Fuente: Eustat: *Encuesta de población y vivienda 1996* (Véase Anexo 7 tabla A. 5 con los datos absolutos)

Por su parte, el índice de cobertura económica es una medida del equilibrio entre lo pagado y lo recaudado. En el periodo de estudio el índice muestra una tendencia creciente en 1995 se produjo un equilibrio, en los años precedentes se había pagado más de lo que se había recibido y posteriormente se ha recaudado más de lo que se ha pagado. En conjunto, en el periodo 1992-1997 el incremento del índice de cobertura es superior al 100%. Este índice pone de manifiesto que la pérdida de la intensidad protectora de las políticas sociales es un problema de índole política y no de naturaleza económica, como se ha pretendido justificar desde las corrientes neo-conservadoras.

5.2.7. Configuración de la pobreza en el estructura social vasca

La distribución de la pobreza en la estructura social es un indicador básico para comprender el proceso de estratificación social de una determinada sociedad. En

términos generales, la pobreza es un fenómeno sociológico relacionado con el modelo de organización social y con el diseño de las políticas públicas (Atkinson, 1991; Casado, 1995; Castelló, 1995; Wriqth, 1995). En consecuencia, se deben considerar ambos fenómenos interrelacionadamente, tal como se ha destacado en la formulación de la primera subhipótesis. En este sentido, el análisis sobre la distribución de la pobreza en la CAPV³²⁴ ha permitido constatar la persistencia de la misma, entre 1986 y 1996, a pesar de haberse desarrollado una política de rentas mínimas, desde el año 1989.

En la CAPV la pobreza está relacionada fundamentalmente con problemas de mantenimiento, es decir, con las dificultades para atender las necesidades básicas. A lo largo del periodo de estudio este tipo de pobreza ha afectado a más del 30% de los hogares vascos, como puede verse en la tabla 21, mientras que la pobreza de acumulación ha sido inferior al 2%. Desde un punto de vista evolutivo, han mejorado las situaciones extremas de pobreza, a la vez que se han intensificado las condiciones de ausencia de bienestar, es decir, se ha producido un aumento de los hogares que viven bajo los umbrales de la pobreza.

Tabla 21:
Evolución de los indicadores de pobreza en la CAPV

| | Pobreza de mantenimiento | | | | Pobreza de acumulación | |
|-------------|--------------------------|---------|-----------------------|---------|------------------------|---------|
| | Pobreza Grave | | Ausencia de Bienestar | | % | Hogares |
| | % | Hogares | % | Hogares | | |
| 1986 | 4,9 | 29.100 | 26,7 | 158.600 | 2,1 | 12.500 |
| 1996 | 4,6 | 31.092 | 31,6 | 212.961 | 1,6 | 10.849 |

Fuente: *La pobreza en Euskadi* (1986) y *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales* (1996).

³²⁴ Para analizar la evolución de la pobreza en la CAPV se han utilizado dos estudios realizados por el Gobierno Vasco, el primero titulado *La pobreza en la CAPV*, referido a 1986; y el segundo, editado bajo la denominación *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales*, en relación a 1996. En ambos estudios se utilizó la misma metodología, lo que permite realizar comparaciones temporales. Diferenciaban tres tipos de pobreza: a) pobreza de acumulación, b) pobreza de mantenimiento y c) pobreza encubierta. La primera está relacionada con “la incapacidad de un hogar para conseguir acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, a largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuado. Implica una situación global de precariedad diferencial en la disponibilidad de este tipo de bienes y en el nivel de los recursos patrimoniales disponibles, circunstancias que se traducen en unas condiciones de vida insuficientes para mantener una existencia digna.” La “pobreza de mantenimiento” hace referencia a “la insuficiencia de recursos económicos para hacer frente en el corto plazo, a la cobertura de las necesidades básicas, particularmente, las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado.” La “pobreza encubierta” pone de manifiesto la situación de unidades familiares potencialmente independientes, que en caso de optar a la emancipación implicarían condiciones de pobreza. Estas situaciones se diferencian a su vez de otras dos posiciones sociales, una consiste en la “ausencia de bienestar” que se refiere “a la insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a los gastos que son considerados, en una determinada sociedad, como necesarios para participar mínimamente en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad.” Y la otra se trataría de la “situación de bienestar propiamente dicha” en la que se incluirían todas las per-

Como puede observarse en la tabla, ha descendido ligeramente la proporción de hogares en situación de pobreza de acumulación, así como la de hogares en situación grave de pobreza de mantenimiento.³²⁵ No obstante, se ha producido un aumento del número de hogares en situación de ausencia de bienestar, es decir, aquellos cuya capacidad adquisitiva se sitúa por debajo de los mínimos necesarios para participar en el modo de vida de la sociedad de pertenencia.

El hecho referenciado anteriormente está relacionado con los cambios en el modelo de sociedad y, particularmente, con la incidencia del desempleo y la tendencia desasistencializadora de los sistemas de protección social. Así se pone de manifiesto observando la transformación operada en el perfil sociodemográfico de la población en situación de pobreza.

En 1986, la pobreza se relacionaba con la vulnerabilidad de determinados sectores de población ante las coyunturas del mercado de trabajo. El núcleo fuerte correspondía con hogares posicionados por encima del umbral de pobreza que, ante la crisis económica, iniciaron un proceso de movilidad descendente. De hecho, un rasgo característico en el comportamiento de las familias pobres era la tendencia a la descapitalización, utilizando los ahorros como medio de afrontar las necesidades económicas sobrevenidas. Esto podía derivar en una pobreza de acumulación, si las condiciones se prolongaban durante amplios periodos de tiempo.

Sin embargo, el perfil de la pobreza de 1996 muestra el carácter estructural del problema. Se ha incrementado la incidencia de la pobreza en los hogares en situación de desempleo (tabla 22):

Tabla 22:
Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento según la relación con la actividad de la persona principal

| Situación Laboral | Pobreza grave | | Ausencia de bienestar | |
|--------------------------|----------------------|------|------------------------------|------|
| | 1986 | 1999 | 1986 | 1996 |
| Ocupado/a | 1,4 | 0,8 | 23,0 | 20,1 |
| Parado/a | 28,8 | 32,7 | 65,9 | 73,9 |
| Inactivo/a | 6,5 | 6,0 | 40,5 | 40,4 |

Fuente: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*, op. cit. pág. 67.

La baja desmercantilización que ha caracterizado el modelo de bienestar español en la década de los ochenta, no se ha corregido en la década de los años noventa. Este hecho ha repercutido en mayor medida entre la población desempleada,

sonas cuyo nivel de vida se define de acuerdo a los estándares medios de la sociedad de pertenencia. En el anexo 8 puede consultarse las definiciones operativas utilizadas por el Gobierno Vasco para la realización de ambos estudios.

³²⁵ Aunque en este caso desciende en términos relativos pero no en términos absolutos, ya que el número de hogares afectados por pobreza grave ha crecido en 2000 unidades.

para la cual se ha incrementado la incidencia de pobreza de mantenimiento tanto en las situaciones de pobreza grave como de ausencia de bienestar. En 1996, el 32,7% de la población desempleada se encontraba en situación grave de pobreza de mantenimiento y un 10% afectada por pobreza de acumulación.

La pérdida de intensidad protectora ante los riesgos sociales junto con el abandono del pleno empleo como objetivo de la política económica acrecientan las condiciones de pobreza de quienes tienen menores oportunidades de trabajo. De hecho, como se ha señalado anteriormente, la sociedad postindustrial requiere mano de obra altamente cualificada; sin embargo, entre la población en situación de pobreza predominan los hogares, cuya persona principal se corresponde con niveles básicos de instrucción (tabla 23):

Tabla 23:
Distribución de los hogares vascos según el nivel de instrucción de la persona principal, 1996 (porcentajes verticales)

| Nivel de instrucción | Pobreza de Mantenimiento | | | Pobreza de Acumulación |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| | Pobreza grave | Ausencia de bienestar | En situación de bienestar | |
| Analfabetos | 4,2 | 3,2 | 0,6 | 7,2 |
| Sin estudios | 9,3 | 8,7 | 3,3 | 15,1 |
| Primarios | 70,2 | 69,5 | 53,5 | 63,7 |
| Secundarios | 7,1 | 7,8 | 12,2 | 7,9 |
| Profesionales | 7,1 | 8,0 | 14,6 | 0,0 |
| Terciarios | 2,0 | 2,7 | 15,8 | 0,0 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*.

En los hogares peor posicionados socialmente predominan los niveles más bajos de estudios, con una proporción elevada de hogares encabezados por personas analfabetas o sin estudios, 22,3% en los hogares en situación de pobreza de acumulación, y 13,5% en los de situación de pobreza grave de mantenimiento. Paralelamente en estos grupos destaca la baja proporción o total ausencia de hogares encabezados por personas con estudios universitarios. La misma tendencia se observa respecto a la pobreza de acumulación, donde el 90% de la población tenía estudios primarios o menos.

En la medida que pobreza y desempleo están relacionados, aquella repercute de forma directa en los sectores afectados significativamente por el paro y la precariedad laboral, es decir, mujeres y jóvenes. En el primer caso, la mayor tasa de desempleo y el predominio del trabajo reproductivo contribuyen a incrementar el riesgo de pobreza, ante situaciones de ruptura familiar, como las derivadas de separación, divorcio o viudedad; es lo que se ha denominado feminización de la pobreza (Iglesias de Ussel, 1988; Mora Temprano, 1994; Fernández Viguera, 1995).

La incidencia de la pobreza en los hogares monoparentales encabezados por una mujer³²⁶ ha seguido una tendencia ascendente (tabla 24):

Tabla 24:
Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento según la tipología familiar

| Tipología Familiar | Pobreza grave | | Ausencia de bienestar | |
|--------------------|---------------|------|-----------------------|------|
| | 1986 | 1996 | 1986 | 1996 |
| Personas solas | 12,8 | 7,4 | 42,3 | 46,6 |
| Parejas sin hijos | 4,5 | 4,4 | 34,9 | 36,3 |
| Parejas con hijos | 3,5 | 2,6 | 29,0 | 24,7 |
| F. Monoparentales | 6,6 | 13,0 | 31,6 | 40,5 |

Fuente: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*, op. cit. pág. 68.

El sector de las familias monoparentales ha sido el único en experimentar un incremento en ambos tipos de pobreza; en 1986 presentaban una incidencia de pobreza grave del 6,6% y de ausencia de bienestar de 31,6%; en 1996, ambos parámetros han aumentado hasta 13% y 40,5% respectivamente.

También otras tipologías de familia han experimentado mayor incidencia de pobreza, en particular los hogares unipersonales y las parejas sin hijos, en relación a situaciones de ausencia de bienestar. De donde se desprende que la pobreza no está relacionada con la falta de previsión de las familias numerosas, sino con la dificultad de participar en el mercado de trabajo.

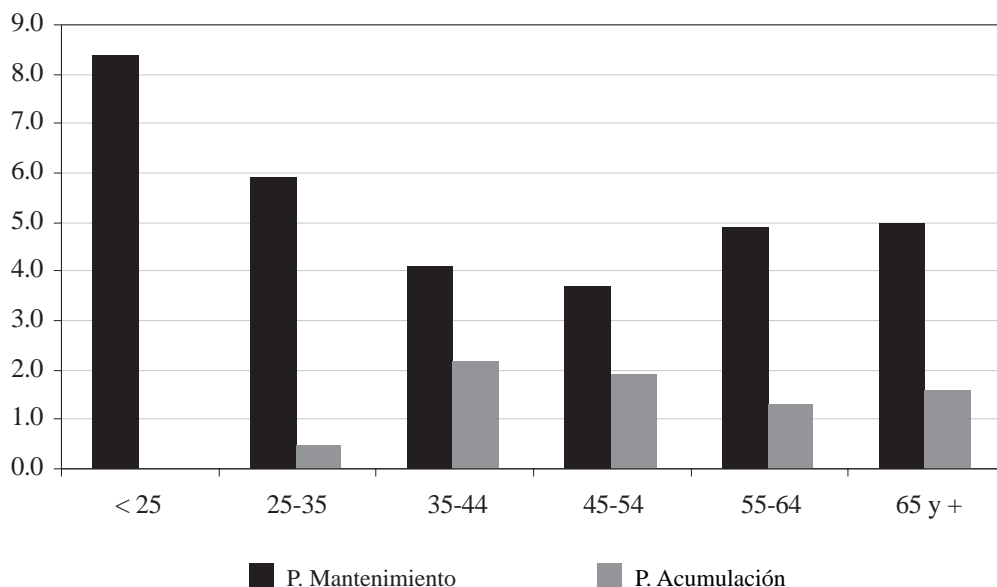
Por su parte, la población juvenil muestra una incidencia de pobreza superior a 7 puntos en 1996 (gráfico 16). A este dato debe añadirse la situación de pobreza encubierta, contenida en el ámbito familiar, ante la dificultad para emanciparse debido a la ausencia de recursos propios.

La población menor de 35 años presentaba los mayores niveles de pobreza de mantenimiento. La pobreza de acumulación afecta en mayor medida a los grupos de edad de treinta y cinco o más años, es decir, de las unidades convivenciales que no pueden hacer frente a los gastos relativos al patrimonio. En este sentido, cabe destacar el retroceso experimentado por la población pobre en el régimen de tenencia de la vivienda (tabla 25).

En el periodo de estudio ha disminuído la proporción de hogares con vivienda en propiedad duplicándose la tenencia en régimen de alquiler; además es notable el incremento de los hogares con otras formas de vivienda entre las que se incluyen pisos compartidos, pensiones, etc.

³²⁶ En 1996 el 83,42% de los hogares monoparentales tenían como persona principal a una mujer. EUSTAT (1996): "Familia y Fecundidad", en *Encuesta de Población y Vivienda*. Volumen 6.

Gráfico 16:
Incidencia de la pobreza por grupos de edad en la CAPV, 1996



Fuente: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales* (1996) op. cit. pág. 7.

El análisis realizado sobre el desarrollo económico de la sociedad vasca, en los últimos años del siglo XX, permite constatar que aquél no se ha traducido en una disminución de las desigualdades sociales. Por el contrario, se han acentuado las diferencias entre quienes tienen posibilidades de rentabilizar su fuerza de trabajo en la economía postindustrial y quienes mantienen una relación de precariedad con el mercado laboral. En este contexto, la pérdida de intensidad protectora de los sistemas sociales welfaristas, en su reestructuración hacia las premisas neoconservadoras, han propiciado el abandono de políticas igualitaristas, basadas en derechos sociales colectivos, y su sustitución por sistemas de comprobación de rentas,

Tabla 25:
Evolución de la tenencia de vivienda en los hogares afectados por la pobreza de acumulación

| | 1986 | 1996 |
|----------------|------|------|
| Propiedad | 58,9 | 25,1 |
| Alquiler | 39,1 | 60,4 |
| Otra situación | 1,8 | 14,5 |
| Total | 100 | 100 |

Fuente: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*.

orientados a la cobertura del mínimo de subsistencia para evitar el riesgo de desintegración social. El resultado, en términos de estratificación es la moderación de las condiciones graves de pobreza de mantenimiento aunque la persistencia, e incluso profundización, de las situaciones de ausencia de bienestar.

**6. LA POLÍTICA SOCIAL
EN EL PAÍS VASCO
EN LAS DÉCADAS
DE LOS AÑOS OCHENTA
Y NOVENTA**

6. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PAÍS VASCO EN LAS DÉCADAS DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA

A lo largo del periodo de estudio, la política social del País Vasco ha seguido un proceso de adaptación a los cambios sociales y políticos que han definido la transición de la sociedad industrial a la postindustrial y del Estado de Bienestar al post-welfarismo. La política social de la década de los ochenta se caracterizó por una tendencia hacia la universalización de las políticas sociales generales; se definían como derecho de ciudadanía dirigidas a todos los miembros de la comunidad, independientemente de sus recursos económicos. Asimismo, se favoreció la puesta en marcha de programas de carácter preventivo y promocional desde los Servicios Sociales, que partían de una visión amplia de bienestar, según la definición de diferentes autores aplicados a la política social de otros países (Wilensky & Lebaux, 1958; Titmuss, 1974). En aquéllos años se creó el sistema público de Servicios Sociales de la CAPV siguiendo un modelo descentralizador que posibilitara el mayor acercamiento posible a los problemas sociales; se produjeron las transferencias de Educación (1981), Sanidad (1988), Servicios Sociales (1988) y determinadas prestaciones económicas como el Fondo Nacional de Asistencia Social o Fondo de Bienestar social (1981).²⁷¹

El proceso de reconversión industrial, iniciado en la CAPV a mediados de los años ochenta, y el consiguiente incremento del desempleo, incidió en el desarrollo de las políticas sociales en la década siguiente. Además, hubo otros factores de tipo sociodemográfico, como el envejecimiento de la población y la incorporación de las mujeres a la población activa; y de tipo ideológico como la influencia de las tesis neoconservadoras en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Todo ello propició la orientación de la política social vasca de los años noventa hacia el selectivismo, donde el criterio de acceso a los recursos y prestaciones del Sistema de Servicios Sociales se define en función de la situación económica de la persona demandante y de su familia, dejando de ser un derecho subjetivo (Beltrán Aguirre, 1992) para convertirse en una ayuda social. Este tipo de políticas sociales ha cristalizado en la implantación de diferentes programas asistenciales; su finalidad consiste en paliar las consecuencias de los problemas sociales sin incidir en sus causas

²⁷¹ Entre 1981 y 1984 el Gobierno Vasco asumió la gestión del FONAS mediante la tramitación de las ayudas del Fondo de Bienestar Social. Durante este tiempo se incrementó el número de perceptores (pasando de 10.000 a 13.000) por ampliación de los criterios de acceso a las ayudas y aumentó la cuantía a percibir por cada beneficiario.

mostrando una concepción residual del bienestar (Wilensky & Lebaux, 1958; Titmuss, 1974).

Los cambios en la orientación de la política social tienen consecuencias en términos de ciudadanía para el conjunto de la población (Alonso, 1999). El acceso a las prestaciones o servicios deja de definirse por un criterio común de pertenencia a la comunidad, que parte del principio de igualdad de todos los miembros, para utilizar baremos de necesidad económica u otras formas de restricción estableciendo una relación de desigualdad entre diferentes sectores sociales. Asimismo, en la medida que se ha ido imponiendo el discurso neoconservador, defensor del recorte presupuestario del gasto social y de la incorporación de la iniciativa privada en la provisión social, se ha limitado el alcance de las políticas sociales, sin que ello esté justificado por un descenso de los problemas y necesidades sociales de la población.

Para observar empíricamente estos cambios se ha analizado el desarrollo legislativo del Sistema de Servicios Sociales de la CAPV; los programas y recursos promovidos por la Diputación Foral de Gipuzkoa y por el Ayuntamiento de Eibar; así como la evolución de los presupuestos de gasto a lo largo del periodo de estudio de ambas instituciones.

6.1. Marco jurídico de la política social en el País Vasco

Las bases del entramado institucional de la política social vasca fueron establecidas durante la transición española, mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre por la cual se aprobaba el Estatuto de Autonomía. En su artículo décimo quedaron definidas como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma Vasca: Asistencia Social; Fundaciones y Asociaciones de carácter benéfico, asistencial y similares; organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social; Desarrollo Comunitario, Condición Femenina, Política Infantil, Juvenil y de la Tercera Edad, entre otras. Todas estas competencias eran plenas y excluyentes; ningún otro poder podía intervenir realizando acciones ejecutivas y legislativas sin autorización de la Comunidad Autónoma Vasca, tal como había reconocido la Constitución española de 1978.

La distribución competencial entre las diferentes instituciones del País Vasco se articuló en la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, conocida como "Ley de Territorios Históricos". Según dicha Ley correspondía al Gobierno Vasco la función legislativa y a las Diputaciones Forales desarrollarlas en su ámbito territorial. Por su parte, los Ayuntamientos también debían regirse por la Ley de Bases de Régimen Local, promulgada en 1985, en la que se destacaban las obligaciones municipales en cuanto a prestación de Servicios Sociales, de promoción y reinserción social.

A principios de la década de los ochenta estaba fijada la estructura organizativa de la política social vasca; se optó por la descentralización de la gestión, dando am-

plio margen de decisión a las Diputaciones Forales para la puesta en marcha de las políticas asistenciales. Ello ha provocado diferencias en los procedimientos de atención y protección social de los usuarios de Servicios Sociales entre las tres provincias vascas.²⁷²

6.1.1. Las Leyes de Servicios Sociales de la CAPV

El estudio de la legislación promulgada en la CAPV muestra el esfuerzo del ejecutivo autónomo dirigido al ordenamiento del sector de la protección social, como sugiere el hecho de haber aprobado dos Leyes de Servicios Sociales en un periodo de tiempo inferior a quince años. La existencia de un marco jurídico es condición necesaria, aunque no suficiente, para la consolidación de la política de bienestar social, independientemente del partido que gobierne la cartera de Servicios Sociales en cada legislatura, como ponía de manifiesto Gemma Zabaleta²⁷³:

“Hay determinadas cosas que no pueden estar en manos de opciones partidistas, si no que son consolidación del sistema de bienestar y luego cada uno le meterá cierto matiz de uno u otra índole, o hará más hincapié en unos u otros aspectos o colectivos, pero consolidar el sistema público de Servicios Sociales, a mí me parece que eso es importante.”

La existencia de la propia Ley determina las funciones de las diferentes administraciones implicadas en la promoción del Bienestar Social, estableciendo al menos, los mínimos a cumplir, y quedando en la “voluntad” política el alcance de las medidas. El desarrollo legislativo y ejecutivo de los Servicios Sociales en la CAPV debe interpretarse en referencia a la evolución de las políticas sociales occidentales.

Si se comparan los objetivos de las Leyes de Servicios Sociales de 1982 y de 1996 se puede comprobar que la primera tenía como objetivo adecuar el sistema tardofranquista a las corrientes del welfarismo continental; la segunda, delimitar las competencias asistenciales de los Servicios Sociales, adaptándose a las tendencias neoconservadoras de la década de los noventa.

La Ley de Servicios Sociales de 1982 destacó por su amplitud en la definición de tales servicios. Su principal objetivo quedaba perfilado en “corregir los defectos de la situación actual” caracterizada por la dispersión legislativa; multiplicidad de organismos que se ocupaban de los Servicios Sociales; financiación diferenciada de los mismos; centralidad de los órganos de decisión; y, escaso apoyo a la iniciativa privada sin fin de lucro que había desarrollado sus funciones en los ámbitos no atendidos por el sector público. Ante este panorama se presentaba como “una Ley básica, unitaria y coherente, que regula en su globalidad, el campo entero de los

²⁷² Debido a estas diferencias metodológicamente se ha optado por centrar el trabajo de campo en la provincia de Gipuzkoa.

²⁷³ Directora de Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa en los años 1991 a 1993, (PSOE). Entrevista realizada en enero de 1999 para la realización del trabajo de campo de nuestra tesis.

Servicios Sociales y no un sector parcial de los mismos.”²⁷⁴ Desde esta perspectiva, la intervención pública se consideraba como una política integral a favor del bienestar, entendido en sentido amplio.

La Ley de 1982 partía de una orientación desarrollista del bienestar social definiendo los Servicios Sociales como “aquellos servicios que contribuyen a promover el bienestar y el desarrollo de los individuos y de los grupos en la Comunidad y su adaptación al entorno social” adecuándose a la definición de la Carta Social Europea. Ello estaba explicitado en el artículo primero, donde se definía el objeto de la misma: “Garantizar mediante un sistema público de servicios, aquellas prestaciones sociales que tienden a favorecer el pleno y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, promover su participación en la vida ciudadana y conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a su marginación.” Con ello determinaba como competencia de las instituciones públicas el desarrollo de las condiciones que promovieran la integración social del ciudadano.

Por su parte, la Ley de 1996 tiene como objetivo adecuar el marco legislativo a la nueva realidad social caracterizada por la consolidación de una serie de cambios sociales como el crecimiento del desempleo; envejecimiento de la población; incorporación de las mujeres al mercado laboral; presencia del tejido asociativo en lo social y mayor participación del voluntariado; junto a la redefinición de competencias establecidas por las Leyes de Territorios Históricos y de Bases de Régimen Local.

El objeto de la Ley 5/1996 de Servicios Sociales consiste en “ordenar, estructurar, promover y garantizar mediante un sistema de responsabilidad pública un derecho, el derecho de la ciudadanía a los Servicios Sociales.” Con esta definición, la Ley incorpora uno de los aspectos significativos de las políticas sociales de los años noventa diferenciando entre gestión y responsabilidad pública; se mantiene la existencia del derecho de la ciudadanía a los Servicios Sociales aunque no necesariamente gestionados públicamente. Este cambio de tendencia en la gestión de los Servicios Sociales se aprecia en la sustitución de la expresión utilizada en el texto de 1982 “sistema público de servicios” por “sistema de responsabilidad pública”. Este giro lingüístico permite la apertura del Sistema de Servicios Sociales a la iniciativa privada, en su triple vertiente de sociedad civil, altruismo y mercado.

Ambas Leyes aludían a la coordinación con la iniciativa privada; la de 1982 lo hacía de forma genérica mencionando la posibilidad de que la iniciativa privada sin ánimo de lucro pudiera “colaborar en la prestación de tales servicios” (artículo 5.1). Sin embargo, en la Ley de 1996 este aspecto se trata en el Título V; donde se destaca la pretensión de crear “un sistema más abierto que permite la participación de la iniciativa privada en la prestación de los Servicios Sociales, con garantía del mantenimiento de unos niveles adecuados.”²⁷⁵ Para ello, se establecen los requisitos que deben cumplir las entidades privadas de Servicios Sociales; los criterios de con-

²⁷⁴ Exposición de motivos Ley 6/1982 de Servicios Sociales.

²⁷⁵ Ley 5/1996 de 18 de octubre, de Servicios Sociales. Exposición de motivos.

certación entre administración pública e iniciativa privada y la participación del voluntariado.

Según la Ley de 1996 corresponde a la Administración la concesión de autorización para la apertura de centros de Servicios Sociales de titularidad privada; detenta la función inspectora, pudiendo establecer medidas cautelares en caso de riesgo para las personas usuarias. Además de la supervisión y control de la iniciativa privada, la Administración puede concertar con aquélla la prestación de Servicios Sociales mediante la firma de concertos, convenios u otras formas de cooperación. Se da prioridad a la concertación con entidades privadas sin fin de lucro, aunque se deja abierta la posibilidad de actuar conjuntamente con la iniciativa mercantil. También asume como competencia de la Administración Pública el fomento de “actitudes de solidaridad mediante el trabajo voluntario” en las actividades de los Servicios Sociales. Todo ello ha permitido el desarrollo del sector privado, mercantil y altruista, en la gestión de los servicios y prestaciones sociales.

La financiación de los Servicios Sociales también permite constatar diferencias entre ambas Leyes. La Ley de 1982 obligaba a Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos a consignar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para hacer frente a sus responsabilidades en materia de Servicios Sociales. De esta manera, se reconoce la responsabilidad pública en la financiación de los servicios para el bienestar social de la ciudadanía. La Ley de 1996 amplía las fuentes de financiación, reconociendo además de las entidades públicas –Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos– la contribución de las personas usuarias así como “cualquier otra aportación económica que pudiera producirse.”²⁷⁶ Estas dos nuevas fuentes de financiación están asociadas con la orientación neoconservadora de las políticas sociales, al hacer extensible la financiación de los servicios a los sujetos afectados y también abriendo la posibilidad de cofinanciación por parte de entidades privadas.

Respecto a la participación de los usuarios en la financiación de los servicios recibidos, la primera únicamente consideraba la posibilidad de tal participación (artículo 30). La segunda establece una serie de criterios, destacando el coste del servicio; grado de utilización; ingresos y patrimonio de la persona usuaria o “en su caso, de las personas obligadas legalmente a prestarle asistencia.”²⁷⁷ Con ello, queda explicitada la responsabilidad de la familia en la atención a los problemas sociales de sus miembros; la Administración será responsable subsidiaria en aquellos casos donde quede probada la insuficiencia de medios por parte del sujeto y su familia.

El establecimiento de tales criterios para determinar la participación económica de los usuarios en el coste del servicio indica el retroceso del principio de universalidad de los derechos sociales (Alonso, 1999); además contiene un riesgo de deslegitimación, particularmente por parte de quienes padeciendo una situación de nece-

²⁷⁶ Ley 5/1996 de Servicios Sociales, Artículo 28.

²⁷⁷ Ley 5/1996 de Servicios Sociales, Artículo 33.

sidad social objetiva deben «pagar» el servicio correspondiente, en base a sus ingresos, soslayando su contribución fiscal al sostenimiento del erario público.²⁷⁸ Este requisito conlleva también el riesgo de estigmatización de los servicios públicos en la medida que la restricción del gasto limite la atención únicamente a la población con menores recursos, pudiendo incidir en la calidad de los servicios.

Los aspectos anteriormente señalados permiten afirmar que la evolución de los Servicios Sociales en la CAPV, a través de su regulación jurídica, ha seguido las tendencias neoconservadoras de los noventa concertando la acción pública con la iniciativa privada, fomentando la participación de la sociedad civil a través del voluntariado y señalando a la familia como responsable preferente ante las situaciones de necesidad social de sus miembros.

Desde el punto de vista organizativo, la regulación de 1996 divide el Sistema de Servicios Sociales en dos niveles: Servicios Sociales de Base y Servicios Sociales Especializados; aunque como manifiesta Gemma Zabaleta, ésta era la reglamentación jurídica de una práctica organizativa desarrollada en el último decenio:

“Una de las cosas que pusimos en marcha, y ha permanecido después con recortes, ha sido el pensar que nosotros partimos de la descentralización de los Servicios Sociales por la propia Ley [de 1982]; la última, ya establece con claridad lo que son los Servicios Sociales Básicos y los especializados, qué tienen que hacer los Ayuntamientos, Diputaciones y el Gobierno.²⁷⁹”

La Ley de Servicios Sociales de 1996 establece que todos los municipios deben disponer de Servicios Sociales de Base y los de más de 20.000 habitantes también de “servicios destinados al acogimiento de urgencia para atender situaciones críticas de falta de alojamiento o por graves conflictos convivenciales, así como centros que favorezcan la convivencia social y la solidaridad entre los/as ciudadanos/as” (Artículo 12.2).

El Servicio Social de Base es concebido como el punto de encuentro del ciudadano con el Sistema de Servicios Sociales; por ello se potencia la máxima descentralización y proximidad a la población. Estos servicios se definen como “unidades polivalentes y multidisciplinares de actuación que tienen como objetivo central el desarrollo de la acción comunitaria, coordinando y gestionando en sus áreas de influencia el acceso a las diversas instancias del Sistema de Servicios Sociales” (artículo 7.2). Las funciones de las unidades de base pueden dividirse según la población destinataria. Por un lado, desarrollan acciones de información, valoración, orientación sobre derechos, así como sensibilización y prevención sobre problemas sociales; estas funciones están dirigidas a la población general. Por otro lado, ges-

²⁷⁸ También puede inhibir el uso de servicios por parte de determinados estratos de la población con necesidades sociales no cubiertas. Un ejemplo aparecía en EL CORREO del 24 de octubre de 1999, edición Bizkaia, dando cuenta de la incidencia de desnutrición en personas mayores que viven solas, procedentes de estratos sociales con rentas altas, debido a la falta de control que ejercía la asistencia social pública en hogares más modestos.

²⁷⁹ Entrevista a Gemma Zabaleta, Diputada Foral de Bienestar Social, 1991-1993.

tionan servicios y prestaciones dirigidos a colectivos específicos caracterizados por su situación de necesidad social y/o económica.

Los Servicios Sociales Especializados son los dirigidos a colectivos específicos con el objeto de “proporcionar prestaciones técnicas (no sanitarias) a personas que se encuentren con graves deficiencias físicas, psíquicas o sociales para acceder al uso normalizado de los sistemas ordinarios de protección social.” (Artículo 8.2) El acceso a este nivel requiere la derivación desde el Servicio Social de Base, y por tanto, del estudio previo de la situación de necesidad y de la comprobación del cumplimiento de requisitos para tener derecho a la prestación o servicio específico.

A nivel institucional los Servicios Sociales de Base corresponden al ámbito municipal y los Servicios Especializados al foral, que también se ocupa de la planificación de los primeros en su territorio. En términos generales la estructura organizativa de los Servicios Sociales no ha variado en el periodo de estudio, aunque si se han producido cambios en cuanto a la orientación y alcance de la política social ejecutada a través de aquéllos.

6.2. Evolución de los Servicios Sociales en Gipuzkoa: presupuesto y programas de actuación

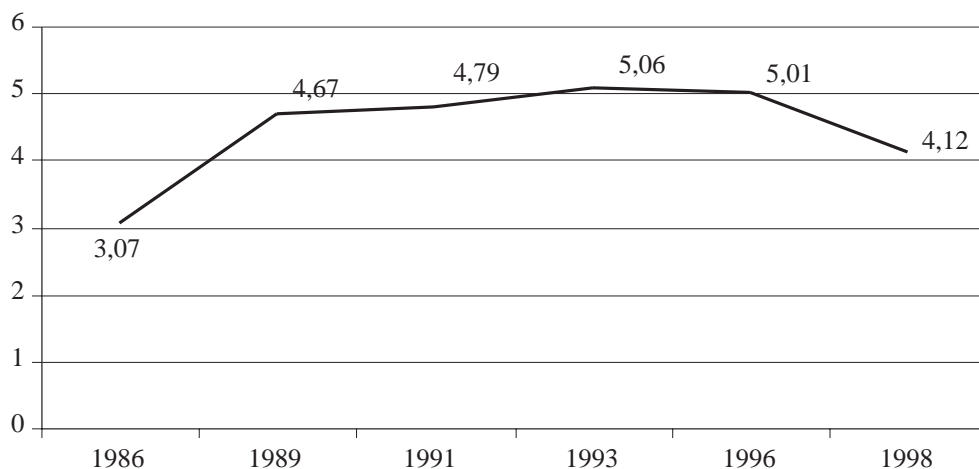
Desde un punto de vista analítico se puede identificar 1993 como el punto de inflexión de las políticas sociales en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Aquel año coincidió con la crisis del sector industrial y el consiguiente aumento del desempleo.²⁸⁰ Con la crisis se impusieron las tesis neoconservadoras favorables a la desregulación del mercado de trabajo, reducción del gasto público e incorporación de la iniciativa privada en la provisión social. Hasta ese momento el Sistema de Servicios Sociales había seguido una trayectoria expansiva, en términos de gasto y situaciones de protección, como demuestra el análisis realizado al desarrollo evolutivo de las políticas desarrolladas por el Departamento Foral de Bienestar Social.

En la década de los años ochenta y primeros noventa se potenció el desarrollo del Sistema de Servicios Sociales, entendidos en un sentido amplio de promoción del bienestar. La Diputación Foral de Gipuzkoa reconocía como finalidad de la política social el desarrollo de un sistema de derechos ciudadanos, mediante la constitución del entramado jurídico, organizativo, administrativo financiero y asistencial en el campo de la acción social y el desarrollo de un conjunto de recursos sociales que permitieran prevenir y remediar las situaciones carenciales. Para ello, se consideraba necesario que el Sistema de Servicios Sociales fuera público, adaptado a las necesidades individuales y colectivas y dirigido a la cobertura de todas las situaciones carenciales.

²⁸⁰ Precisamente en la CAPV, el año 1993 registró la mayor tasa de desempleo entre 1985 y 1998, cercana al 25%, según la *Encuesta de Población en relación con la Actividad*, Eustat, 1998.

El presupuesto de gasto en Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa siguió una tendencia creciente entre 1986 y 1993, año en el que alcanzó su punto álgido (gráfico 17).

Gráfico 17:
Proporción del presupuesto de Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre el conjunto del presupuesto foral, 1986-1998



Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Véase Anexo 9 tabla B.1 con los datos absolutos).

Entre 1986 y 1988 el Departamento Foral recibió transferencias en materia de Asistencia Social.²⁸¹ Ello hizo posible la consolidación del Sistema de Servicios Sociales en Gipuzkoa. Posteriormente el presupuesto comenzó una trayectoria descendente, cuya explicación debe buscarse en la tendencia a la contención del gasto social, relacionado con la influencia de las tesis neoconservadoras. De hecho, en 1998 el presupuesto foral creció con respecto a 1996 un 27,23%, mientras que el incremento porcentual del gasto en Bienestar Social no alcanzó el 5%; además, entre 1993 y 1997, en Gipuzkoa se produjo un descenso del gasto social en relación al P.I.B., pasando del 1,8 al 1,7 respectivamente.²⁸²

²⁸¹ En la Diputación Foral de Gipuzkoa estas competencias fueron estructuradas por los decretos forales 26/1985 de transferencia de las competencias en materia de Asistencia Social; el decreto foral 44/1985 de transferencia de las competencias en materia de Protección a la Mujer; y el decreto foral 457/1985 de transferencia de las competencias en materia de Protección, tutela y reinserción social de menores. Para mayor ampliación véase Areizaga Hernández, J.C.: "La distribución competencial en materia de bienestar social", en Revista ZERBITZUAN. El INSERSO se transfirió a la CAPV y por aplicación de la Ley de Territorios Históricos pasó a ser competencia de las Diputaciones Forales en 1988.

²⁸² Eustat: *Estadística de Servicios Sociales*, 1997.

La reducción del gasto debe analizarse conjuntamente con la evolución de determinados indicadores sociales. Por un lado, la Encuesta de Población en Relación con la Actividad²⁸³ muestra el incremento de las tasas de desempleo en Gipuzkoa, entre 1991 y 1996 pasó del 13,8% a un 20,1%; además en 1997 un 5,53% de las familias gipuzkoanas tenían a todos sus miembros en situación de desempleo; también se ha experimentado un incremento de la proporción de parados de larga duración (más de dos años en desempleo), en 1993 sumaban el 37,8% de los desempleados gipuzkoanos y en 1998 la proporción ascendía al 47%. Por otro lado, ha aumentado el número de personas mayores de 65 años, manteniéndose estable la tasa de dependencia en 13% tanto en 1991 como 1996.²⁸⁴ Estos datos ponen de manifiesto que el decremento presupuestario no puede ser explicado por el descenso de los problemas sociales, sino por un cambio en la orientación política.

La *etapa de consolidación* de los Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa (1989-1993) tuvo entre sus objetivos la adecuación de la acción social al nuevo contexto del bienestar transformando “el carácter benéfico-graciable de ciertos aspectos de la acción social en derechos ciudadanos a la utilización o disposición de los Servicios Sociales.”²⁸⁵ Se trataba de superar las funciones benéficas, heredadas del franquismo, para adaptarse a los valores de bienestar social propios de una concepción moderna de los Servicios Sociales. Para ello, se pretendía “consolidar, implantar y ampliar los recursos sociales de Gipuzkoa, a la vez que se compromete a evaluarlos y difundirlos a toda la población para optimizar los recursos existentes en la línea de garantizar el derecho básico al bienestar.”²⁸⁶ De esta manera la Diputación Foral de Gipuzkoa concedía al bienestar una importancia similar a otros derechos sociales como sanidad o educación al considerarlos como derechos ciudadanos dirigidos al conjunto de la población.

En la fase de estancamiento de los Servicios Sociales (1994 - 1998) los objetivos del departamento se han concentrado en delimitar las competencias exclusivas de la Diputación Foral, explicitando la responsabilidad de la comunidad y del sujeto en la satisfacción de sus necesidades sociales. Esta tendencia se observa, particularmente, al final del periodo cuando se establecen entre los objetivos del Departamento Foral de Bienestar Social: “Fomento de la cohesión social a través de la iniciativa de los particulares potenciando la solidaridad entre los grupos sociales; Intensificación de las políticas y acciones de prevención, promoviendo políticas destinadas a reducir la dependencia de los Servicios Sociales y potenciando las capacidades de los grupos y personas a los que se dirige; Seguimiento de los recursos asistenciales territoriales,

²⁸³ Eustat (Instituto Vasco de Estadística): *Encuesta de Población en Relación con la Actividad*, 1998.

²⁸⁴ La tasa de dependencia se refiere a la proporción de población mayor de 65 años sobre el conjunto de la población. Datos calculados en base al *Censo de Población y vivienda de 1991 y Padrón municipal de habitantes de 1996* del Eustat (Instituto Vasco de Estadística).

²⁸⁵ Memoria del presupuesto de gasto del departamento de Salud y Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1989.

²⁸⁶ Memoria del presupuesto de gasto del departamento de Salud y Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1991.

tanto propios como concertados.”²⁸⁷ Con esta definición programática la Diputación Foral de Gipuzkoa se ubica en las tendencias neoconservadoras de reestructuración de las políticas sociales. Por un lado, reforzando el papel de la sociedad civil a través de los grupos de voluntariado y familia (Glazer, 1993) apelando a principios de solidaridad primaria²⁸⁸; por otro, situando en los sujetos marginados la responsabilidad de su inserción (Dahrendorf, 1990) y por último, concertando la acción social con la iniciativa privada (Harris, 1988; Glazer, 1993).

6.2.1. La Política Social foral en la fase de consolidación

Las líneas o programas de actuación promovidos por la Diputación Foral de Gipuzkoa en la *fase de consolidación* de los Servicios Sociales se caracterizaron por el refuerzo de los Servicios Sociales locales. Con ello se pretendía garantizar el derecho al bienestar social de toda la población, mediante el acercamiento del Sistema de Servicios Sociales a los problemas de la ciudadanía, como destacaba Gemma Zabaleta:

“La mayor parte de los servicios se pueden y se deben prestar desde los Ayuntamientos en materia social, porque ellos son los que conocen mejor las realidades y los problemas de los ciudadanos.”

La descentralización de los Servicios Sociales era uno de los principios establecidos por la Ley de 1982; además, constituye un elemento básico de los derechos de ciudadanía, contribuyendo a la planificación de las intervenciones adaptadas a las necesidades del entorno y facilitando el acceso de la población a los recursos y prestaciones.

La consolidación del sistema público de Servicios Sociales hacía necesario dotar a los entes municipales de los recursos técnicos, humanos y financieros. Para ello se firmaron convenios de colaboración con cada Ayuntamiento de Gipuzkoa, por un plazo de cuatro años. Esta medida contribuyó a dar estabilidad al sistema, garantizando a los Ayuntamientos la disposición de recursos a medio plazo; además, facilitaba la creación de un sistema homogéneo de Servicios Sociales en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

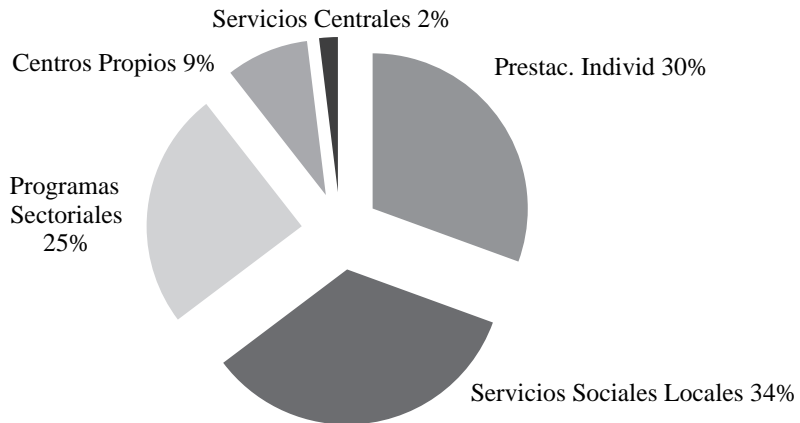
En aquellos años, los Servicios Sociales locales llegaron a concentrar más de un tercio del presupuesto foral de bienestar (gráfico 18); en 1993, cuando se habían firmado los convenios con todos los municipios gipuzkoanos, alcanzó el 36%. Posterior-

²⁸⁷ Memoria del presupuesto de gasto del departamento de Salud y Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1998.

²⁸⁸ Sobre el discurso de la solidaridad en el contexto postwelfarista, véase Alonso, L.E. (1999): “El discurso de la privatización y el ataque a la ciudadanía social”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 8, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid, pág. 39-67. El autor destaca la relación entre la apelación a la solidaridad y los riesgos derivados de la sociedad postindustrial, a partir de la desmaterialización del Estado de Bienestar. Diferencia entre la solidaridad neoliberal y la social: “Este discurso de la solidaridad es bien especial, no se postula como un sistema social general de previsión y estabilización de los riesgos, sino como un conjunto de actuaciones voluntarias, parciales, personales o pseudomercantiles (dependientes de las políticas de imagen de las empresas) para remediar situaciones de desintegración social consideradas fruto del azar o la naturaleza inalterable del ser humano”.

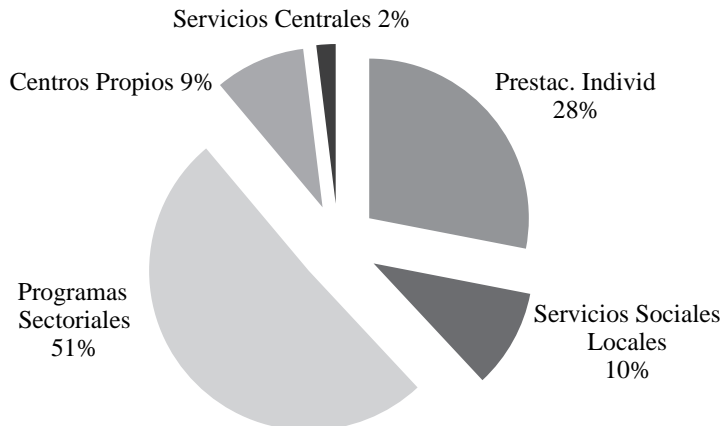
mente, el cambio de tendencia política también se reflejó en las prioridades presupuestarias; en 1998 se redujo la financiación de los Servicios Sociales locales (10%), otorgando mayor peso a los programas sectoriales (51%), dirigidos a determinados sectores de población como tercera edad, personas con minusvalías e infancia y juventud.

Gráfico 18:
Distribución del presupuesto del gasto por programas del Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1993.

Gráfico 19:
Distribución del presupuesto del gasto por programas del Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa



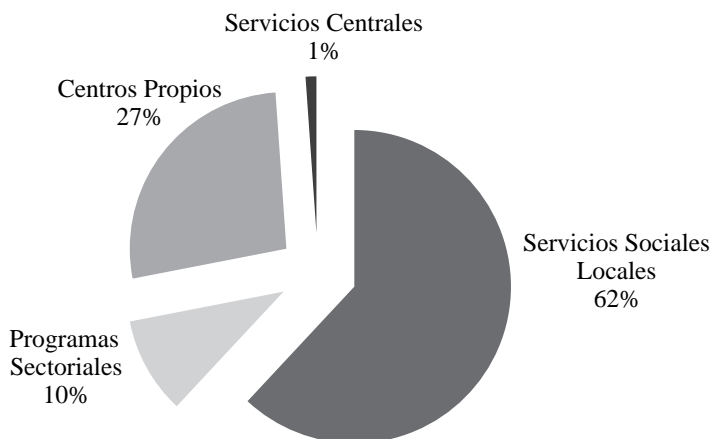
Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1998.

La distribución del presupuesto en cada momento responde a la concepción del bienestar social. En la primera fase la finalidad de la acción social pública consistió en promover la calidad de vida del conjunto de la población, tal como destaca Gemma Zabaleta:

“Una persona que puede pertenecer al colectivo de minusvalía, puede no tener ningún estado de necesidad, es decir, lo que le falta es la movilidad y para conseguir la igualdad con el resto de los ciudadanos habrá que dotar de lo que es toda la eliminación de las barreras arquitectónicas, pero puede tener empleo, puede tener una situación de familia estable, vivienda adecuada, y no tener ningún problema social más que el problema físico. Sin embargo otra persona puede pertenecer al mismo colectivo, puede requerir todo tipo de necesidades.”

Desde esta perspectiva, se enfatizaba la función preventiva de la política social, concentrando los esfuerzos en reducir los factores generadores de desigualdad - como son, entre otros, las barreras arquitectónicas -. En este sentido, se precisaba la actuación municipal en el establecimiento de prioridades de intervención, para lo cual necesitaban dotarse de una estructura organizativa adecuada. Ello fue posible mediante el impulso inversor promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa, que en 1993 se centró principalmente en la red de Servicios Sociales locales mientras que en 1998 se orientó a los programas sectoriales (gráficos 20 y 21):

Gráfico 20:
Distribución del gasto en inversiones del departamento Foral de Servicios Sociales, 1993

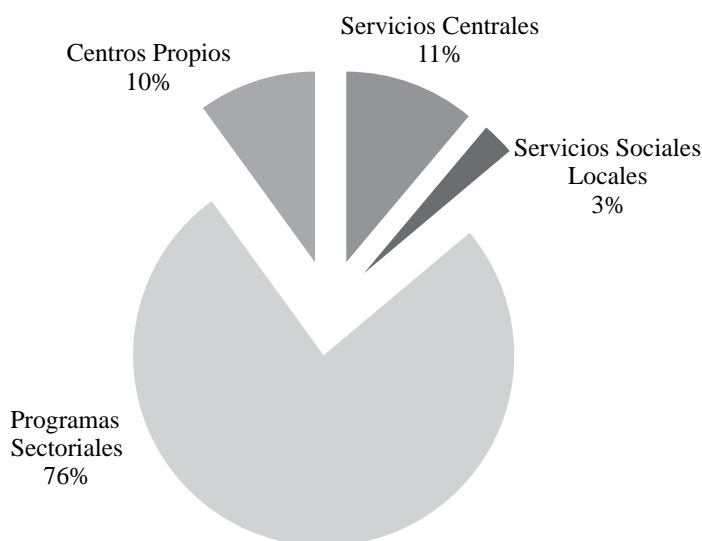


Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1998.

En la fase de consolidación, la firma de los convenios permitió homogeneizar las funciones de los Servicios Sociales municipales de Gipuzkoa. Se encargaban de

informar y orientar a toda la población sobre sus derechos sociales; también debían diagnosticar y prevenir desajustes personales, familiares y sociales habilitando los recursos necesarios para prevenir situaciones de riesgos y cuando fuera necesario tramitar la concesión de ayudas económicas. Los Servicios Sociales locales debían gestionar los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida en el entorno convivencial, mediante la implantación de servicios de ayuda a domicilio, ingreso en residencias o centros de día. En el campo de la promoción social les correspondía desarrollar una heterogeneidad de programas, dirigidos a diferentes sectores de población, con el fin de favorecer su integración y participación social, así como dinamizar el tejido social a través de las asociaciones locales.

Gráfico 21:
Distribución del gasto en inversiones del departamento Foral de Servicios Sociales, 1998



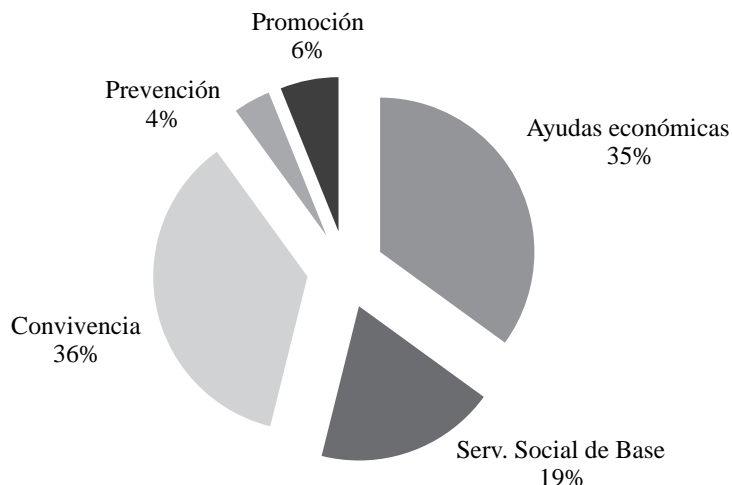
Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1998.

La gestión de los programas era competencia de los Ayuntamientos, mientras que la financiación correspondía a la Diputación Foral de Gipuzkoa. En el gráfico 22 puede verse la distribución de las transferencias a las corporaciones locales realizadas por la Diputación Foral en 1993, dentro del programa de Apoyo a la Red pública de Servicios Sociales Básicos.

El programa de Apoyo a la Red pública de Servicios Sociales Básicos tenía como objetivo proporcionar a los Ayuntamientos los recursos necesarios para que garantizaran el acceso de la población al derecho de bienestar social, entendido como calidad de vida. Se destinó más de un tercio del presupuesto a los programas

de apoyo a la convivencia como el servicio de ayuda a domicilio y el mantenimiento de los centros de día. Ambos recursos facilitaban la integración de la persona en su entorno comunitario retrasando el ingreso en residencias.

Gráfico 22:
Distribución de las transferencias corrientes a Corporaciones Locales del programa de Apoyo a la Red Pública de Servicios Sociales Básicos, 1993



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 1993.

Las transferencias para ayudas económicas a familias suponían el 35% del presupuesto, incluyendo las de Emergencia Social –específicas del Plan de Lucha contra la Pobreza– y ayudas a familias con menores en situación de riesgo. Esta aportación permitía a los Ayuntamientos disponer de recursos económicos para atender a las familias cuyos problemas derivaban de insuficiencia de medios.

El funcionamiento de los Servicios Sociales locales requería de la existencia de equipos técnicos y humanos capaces de desarrollar las funciones encomendadas a los municipios. La Diputación contribuía destinando el 19% de las transferencias corrientes al mantenimiento de aquéllos. Además, se contemplaba un 10% del presupuesto para programas de prevención y promoción social, entre los que cabe destacar los dirigidos a promover las actividades de los hogares de jubilados, trabajos de investigación social o los programas de reinserción de colectivos marginados.

Las transferencias directas a las corporaciones locales dentro del programa de la Red Pública de Servicios Sociales Básicos proporcionaban una autonomía de funcionamiento a los Ayuntamientos; siendo de su competencia la adecuación de los recursos a las necesidades de su ámbito territorial. Además, la Diputación Foral ges-

tionaba otros recursos y prestaciones que los Servicios Sociales de Base debían tramitar a las personas en función de su problemática.

La gestión de los centros propios de la Diputación Foral y los programas sectoriales se orientaron según criterios de normalización de las condiciones de vida e integración de la persona en su entorno comunitario. Gemma Zabaleta destacaba la política seguida en la atención residencial, basada en adaptarse a las características de los sujetos, como eran las personas mayores habituadas a vivir en entornos rurales.

“...a esas personas las sacábamos de sus caseríos y no querían, entonces lo que hicimos fue realizar un caserío tutelado. La gente vivía como había vivido anteriormente con su trocito de jardín, algunos animales, pero el servicio por dentro era una zona residencial.”

Los caseríos tutelados permitían producir una continuidad con los hábitos de vida de la población atendida, que recibía los cuidados requeridos en un entorno adaptado a su necesidad. En la política de menores se utilizó un criterio similar; se impulsó un programa de intervención familiar en unidades convivenciales con problemas de maltrato u abandono, y solo en los casos necesarios se procedía al internamiento del menor en centros de acogida. Entonces, se trataba de potenciar la atención en pequeñas unidades, que reprodujeran un ambiente familiar normalizado.

“Nosotros en Gipuzkoa teníamos una red de pisos dónde había una figura materna y otra paterna. Y nos encontramos con dos grandes centros, los orfanatos; eran edificios muy bonitos, pero que desarraigaban mucho. Y luego los entornos rurales, se hablaba en Euskera y muchos niños no lo conocían, lo que contribuía a su aislamiento. Necesitaban apoyo de los psicólogos. Entonces lo que hicimos fue una política de cerrar esos centros y los sustituimos por unos pisos en un barrio de San Sebastián.²⁸⁹”

Este tipo de política pretendía crear las condiciones de atención adecuadas para cada situación de necesidad, adaptando la prestación a la persona. Por tanto, cabe destacar la preocupación por el bienestar de la ciudadanía, donde el criterio determinante era la calidad de vida de la población con necesidades sociales al margen de otros planteamientos de tipo económico. Posteriormente, el cambio de signo político del Departamento Foral de Bienestar Social promocionó los establecimientos de mayor tamaño, como fórmula de reducción de costes. Esta política puede observarse particularmente en las residencias de Tercera Edad (tabla 26):

En 1993 la oferta de mini-residencias era el triple de la existente en 1996; en este mismo año se redujo el número total de residencias, pasando de 63 a 55 y se incrementaron las de mayor número de plazas.

²⁸⁹ Gemma Zabaleta, entrevista realizada en el trabajo de campo de la tesis doctoral.

Tabla 26:
Distribución de las residencias de Tercera de Edad de Gipuzkoa, según el número de plazas

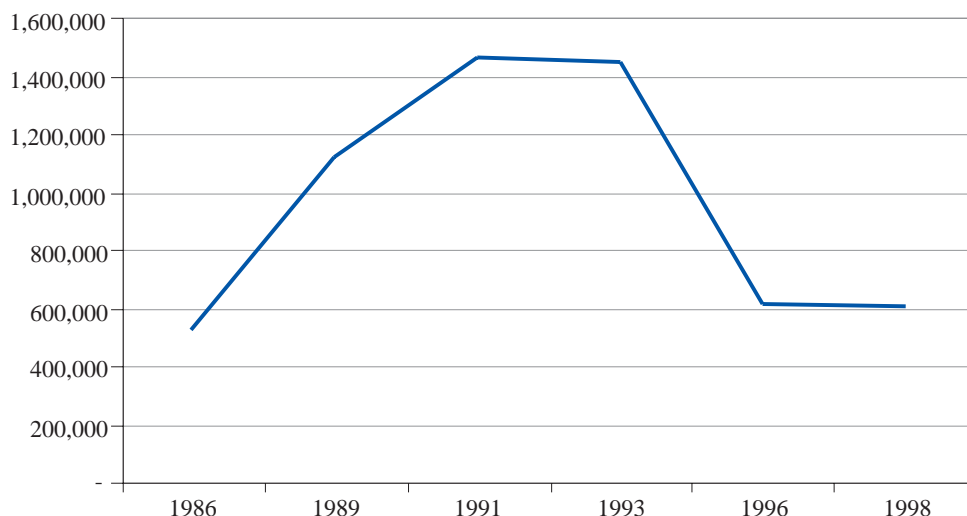
| | 1993 | 1996 |
|-----------------------|-----------|-----------|
| Menos de 13 plazas | 27 | 9 |
| Entre 13 y 29 | 2 | 5 |
| Entre 30 y 100 plazas | 27 | 33 |
| Más de 100 plazas | 7 | 8 |
| Total | 63 | 55 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Servicios Sociales del Eustat, 1993 y 1996

La determinación por un sistema orientado hacia el bienestar social de la población requería la inversión pública tanto en equipamientos (adquisición de ayudas técnicas –silla de ruedas, elevadores, etc.– equipos de telealarma, etc.) como en infraestructuras (construcción de apartamentos y mini-residencias, etc.). Esta política explicaría la expansión del gasto en inversiones realizado durante la fase de consolidación de los Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa (gráfico 23):

Gráfico 23:
Evolución de las inversiones del departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa (1986-1998)

(Miles de pesetas)



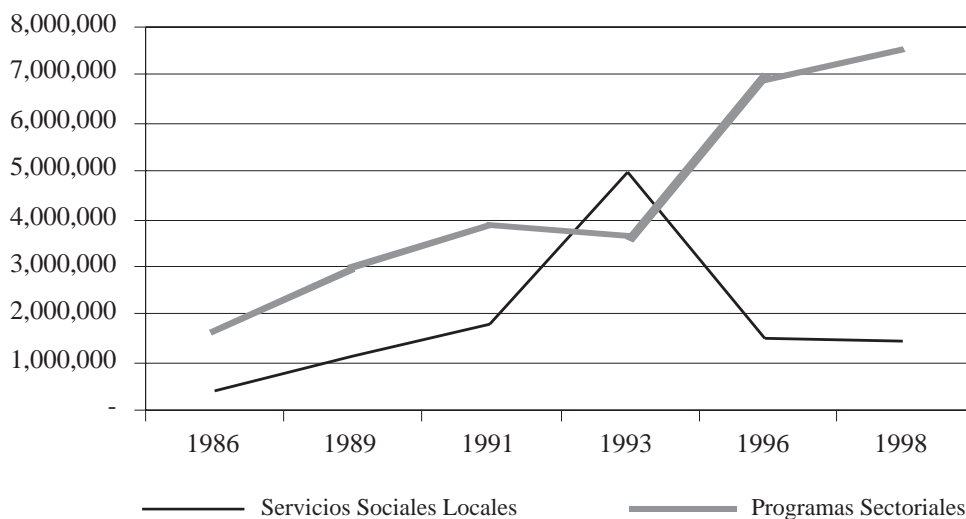
Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos de gasto de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Hasta 1991 las inversiones del Departamento Foral de Bienestar Social trazaron una trayectoria ascendente, cuando se modernizó el Sistema de Servicios Sociales con el aumento de transferencias; entre 1991 y 1993 superaron los 1.400 millones de pesetas; a partir de 1996 las inversiones se han reducido a 600 millones de pesetas. Este cambio de tendencia debe ser explicado en relación a la orientación experimentada por las políticas sociales occidentales en los últimos años de la década de los noventa, dirigidas a paliar los problemas sociales más que a promover el bienestar de la población.

6.2.2. La política social foral en la fase de estancamiento

Uno de los rasgos característicos de la política emprendida por la Diputación Foral de Gipuzkoa en la *fase de estancamiento* de los Servicios Sociales (1994-1998) ha sido precisamente la contención del gasto social, lo cual ha repercutido en el tipo de programas acometidos. La actividad foral se ha concentrado principalmente en los programas sectoriales en detrimento de los Servicios Sociales locales, como puede verse en el gráfico 24.

Gráfico 24:
Evolución del presupuesto del gasto del departamento Foral de Servicios Sociales según tipo de programa (en miles de pesetas)



Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos de gasto en Bienestar Social, Diputación Foral de Gipuzkoa.

Los Servicios Sociales locales, dirigidos a la población general iniciaron su proceso de desarrollo en 1986 con las primeras transferencias en materia social a las

Diputaciones Forales, desde entonces hasta 1993 experimentaron un fuerte crecimiento económico. Posteriormente, su consignación presupuestaria comenzó una trayectoria descendente para estabilizarse en torno a mil quinientos millones de pesetas desde 1996. Por el contrario, los programas sectoriales han mostrado una tendencia creciente, siendo el periodo 1991 a 1993 el de mayor estabilidad; en los años posteriores el presupuesto destinado a este tipo de gastos ha seguido creciendo, hasta superar en 1998 los siete mil millones de pesetas.

La orientación del gasto hacia los programas sectoriales muestra la preferencia por programas de tipo asistencial frente a los preventivos o promocionales, que se habían desarrollado en la fase anterior. Este cambio de política debe ser interpretado con relación al nuevo modelo de sociedad surgido tras la reestructuración del Estado de Bienestar y a la influencia de las tesis neoconservadoras en el diseño de las políticas sociales. La acción pública se concentra en dar respuestas a las necesidades específicas de la población, de forma subsidiaria a la intervención de otros agentes, como la familia y la sociedad civil, derivando hacia un modelo mixto de provisión social (Rodríguez Cabrero, 1991; García Roca, 1992; Moreno y Sarasa, 1993; Mora Temprano, 1995).

Los defensores del nuevo modelo de intervención destacaban la insostenibilidad del Estado de bienestar para dar respuesta a las crecientes necesidades sociales (Harris, 1988; Dahrendorf, 1991; Cuevas, 1994). Esta idea la expresaba Luis Bandrés, Diputado Foral del Departamento de Servicios Sociales entre 1996 y 1999.

“Si se pretende que todos los logros de servicios alcanzado por el “Estado de Bienestar”, en una determinada situación socio-demográfico-económica, sean sin más extrapolables a otra situación diferente a cuenta del mencionado “Estado” esto es algo totalmente insostenible.²⁹⁰”

Desde este punto de vista, era necesario buscar otras fórmulas de provisión social que hicieran compatible la limitación del gasto con la respuesta a las necesidades sociales. El Diputado Foral de Servicios Sociales era explícito al destacar la composición de «lo social» en la atención a personas con necesidades sociales:

“Debido a la tendencia habida en los últimos años, hay quien puede interpretar que el mencionado traslado a “lo social” puede querer decir “traslado a las Administraciones” y nada más lejos de la realidad: “lo social” son, si las Administraciones, pero también las asociaciones existentes, las familias y los individuos.²⁹¹”

En la parte inicial de la cita anterior, se refiere a la tendencia welfarista de satisfacción de las necesidades sociales, que para él estaba superada, según su referencia en un tiempo pretérito. Su discurso entroncaba con la visión de la política social de tipo neoliberal, donde el Estado asume un papel cada vez más asistencializador, in-

²⁹⁰ Bandrés, L. (1997): “Servicios Sociales ¿Sólo públicos?”, Artículo de Opinión, *DEIA*, 18 de diciembre.

²⁹¹ Bandrés, L. (1997): “Servicios Sociales ¿Sólo públicos?”, Artículo de Opinión, *DEIA*, 18 de diciembre.

terviniendo solo en casos de extrema necesidad, de forma subsidiaria al resto de agentes, particularmente familia y sociedad civil.

La interrelación de los tres agentes ha estado presente en las políticas sociales emprendidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa, durante la fase de estancamiento. Algunas fórmulas utilizadas han sido, precisamente, unir la intervención pública con la responsabilidad de las familias en la atención de las necesidades sociales de sus miembros;²⁹² ofrecer servicios de voluntariado a las familias con personas dependientes²⁹³ o incluir criterios de delimitación de acceso a los recursos públicos en función de la situación económica y familiar del solicitante. Desde esta perspectiva, la respuesta pública debe ofrecerse de manera individualizada a las necesidades particulares de cada caso:

“Entre las personas mayores, como en todos los colectivos, hay situaciones muy diferentes tanto en salud, como en actividad y economía (...) cada cual tendrá que ver con sus medios hasta qué nivel puede dar respuesta a sus propias necesidades, teniendo los poderes públicos la responsabilidad de complementar el resto, resto que podrá ser para unos el cien y para otros el cero.”²⁹⁴

Según se desprende de la cita, el primer agente de intervención es el sujeto, con sus recursos (económicos y familiares); la Administración actuará secundariamente, en función de la valoración del caso, determinando si tiene derecho a una ayuda pública o si, por el contrario, tiene recursos suficientes para resolver su problemática; delegando en el mercado privado la provisión social de las clases con recursos económicos suficientes («para otros el cero»). Con ello, el principio de universalidad, que había caracterizado las respuestas públicas durante la consolidación del Estado de Bienestar, cede a las premisas del selectivismo, determinando diferentes criterios de acceso a los recursos públicos y configurando diferentes tipologías de ciudadanos.²⁹⁵

²⁹² El programa SENDIAN iniciado en 1996 por la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene como objetivo “proporcionar a las familias que vivan con una persona mayor dependiente una ayudas que les permita una mejor atención, prevenir desajustes familiares y posibilitar una convivencia normalizada” Decreto Foral 20/1999 de 16 de febrero, Boletín Oficial de Gipuzkoa, nº37, 25 de febrero de 1999. El sujeto de la intervención no es la persona mayor con necesidad social sino un determinado tipo de familia, la que asume la responsabilidad de cuidar a una persona mayor con un grado de invalidez determinado.

²⁹³ El servicio de voluntariado es una de las ayudas incluidas dentro del programa SENDIAN. Se fundamenta destacando que “la propia sociedad debe generar estructuras de apoyo y colaboración en la resolución de las necesidades que se generan.” Se reconoce como papel del voluntariado apoyar a la familia para que pueda mantener a la persona mayor en su entorno. Este servicio se ofrece en coordinación con las asociaciones de voluntariado existentes en Gipuzkoa. Gizartekintza, Departamento de Servicios Sociales “SENDIAN, programa de apoyo a las familias con personas dependientes a su cargo”, Diputación Foral de Gipuzkoa

²⁹⁴ Bandrés, L. (1997): “Servicios Sociales ¿Sólo públicos?”, Artículo de Opinión, *DEIA*, 18 de diciembre.

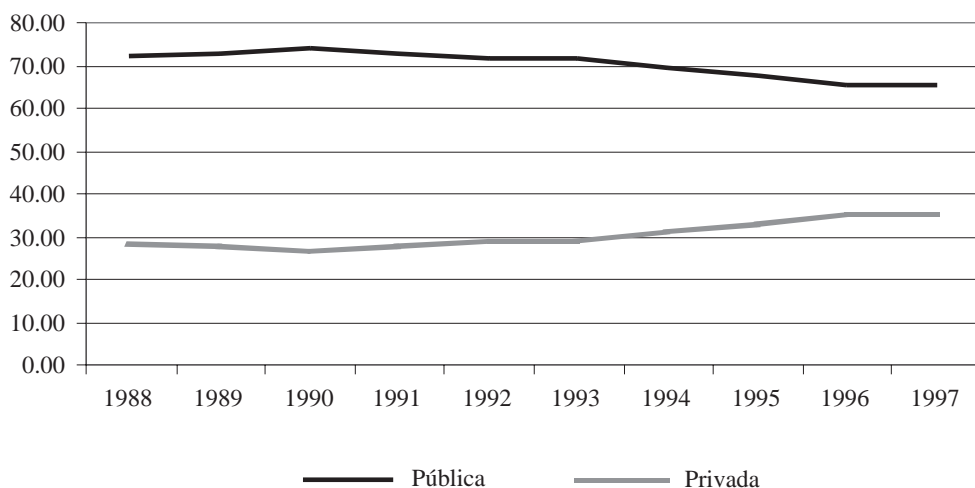
²⁹⁵ La privatización de los Servicios Sociales configura un nuevo estatuto de ciudadanía, que Alonso ha denominado “ciudadanía privada”: “La ciudadanía se ha vuelto privada porque se ha convertido en un sinónimo del concepto de consumidor opulento, y así como el consumo está segmentado y fragmentado, tendemos también a conocer una segmentación y dualización de la ciudadanía. Ciudadanos de primera, grandes consumidores, redes de ciudadanía segura y con identidad económica solvente y ciudadanos de segunda -inmigrantes, parados, precarios,

Además, progresivamente se ha ido implantando una diferenciación en la aportación del usuario a la financiación del servicio social recibido. La Ley de Servicios Sociales reguló esta cuestión atendiendo a criterios como el coste del servicio, grado de utilización y recursos económicos del sujeto. El aumento de los ingresos ha sido un objetivo prioritario de la política social foral en los últimos años del periodo de estudio, tal como se destacaba en la memoria de gasto de 1998.

La implantación del nuevo sistema de financiación de las prestaciones gestionadas con el fin de corregir las desviaciones económicas que puedan impedir garantizar a la sociedad la cobertura de sus necesidades. Así, el propio usuario deberá participar en la financiación, en la medida de sus posibilidades.

Este planteamiento abunda en el argumento anteriormente citado de la insostenibilidad del bienestar social; de ahí la necesidad de la participación económica del usuario como requisito para garantizar la cobertura de las necesidades sociales. No obstante, debe destacarse que la distribución del gasto social es una cuestión de prioridades políticas relacionada con el modelo de sociedad elegido por los gestores públicos. Por ahora, se puede constatar el aumento de la financiación no pública en el coste de los Servicios Sociales, como puede verse en el gráfico 25.

Gráfico 25:
Evolución de la financiación de los Servicios Sociales de Gipuzkoa (%)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Servicios Sociales, Eustat, 1997.

pobres, etc.-sujetos frágiles, semimarginales o directamente marginales incapaces de alcanzar el estatus social con identidad autocentrada” en Alonso, L.E. (1999): “El discurso de la privatización y el ataque a la ciudadanía social”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 8, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid, pág. 55.

La financiación pública incluye los recursos procedentes de las diferentes Administraciones (Central, Autonómica, Territorial y Municipal); en la privada se contemplan los ingresos de entidades no lucrativas, empresas, cuotas de las familias u otras actividades privadas. A lo largo del periodo de estudio, los Servicios Sociales de Gipuzkoa se financian mayoritariamente con recursos procedentes de las Administraciones; no obstante, a partir de 1993, la distancia entre ambos tipos de financiación tiende a converger. En los primeros años, los ingresos públicos superaban el 70% de la financiación y en los años finales la proporción de los ingresos privados ha superado el 35% del coste total.

La participación económica de los usuarios en la financiación ha tenido mayor incidencia en determinados servicios y recursos, entre los que cabe destacar las residencias. En la tabla 27 se recoge la evolución de las cuotas de usuarios sobre el conjunto de la financiación.

Tabla 27:
Evolución de las cuotas en la financiación de residencias de Gipuzkoa (%)

| % Cuotas | 1991 | 1993 | 1996 |
|--------------|-------|-------|-------|
| Tercera Edad | 36,27 | 38,19 | 39,92 |
| Minusvalías | 4,44 | 7,39 | 10,08 |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Servicios Sociales del Eustat.

Se puede apreciar la tendencia creciente de las cuotas; en las residencias de tercera edad, a lo largo del periodo de estudio superan el 35% de la financiación y en 1996 se aproximan al 40%. Por su parte, las residencias para personas con minusvalías reciben menor proporción de cuotas, aunque en 1996 superaba el 10% de los ingresos.

A efectos de nuestro estudio, interesa destacar que la aplicación de este tipo de medidas supone un punto de ruptura con el principio de universalidad. Los derechos sociales se basan en la igualdad de todos los ciudadanos a unas determinadas prestaciones y servicios, por su pertenencia a la comunidad (Béjar, 1988; Herrera, 1989; Contreras, 1994). Desde esta lógica se han desarrollado en España y Euskadi los Sistemas Sanitario y Educativo, caracterizados por su universalidad y gratuidad. Sin embargo, en la cobertura de las necesidades sociales se han establecido criterios de diferenciación de la ciudadanía. Una de las consecuencias previsibles es la dualización social derivada del acceso diferencial a los recursos públicos, a lo que se une el riesgo de pérdida de legitimidad del sistema, por parte de quienes no pueden acceder a los mismos.

Además de los aspectos anteriormente destacados, la política social desarrollada por la Diputación Foral de Gipuzkoa en la *fase de estancamiento*, también ha promovido la participación de la iniciativa privada, mercantil y altruista, en la satisfac-

ción de las necesidades sociales. La búsqueda de la eficacia y la reducción del gasto público son algunos argumentos esgrimidos por los defensores de la concertación con entidades privadas. Desde esta perspectiva, la Administración tiene un papel central en la regulación, vigilancia y en su caso, aplicación de sanciones, configurándose el nuevo Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública, que propiciaba la Ley 5/1996 de Servicios Sociales.

A medida que jurídicamente se han sentado las bases para la concertación con la iniciativa privada y se ha introducido el discurso favorable a su gestión han proliferado el número de centros y la oferta de plazas del sector privado. La Diputación Foral de Gipuzkoa lo expresaba explícitamente:

...la gestión indirecta mediante concesión administrativa ha comenzado a entrar con fuerza en la gestión de Servicios Sociales puesto que permite intervenir a la iniciativa privada en la atención a usuarios, además de que estos mantienen la protección de la administración, que supervisa la calidad del servicio que reciben.²⁹⁶

De esta manera justificaba la concertación con entidades privadas para la gestión de Servicios Especializados.²⁹⁷ Los recursos con mayor participación privada han sido los Centros de Día y las Residencias; en 1996 concentraban el 62% de los servicios privatizados de Gipuzkoa.²⁹⁸ En la tabla 28 puede observarse la evolución de la participación privada en la gestión de residencias,²⁹⁹ a lo largo de la década de los noventa.

Las entidades privadas han incrementado su participación en la gestión de residencias en los tres sectores de población analizados; en 1991 eran de carácter no lucrativo; en los años siguientes los datos disponibles no discriminan entre empresas mercantiles o altruistas, ofreciendo la cifra conjunta.³⁰⁰

Las residencias dirigidas a la Infancia y Juventud presentan la mayor participación del sector privado, en 1991 el 75% de los centros y el 67% de las plazas eran gestionados por entidades altruistas; en 1996 las proporciones alcanzan el 91% de los centros y el 84% de la plazas, es decir, la mayor parte de las residencias dirigidas a este colectivo no están gestionadas públicamente.

²⁹⁶ Diputación Foral de Gipuzkoa (1997): *Memoria de actividades*, Donostia Pág. 265.

²⁹⁷ La gestión de los servicios de residencia dirigido a personas con minusvalías del centro TXARA 1 o del Centro de Día del programa SENDIAN, son algunos ejemplos.

²⁹⁸ Eustat (1996): *Encuesta de Servicios Sociales*, Vitoria Gasteiz.

²⁹⁹ En esta categoría se incluyen los centros que ofrecen una atención permanente y una asistencia integral, mediante servicios de alojamiento, manutención y otros servicios complementarios: Centros de Acogida, Albergues, Centros de Recuperación en régimen de internado, Hogares funcionales y Residencias propiamente dichas. Definición de la Encuesta de Servicios Sociales elaborada por Eustat.

³⁰⁰ La Encuesta de Servicios Sociales del Eustat, en los años 1993 y 1996, incluye dentro del sector privado: Asociaciones sin fin de lucro, Federación de Asociaciones sin fin de lucro, Fundación privada, Establecimientos de beneficencia, Otras instituciones sin fin de lucro, Persona física, Sociedad Anónima, Sociedad Limitada, Sociedad Anónima Laboral, Comunidad de Bienes, Cooperativas, y otras con fin de lucro.

Tabla 28:
*Evolución de la oferta de residencias privadas en Gipuzkoa,
por sectores de población*

| Sector de Población | 1991 | | | 1993 | | | 1996 | | |
|----------------------------|-------|----------|-------|-------|----------|-------|-------|----------|-------|
| | Total | Privadas | (%) | Total | Privadas | (%) | Total | Privadas | (%) |
| Infancia y juventud | | | | | | | | | |
| Centros | 4 | 3 | 75,00 | 21 | 19 | 90,48 | 22 | 20 | 90,91 |
| Plazas | 183 | 123 | 67,21 | 379 | 253 | 66,75 | 267 | 225 | 84,27 |
| Usuarios | 114 | 70 | 61,40 | 237 | 179 | 75,53 | 179 | 146 | 81,56 |
| Tercera Edad | | | | | | | | | |
| Centros | 38 | 14 | 36,84 | 63 | 32 | 50,79 | 55 | 24 | 43,64 |
| Plazas | 2.507 | 826 | 32,95 | 2.798 | 1.078 | 38,53 | 3.255 | 1.516 | 46,57 |
| Usuarios | 2.621 | 933 | 35,60 | 2.947 | 1.177 | 39,94 | 3.095 | 1.464 | 47,30 |
| Minusválidos | | | | | | | | | |
| Centros | 7 | 4 | 57,14 | 25 | 22 | 88,00 | 24 | 21 | 87,50 |
| Plazas | 261 | 57 | 21,84 | 399 | 196 | 49,12 | 402 | 199 | 49,50 |
| Usuarios | 271 | 54 | 19,93 | 402 | 199 | 49,50 | 396 | 193 | 48,74 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Servicios Sociales del Eustat.

La atención residencial a personas con minusvalías ha recibido el mayor aumento en términos proporcionales; en 1991 el 57% de los centros y en 1996 el 87,5% eran privados; respecto al número de plazas la oferta de los centros privados se ha incrementado en 27 puntos, pasando del 22% en 1991 al 50% en 1996.

Las residencias dirigidas a la tercera edad han mostrado un crecimiento moderado de la participación privada, quizá motivado por la mayor infraestructura pública existente con anterioridad a 1996. Aún así, los centros gestionados por entidades privadas han pasado del 37% de 1991 al 44% en 1996; el crecimiento ha sido superior respecto al número de plazas, en 1991 suponían un 33% y en 1996 se acercan a la mitad de la oferta existente.

Esta apertura a la iniciativa privada es un elemento diferenciador en los estilos de gestión de las formaciones políticas, en este sentido se pronunciaba Gemma Zabaleta:

“El otro día leí que la Diputación incentivará las Residencias Privadas de Ancianos, y que el departamento de Servicios Sociales ya ha recibido propuestas de varios inversores. Pues bien, en este momento, esa es la política. Una cosa es incentivar, pero siempre y cuando no se deje a la iniciativa privada que ella establezca con sus criterios lo que debe ser una Residencia, quién entra y quién no, porque sino podemos establecer que haya una red de calidad para aquellos que tienen un poder adquisitivo y que no hay servicios para aquellos que no lo tienen.”

En este punto cabe situar el debate sobre la finalidad de las políticas sociales. La atención a la tercera edad con poder adquisitivo es un mercado en auge, en el que influye el envejecimiento de la población, pero también la limitada respuesta pública para cubrir la demanda potencial existente. Por lo tanto, es necesaria la función inspectora de la Administración, con el fin de garantizar la calidad de los servicios privados mercantiles. Además, debe dar respuesta a los sectores con rentas bajas que no pueden acudir al mercado, y para ello, concierta con entidades privadas o gestiona directamente los servicios.

Esta política, desarrollada durante los últimos años de la década de los noventa, divide a la población entre quienes tienen acceso a los servicios públicos y quienes acuden al sector privado, siendo un factor de deslegitimación del bienestar público, por parte de quienes no reciben sus servicios. El problema no surge por la existencia de servicios privados lucrativos sino por la diferenciación de derechos en el acceso derivado de la insuficiente oferta pública. Además, conlleva un riesgo de desprotección a sectores de población que no acceden a los servicios públicos, pero tampoco tienen recursos para acudir al mercado.

6.3. Evolución del departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Eibar

Si nos aproximamos a la evolución de las políticas sociales en su dimensión local, tomando como ejemplo el municipio de Eibar, también podemos constatar la tendencia hacia el selectivismo experimentada en la política social de los últimos años. La década de los ochenta se caracterizó por el ordenamiento del sector, superando la concepción benéfica heredada del periodo franquista y democratizando la actuación política en la vida social. La actividad de los Servicios Sociales municipales se orientaba hacia la promoción del bienestar en sentido amplio. Por el contrario, a finales de los noventa, se observa la influencia de las tesis neoconservadoras y el influjo de las transformaciones en el modelo de política social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que repercutieron en el funcionamiento de los Servicios Sociales de Eibar, tanto en la tramitación de recursos forales como en la gestión de programas propios.³⁰¹

Durante los primeros años de la década de los ochenta, la Comisión municipal de Sanidad y Asistencia Social atendía fundamentalmente cuestiones de índole sanitaria y medioambiental.³⁰² El aspecto social quedaba relegado a la actualización del Padrón de Beneficencia, heredado del régimen anterior.³⁰³ Esta ayuda fue sus-

³⁰¹ Este cambio de orientación simbólicamente queda reflejado en la nomenclatura del departamento municipal; hasta 1983 se denominaba de "Asistencia Social"; entre 1984 y 1996, de "Bienestar Social" y en septiembre de 1997 pasó a ser departamento de "Servicios Sociales".

³⁰² Según se desprende del análisis de las Actas de la Comisión de Sanidad y Asistencia Social del Ayuntamiento de Eibar.

³⁰³ Esta actuación consistía en garantizar la asistencia médico farmacéutica gratuita a cargo del Ayuntamiento a las familias con recursos económicos escasos. Anualmente se hacía pública la lista de beneficiarios del Padrón, a quienes se entregaba una cartilla identificativa, donde se hacía constar su pertenencia al "Padrón de Familias Pobres".

tituida por la cartilla de Asistencia Sanitaria, instaurada por la Diputación Foral a partir de 1987, que posteriormente fue asumida por la universalización del sistema sanitario público (Osakidetza). Con ello, la pobreza, derivada de los gastos de enfermedad, dejó de ser un problema social al mismo tiempo que reforzó el estatuto de ciudadanía, mediante la sustitución de la ayuda benéfica por el derecho a la sanidad.

El clima favorable a la extensión del Estado de Bienestar durante los años ochenta tuvo su reflejo en la conceptualización y posterior organización del Servicio Municipal de Bienestar Social. En este sentido, Javier Teruel, presidente de la Comisión Informativa de Sanidad y Asistencia Social del Ayuntamiento de Eibar entre 1980 y 1983, abogaba por la elaboración de una “política social que responda eficazmente a las aspiraciones ciudadanas” superando la concepción “benéfica y paternalista” de la respuesta municipal inmediatamente anterior.³⁰⁴ Entre sus argumentos, cabe destacar la definición del campo de actuación propio de los Servicios Sociales municipales, determinado por la relación entre necesidades y recursos sociales.

“Este se presenta históricamente desde el momento en que las necesidades humanas para su satisfacción trascienden las posibilidades de la propia persona, requiriendo una intervención pública e institucional.”

Su reflexión apuntaba hacia la responsabilidad pública en la satisfacción de las necesidades de los sujetos como condición para la integración social. Esta exigencia venía determinada por los cambios en el sistema de producción industrial.

“A partir de la era industrial se empiezan a acumular necesidades en la población que la sociedad como tal tiene que asumir y resolver. Las nuevas condiciones sociales de producción hacen que las necesidades no puedan ser ya resueltas por la vía individual ni familiar y requieren la aplicación de recursos provenientes del medio social.”

Con esta afirmación, Javier Teruel estaba aludiendo al concepto de propiedad social de los sistemas de protección, aplicado al sector de los Servicios Sociales personales. Si los problemas sociales eran de índole estructural, correspondía a la sociedad en su conjunto, y no a los individuos aislados, dar una respuesta global. La intervención debía ser a través de las instituciones públicas, y, particularmente, desde los entes locales.

“El Ayuntamiento como representante de la comunidad municipal y como organismo de gobierno de la misma, es el que tiene capacidad para ejecutar, en relación con la base de la población, los planes de esa política.”

³⁰⁴ Situación actual de la política social, informe presentado por Javier Teruel, presidente de la Comisión Informativa de Sanidad y Asistencia Social, en la reunión celebrada el 27 de octubre de 1980. Actas de la Comisión Informativa de Sanidad y Asistencia Social del Ayuntamiento de Eibar. Las citas transcritas en estas páginas corresponden al mismo documento.

La acción pública quedaba justificada por su capacidad para planificar las medidas adecuadas en relación a los problemas sociales de su entorno. Además, se debía dirigir al conjunto de la población, puesto que los problemas sociales, como el desempleo, trascendían los límites de la marginación.

“Este fenómeno social hace que las condiciones de pobreza y necesidad dejen de constituir un factor social marginal y pasen a encarnarse en una clase mayoritaria, constituida fundamentalmente por los trabajadores asalariados.”

El sujeto del bienestar era identificado con la clase social compuesta por la población asalariada. Y con ello, el modelo de bienestar social se asentaba en un tipo de Estado que superaba la tradición asistencial de la Beneficencia. El Estado social se instauró sobre la sociedad salarial pretendiendo reabsorber los déficits de integración que habían caracterizado los inicios de la sociedad industrial (Muñoz del Bustillo, 1989; Mishra, 1992; Phaller, Gough y Therborn, 1993; Castel, 1997; Alonso, 1999). De ahí, la necesidad de articular una política de atención social basado en criterios técnicos y sociales, que superase la dispersión existente en materia de protección social, reclamando la potenciación del bienestar social en su acepción desarrollista.

“En nuestro país llegan a coexistir aún cuatro sistemas de Acción Social: Beneficencia, Asistencia Social, Seguros sociales y Bienestar Social. La Beneficencia al no comportar derechos jurídicos desaparece con la proclamación del Estado de Derecho del texto constitucional. Por el carácter Asistencial, dedicado a atender los problemas sociales cuando ya se han producido, los otros sistemas, dado que van dirigidos únicamente a los trabajadores y no al conjunto de la población, tienden a ser superados en el proceso histórico, generándose un nuevo sistema global llamado Bienestar Social, que va dirigido a todos los ciudadanos y actúa con programas que simultanean lo preventivo, lo asistencial y la promoción social.”

De sus palabras se desprende la defensa del carácter universal y desarrollista de los Servicios Sociales que, a diferencia de otros sistemas de protección, estaba orientado a la solución de las problemáticas sociales del conjunto de la población.

Los principios de actuación de la política municipal eran, para Javier Teruel, el reconocimiento de la igualdad de derechos sociales para todos los ciudadanos; actuación de forma preventiva mediante la realización de estudios sobre las causas de los problemas sociales; tratamiento municipal de los mismos; intervención coordinada de ciudadanos y sus organizaciones, técnicos y políticos en la acción social. El presidente de la Comisión municipal reconocía su inspiración en “las experiencias internacionales más avanzadas especialmente las políticas de Bienestar Social que se dan en el marco europeo.” Su propuesta organizativa entroncaba con las visiones amplias del bienestar social (Friedlander, 1968; Cortajarena y De las Heras, 1985).

La vocación institucional y universalista del Bienestar Social, explicitada en el informe del Presidente de la Comisión municipal, dió como resultado el rápido desarrollo del Departamento. En aquellos años la actividad municipal en materia social fue en aumento: en 1981 se celebraron 8 reuniones de la Comisión informativa

de Sanidad y Asistencia Social; en 1982 se celebraron 11; en 1983 fueron 20 y en 1984 superaron las 30, cifra en torno a la cual se ha mantenido en los años siguientes. A partir de aquel momento puede considerarse la creación propiamente dicha del departamento municipal. Este crecimiento se vio impulsado por el desarrollo a nivel autonómico y provincial del sistema de Bienestar Social que, como se ha destacado anteriormente, en la etapa de consolidación consideró al municipio como la entidad territorial idónea para la ejecución de la política social.

La actividad de los Servicios Sociales puede dividirse en tres ámbitos de intervención: información, valoración y orientación sobre recursos; apoyo al entorno familiar ante necesidades convivenciales; desarrollo de programas de prevención, promoción e integración social. A lo largo del periodo de estudio, el Departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar ha desarrollado sus funciones en los tres niveles; aunque han variado los contenidos concretos de cada uno de ellos, en relación con la tendencia selectivista que ha caracterizado la evolución de los Servicios Sociales en la década de los noventa.

Durante la *etapa de consolidación* de los Servicios Sociales locales (1989-1993) la política social del Ayuntamiento de Eibar estuvo caracterizada por la asunción de responsabilidad en la satisfacción de las necesidades de la población. El nivel de información, valoración y orientación tenía como objetivos: “promocionar la igualdad, de los residentes en Eibar, en cuanto a los derechos y recursos sociales existentes y prevenir la marginación, por razón del desconocimiento de los derechos y recursos existentes.”³⁰⁵ Los mecanismos establecidos para el cumplimiento de los mismos consistían en la atención directa a la población y difusión de la información, a través de charlas, notas de prensa, buzoneo o carteles. De esta manera, la Administración combinaba la recepción de la demanda con la información activa; demostraba que su función superaba la concepción paliativa de los Servicios Sociales, para convertirse en responsable de garantizar el adecuado conocimiento de derechos entre la población.

La actitud favorable a la responsabilidad de la Administración en informar activamente, era coherente con la definición de las funciones de los Servicios Sociales realizada por la Ley 6/1982. En la misma se explicitaba como área preferente de actuación “la información y el asesoramiento de todos los ciudadanos en cuanto a sus derechos sociales y los medios existentes para hacerlos efectivos.”³⁰⁶ Posteriormente, esta función se ha mantenido, aunque el texto legal de 1996 hacía una definición genérica al destacar que los Servicios Sociales de Base deben ser: “centros de información, valoración y orientación de toda la población en cuanto a los derechos y recursos existentes.” Desde un punto de vista semántico, se pueden identificar una serie de diferencias entre ambas expresiones que permiten apreciar el deslizamiento hacia el selectivismo en el desarrollo de los Servicios Sociales.

³⁰⁵ Departamento de Bienestar Social (1989): *Programa de Bienestar Social*, Ayuntamiento de Eibar.

³⁰⁶ Ley 6/1982 de Servicios Sociales, artículo 3º, punto 1.

La Ley de 1982 reconoce expresamente la relación ciudadanía y derechos sociales, mediante la utilización del adjetivo posesivo “sus”. De esta manera, la Administración, a través de los Servicios Sociales, debe informar a los sujetos para que hagan efectivos los derechos que le corresponden como miembro de la sociedad. Por su parte, la Ley de 1996 ha sustituido el término “ciudadanos” por el de “población”; con ello, la función de información adquiere un carácter de globalidad no relacionado individualmente con unos derechos concretos. Además, en cuanto al contenido de la información se alude a “los derechos y recursos existentes”; la conjunción copulativa en esta expresión permite inferir la existencia de recursos que no sean considerados derechos para todos los ciudadanos. Por tanto, se puede afirmar que la última Ley obliga a los Servicios Sociales a informar sobre los “dispositivos” de atención social existentes, sin que necesariamente deban ser considerados un derecho social del ciudadano.

La información empírica disponible, relativa a la memoria de actividades del Departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar, no permite comprobar el alcance de ambas definiciones, en términos de atención a la ciudadanía. No obstante, cabe destacar que hasta 1995³⁰⁷ en las memorias de actividades se describían ampliamente las funciones comprendidas dentro del programa de Información, Valoración y Orientación. Sin embargo, a partir de 1996 se realiza de forma genérica, centrando el interés en el número de atenciones realizadas. En el cuadro 3 se ha transcrito el tratamiento dado en las memorias de 1994 y 1997 a esta actividad municipal.

La definición de 1994 presenta con mayor exhaustividad las competencias municipales, identificando seis niveles de actuación del departamento; por su parte, la de 1997 resume en una sola frase el contenido de la actividad, destacándola como una de las intervenciones específicas de la asistente social. También resulta significativo el rango de la función, en 1994 tenía carácter de “programa”, lo que supone mayor amplitud de planificación; en 1997 se considera un “tipo de atención” específica y, por tanto, dependiente de la demanda de la población. En el primer caso, el Departamento puede tener unos objetivos propios de intervención, priorizando grupos de población o movilizándolo recursos; mientras que en el segundo se concentra en responder a las necesidades planteadas explícitamente por las personas.

La función de información, valoración y orientación se complementa con la tramitación y concesión de una serie de prestaciones económicas (ayudas para tratamiento de drogadicción,³⁰⁸ exención de tasas municipales, ayudas para situaciones

³⁰⁷ 1995 puede considerarse el año de transición hacia el selectivismo en el municipio de Eibar al coincidir con el cambio de Legislatura y de Presidencia de la Comisión Asesora de Bienestar Social.

³⁰⁸ Las ayudas para personas en tratamiento por drogodependencias comenzaron a regularse en 1986. En aquel momento se estipulaba como criterio distribuir de forma proporcional la partida global entre las familias solicitantes, teniendo en cuenta el coste del tratamiento y la renta personal anual. En este caso la aplicación de la situación económica era un criterio redistributivo de la ayuda, que no limitaba el acceso a la misma. En 1990 se modificó la ayuda, concediendo una cantidad fija en concepto de gastos de desplazamiento, consistente en 1050 ptas. por per-

Cuadro 3:
Comparación de la definición de la Función “Información, Valoración y Asesoramiento” por el Departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar (1994 y 1997)

| 1994 | 1997 |
|---|--|
| Funciones del programa | Definición de “atención de información, valoración y asesoramiento” |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Informar y asesorar sobre derechos y recursos sociales. 2. Movilizar los recursos sociales idóneos. 3. Valorar y diagnosticar las necesidades detectadas y/o planteadas. 4. Tratamiento socio-familiar en situación carencial. 5. Orientaciones profesionales orientadas a: <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo personal. - Rehabilitación de la convivencia en el ámbito familiar y/o social. - Que el sujeto de la demanda adquiera conciencia de su situación problemática carencial. - Aquellos usuarios que presenten una problemática no susceptible de ser derivada a otros programas del centro o a Servicios Sociales Especializados. 6. Tramitación de prestaciones sociales diversas tanto del propio Centro como de otras Instituciones. | <p>La que “exige intervenciones de la Asistente Social dirigidas fundamentalmente a prestar información sobre derechos y recursos sociales, incluyendo una valoración de las necesidades planteadas por la persona.”</p> |

Fuente: *Memoria de actividades del departamento de Bienestar Social, 1994, pág. 9; 1997, pág.10.*

de pobreza, etc.). A lo largo del periodo de estudio se observa un incremento de la actividad del departamento en este nivel de atención, motivado por la delegación de responsabilidad en el ámbito municipal para la tramitación de prestaciones y, también, por el aumento de los problemas sociales, particularmente relacionados con el desempleo y el envejecimiento de la población. Así, en 1989 el número de demandas atendidas por el departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar, a nivel de información, valoración u orientación sobre prestaciones fue de 519, mien-

sona y día, independientemente de la renta familiar y del programa de desintoxicación elegido. Entre 1989 y 1994 las ayudas para el tratamiento de drogodependencias tuvieron un punto fijo en el orden del día de la Comisión Asesora de Servicios Sociales. Posteriormente desapareció al ser asumida por otras prestaciones como las Ayudas de Emergencia Social.

tras que en 1997 ascendió hasta 2.758.³⁰⁹ A pesar del incremento de la demanda, el presupuesto de gasto destinado ha descendido un 5% en términos porcentuales, entre 1992 y 1997.³¹⁰ Este dato puede servir como indicador para estimar el desequilibrio entre oferta y demanda de Servicios Sociales, poniendo de manifiesto las tendencias anteriormente mencionadas.

Un comportamiento similar puede observarse en el nivel de atención a las necesidades convivenciales del entorno familiar. Este nivel se refiere a las actuaciones dirigidas a favorecer la resolución de los problemas existentes en el hogar, tanto por desavenencias familiares como otras problemáticas derivadas del envejecimiento o la discapacidad. En la Ley de Servicios Sociales de 1996 se define como una prestación básica del Sistema de Servicios Sociales, destacando que deberá facilitarse “servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada o mediante la prestación de alojamientos alternativos.”³¹¹ Por tanto, se trata de asistir a la población con necesidades sociales, facilitando una gama de recursos especializados, entre los que cabe mencionar el servicio de ayuda a domicilio³¹², centro de día, alojamiento en residencia, programas de educación familiar, atención a mujeres víctimas de malos tratos, etc.

La tendencia hacia el selectivismo en este nivel de actuación de los Servicios Sociales se aprecia en el incremento de los requisitos de acceso a las ayudas. La mayor parte de los recursos que se tramitan desde los Servicios Sociales de Base son de titularidad foral, y por tanto, la restricción operada en dicho ámbito repercute necesariamente en la gestión municipal.³¹³ Ello conlleva una mayor burocratización del trabajo realizado por el departamento de Servicios Sociales, en la medida que para tramitar la solicitud de prestación debe acompañar documentación suficiente que demuestre la situación de necesidad.³¹⁴

³⁰⁹ Datos extraídos de la memoria de actividades del departamento municipal de Bienestar Social, en base al Estadillo diario de actividad, 1989 y 1997.

³¹⁰ El desglose del presupuesto municipal por partidas homogéneas sólo está disponible entre 1992 y 1997.

³¹¹ Ley 5/1996 de Servicios Sociales, artículo 5, 1.b). Este nivel incluye tanto los recursos dirigidos a la tercera edad como a otros colectivos: mujeres víctimas de malos tratos y menores.

³¹² El Servicio de Ayuda a Domicilio se creó en 1982 dentro del “Plan de Emergencia Social” promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Con el mismo se pretendía dar oportunidades de empleo a personas en situación de desempleo y receptoras de ayudas públicas y al mismo tiempo ofrecer un servicio de apoyo para la realización de actividades de la vida cotidiana (higiene, alimentación, limpieza, etc.) a personas con necesidades sociales derivadas del envejecimiento u otra discapacidad. El servicio se regularizó en 1987, con la creación de la Fundación Pública de Asistencia Domiciliaria.

³¹³ Esta afirmación es válida tanto para las prestaciones económicas como para los recursos sociales: telealarma, bonotaxi, ingreso en residencia, etc.

³¹⁴ Por ejemplo, la solicitud de ingreso temporal en residencia (15 días o un mes) para personas mayores debe ir acompañada de: fotocopia del D.N.I. de la persona solicitante y de su representante legal, en caso de haberlo; declaración jurada de ingresos (especificando ingresos de pensiones, haberes pasivos, rendimientos del trabajo; rendimientos de valores mobiliarios e inmobiliarios); declaración de renta o en su defecto justificante de la pensión y de ingresos declarados; justificante de gastos de servicios que recibe (centro de día o servicio de ayuda a domicilio); valoración de dependencia Sakontzen e historial clínico y, en su caso, tratamiento que se le administra. Esta solici-

La limitación de las ayudas también se manifiesta a través del establecimiento de baremos económicos restringidos que dan derecho a recibir una determinada prestación.³¹⁵ Sin embargo, se debe hacer constar que en determinados baremos los niveles de acceso son excesivamente bajos implicando que apenas nadie pueda beneficiarse de dichas ayudas³¹⁶ o incluso que no se utilicen determinados recursos.³¹⁷

Paralelamente, se observa un decremento porcentual del presupuesto municipal destinado a sufragar la financiación correspondiente a los programas de convivencia, entre 1992 y 1997 ha descendido un 21,23%.³¹⁸ Este decremento no está relacionado con un descenso de la demanda. Por el contrario, las memorias de actividad del departamento municipal de Servicios Sociales ponen de manifiesto el incremento de población atendida dentro del programa “familia y convivencia”, a lo largo del periodo de estudio, como puede verse en la tabla 29.

En 1994 la población atendida fue de 207, esta cifra se incrementó en 106 efectivos en 1997. Los recursos con mayor demanda han sido los dirigidos a la tercera edad, principalmente el servicio de ayuda a domicilio así como los ingresos temporales en residencia y centro de día. De ahí que la limitación presupuestaria del gasto social se haya tratado de compensar mediante la delimitación de la población potencialmente beneficiaria de los recursos públicos y el incremento de la aportación del usuario en la financiación del servicio.³¹⁹

El cambio de tendencia hacia el selectivismo de la política social también se ha manifestado en el nivel de prevención, promoción e integración social. En conjunto, el presupuesto dirigido a financiar este tipo de actuaciones en el municipio de Eibar ha experimentado un decremento porcentual superior al 50% en 1997 respecto a

tud se rellena en los Servicios Sociales de Base, donde se debe realizar una propuesta de resolución, aunque compete a la Diputación Foral de Gipuzkoa dictaminar si procede la concesión.

³¹⁵ Se debe exceptuar el programa dirigido a víctimas de malos tratos que no supone aportación económica por parte de la mujer ni la inclusión de baremo económico como criterio de valoración de la necesidad.

³¹⁶ A nivel de Diputación Foral de Gipuzkoa cabe destacar la deducción de 56.000 ptas. en el I.R.P.F. para las familias que convivan con una persona mayor dependiente, siempre que sus niveles de renta sean inferiores a una cantidad estipulada anualmente por la propia Diputación. En la memoria del Departamento Foral de Servicios Sociales de 1997 se destacaba al respecto: “(los niveles de renta establecidos) generalmente suelen ser muy bajos, lo que impide beneficiarse a un número alto de familias”. En el Ayuntamiento de Eibar se observa una situación similar en el baremo establecido para tener derecho a las ayudas municipales para el servicio de Guardería. Desde su aprobación en septiembre de 1997 ninguna familia se ha beneficiado de tales ayudas, pese a que la guardería tiene demanda suficiente de usuarios.

³¹⁷ La evolución del número de usuarios de Telealarma en Eibar resulta significativa: en 1994 había 8; 1995, 9; en 1996 ascendió hasta 25; en 1997 fue de 15 y 1998, 13. El descenso en el número de usuarios está relacionado con la mayor aportación que debe realizar el usuario para sufragar el coste del servicio.

³¹⁸ *Presupuesto municipal de Bienestar Social, 1992 y 1997*, subfunción 313.30. Ayuntamiento de Eibar.

³¹⁹ La estancia temporal en residencia debe ser financiada por el usuario con el 75% de sus ingresos económicos diarios o, en su caso, de ambos cónyuges, siempre que dicho importe no sea superior al coste total de la estancia/día.

1992.³²⁰ Además del descenso económico también se aprecian importantes cambios en la tipología de las intervenciones desarrolladas en ambos momentos del estudio, como se ve en el análisis de cada programa.

Tabla 29:
Población atendida en el programa «familia y convivencia» por el departamento de Servicios Sociales de Eibar, 1994 y 1997

| Recursos | 1994 | 1997 | Diferencia (1997-1994) |
|--|------------|------------|------------------------|
| Servicio de ayuda a domicilio | 111 | 147 | 36 |
| Centro de Día | 8 | 26 | 18 |
| Programa Sendian | 0 | 12 | 12 |
| Ingresos temporales en residencia | 24 | 44 | 20 |
| Ingresos en residencia | 50 | 57 | 7 |
| Piso de tercera edad | 2 | 3 | 1 |
| Piso refugio mujer | 3 | 6 | 3 |
| Piso inserción social | 5 | 4 | -1 |
| Pisos de emergencia social | 5 | 2 | -3 |
| Centro de recuperación de minusválidos | 0 | 3 | 3 |
| Acogimiento familiar a mayores | 0 | 1 | 1 |
| Acogimiento a menores | 0 | 7 | 7 |
| Piso acogida asociación Anti-Sida | 0 | 1 | 1 |
| TOTAL | 207 | 313 | 106 |

Fuente: *Memoria de actividades del departamento de Servicios Sociales, 1994 y 1997.*

La prevención consiste en la búsqueda de respuestas anticipadas a las necesidades de la población. Para ello, es necesario partir de un adecuado conocimiento de la realidad social que permita definir y planificar las medidas de actuación. Durante la fase de consolidación de los Servicios Sociales, el Ayuntamiento de Eibar realizó diferentes estudios para conocer la problemática social del municipio; cabe destacar el estudio de las condiciones de vida de la población gitana (1990) y de la población rural (1991). Ambos partían de una análisis global de los problemas sociales de los colectivos objeto de estudio, como medida previa para establecer políticas integrales de satisfacción de sus necesidades sociales.³²¹ Desde la misma lógica, se orga-

³²⁰ *Presupuesto municipal de Bienestar Social, 1992 y 1997*, subfunción 313.40. Ayuntamiento de Eibar.

³²¹ Respecto al estudio de la población gitana la memoria de actividades del departamento municipal de Bienestar social de 1989 destacaba como objetivo: "estudiar la problemática de la población gitana en el municipio de Eibar y diseñar un programa de actuación en base al conocimiento y diagnóstico de su realidad." Los resultados del estudio destacaron la necesidad de desarrollar una política dirigida a la erradicación del chabolismo; escolarización de menores y alfabetización de adultos; mejorar las condiciones de salud e higiene así como de trabajo y formación. Durante los años 1990 a 1993 se impulsó, con el apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, un programa de integración social de la población gitana. En las Actas de la Comisión Asesora de Bienestar Social del año 1994 se encuentran múltiples referencias a las actuaciones municipales para solucionar el problema de la vivienda que afectaba a este co-

nizó el sistema de recogida de información de la población atendida por el departamento municipal, como se destacaba en la memoria de actividades de 1989, a través de la explotación de los datos de la ficha social, el estadillo diario de actividad y la apertura de expedientes individuales y familiares. En los años posteriores la información recopilada por el departamento se utiliza a efectos de memoria estadística, sin que se mencione como objetivo la planificación de la política social municipal para adecuarla a las necesidades de la población.³²²

El desarrollo de la comunidad, como objetivo de bienestar social, también incluye la promoción de colectivos sociales. En este ámbito de actuación, la política municipal de principios de los noventa, se orientaba a “conseguir una mejora de la calidad de vida del municipio de Eibar; sensibilizar a la población sobre los problemas existentes en el municipio e impulsar la solidaridad social.” Estos objetivos se llevaban a cabo mediante el asesoramiento técnico y apoyo a los colectivos locales;³²³ organización de campañas de sensibilización sobre diversos temas (salud, drogodependencias, alcoholismo, etc.);³²⁴ y articulando medidas de actuación para responder a las demandas planteadas por las diferentes organizaciones vecinales.

La dinámica de participación del tejido social en la política municipal fue canalizada a través del Consejo Municipal de Sanidad y Bienestar Social.³²⁵ Entre las actividades realizadas por el Consejo cabe destacar la preocupación por la proble-

lectivo. Posteriormente, la Comisión dejó de ocuparse del tema como un problema de desigualdad social que afectaba a este sector poblacional, para tratarlo como casos aislados de marginación del sujeto, y por tanto dando una respuesta individual. En cuanto al estudio de las condiciones de vida de la población rural de Eibar, Víctor Caño, presidente de la Comisión Asesora de Bienestar Social (1991-1995) y responsable de la realización del estudio afirmaba: “Los caseros no conocían los Servicios Sociales. Sopesamos la posibilidad de hacer una campaña y que acudieran. Mandamos a una trabajadora social. Y eso fue lo que se hizo: visitar caserío por caserío. Dieron unos resultados desastrosos: sordera crónica, abandono total, alcoholismo... Y a partir de ahí, se hizo una campaña de ayuda al caserío.”

³²² A partir de 1996 las memorias de actividades del departamento de Servicios Sociales de Eibar únicamente incluyen en el capítulo de prevención las acciones incluidas dentro del Plan de prevención de las drogodependencias.

³²³ El Departamento de Bienestar Social apoyó la creación de diferentes asociaciones: Asociaciones de pensionistas y jubilados; Asociación de Disminuís Físicos del Bajo Deba (1985); Asociación para la defensa de los Derechos del Ama de Casa Urkilorra (1989); También se cedió locales a diferentes entidades AGI (Asociación Gipuzkoana de Invidentes); ATZEGI-Txolarte (Club de tiempo libre de deficientes mentales); Alcohólicos Anónimos; DYA; Donantes de Sangre; y se crearon varios Hogares de Jubilados y Pensionistas.

³²⁴ En sus inicios este tipo de campañas eran promovidos por las asociaciones municipales, como la de Afectados por las Drogodependencias. Desde 1985, esta asociación desarrollaba un programa de prevención dirigido a los centros escolares y daba ayuda económica a familias con hijos en rehabilitación; posteriormente ambas intervenciones fueron asumidas por el Departamento de Bienestar Social, por un lado, desarrollando un Plan de Prevención de las Drogodependencias y por otro, articulando una partida económica de ayudas municipales para tratamiento por drogadicción.

³²⁵ Este órgano fue creado en 1984, siguiendo las disposiciones establecidas por la Ley 6/1982 de Servicios Sociales, (artículos 19 a 25). Estaba compuesto por representantes de las entidades sociales y sanitarias existentes en el municipio y del Ayuntamiento. Desde su creación tuvo un funcionamiento irregular, con periodos de intensa actividad y otros en los que no era convocado, dependiente de la actitud del Presidente de la Comisión Municipal de Bienestar Social. Inicialmente, las reuniones se habían previsto con una periodicidad trimestral; en enero de 1985, cuando habían transcurrido seis meses desde su creación, el Presidente de la Comisión Informativa de Sanidad y Asistencia Social reconocía la necesidad de intensificar la participación ciudadana mediante reuniones mensuales.

mática de la drogadicción, que afectaba a una parte importante de la población juvenil en los años ochenta y la propuesta de desarrollar programas de desintoxicación en el municipio de Eibar.³²⁶

Las asociaciones sociales también contaron con apoyo municipal en la cesión de locales y mediante ayuda económica para la realización de actividades. Esta política era coherente con el análisis realizado por la Ley de Servicios Sociales de 1982, cuando destacaba el escaso apoyo recibido por las entidades sin fin de lucro y la necesidad de institucionalizar un procedimiento de colaboración con aquéllas.³²⁷ Desde esta perspectiva cabe interpretar la evolución del presupuesto destinado a colaborar con la iniciativa social sin fin de lucro (tabla 30):

Los datos de la tabla permiten constatar el cambio de orientación en la política municipal experimentado a final de la década de los años noventa. Hasta 1994, el presupuesto destinado a subvencionar a las asociaciones siguió una tendencia creciente; posteriormente se limitó la cuantía destinada a tal fin. El presupuesto debe analizarse conjuntamente con el número de entidades solicitantes de ayuda económica, cuya tendencia ha sido creciente a lo largo del periodo; ello ha provocado un descenso en la cuantía media a percibir por cada asociación. Así en 1998 la subvención media era inferior a la existente en 1991.

Este retroceso resulta paradójico, sobre todo, teniendo en cuenta que el incremento en el número de entidades está relacionado con la organización de la sociedad civil para dar una respuesta a determinados problemas no resueltos por la acción pública.³²⁸ De esta manera, se observa una de las manifestaciones del cambio experimentado en el diseño de las políticas sociales en los últimos años; cuando se definía la acción pública con un objetivo amplio de bienestar social, su actividad se caracte-

A partir de Julio de 1985, se produjo un cambio de presidencia de la Comisión municipal, que conllevó a la inactividad del Consejo. Las elecciones municipales de 1987 provocaron un nuevo cambio en la Presidencia de la Comisión de Sanidad y Bienestar Social, proclive a la participación ciudadana; así el Consejo volvió a funcionar teniendo como objetivos: "a) Trasladar a la Comisión de Sanidad y Bienestar Social del Ayuntamiento ideas, quejas y/o críticas que tengan relación con asuntos concernientes a estas áreas de actuación; b) Trasladar a la Comisión de Sanidad y Bienestar Social las diversas necesidades que detectan en el municipio; c) Colaborar con la Comisión en la elaboración del programa y presupuesto de Sanidad y Bienestar Social." Asimismo se facilitó al Consejo un local para reuniones y una partida económica para gastos varios. En esta fase estuvo compuesto por 8 ó 10 miembros, elegidos de las entidades locales clasificadas según su actividad: Protección civil (DYA, Policía Municipal); Asociaciones populares altruistas (Cáritas, Donantes de Sangre, Asociación de Afectados por las Drogodependencias); Entidades de Asistencia Sanitaria (Ambulatorio, Centro de Salud Mental; Centro de Rehabilitación, Maternidad, Adecu...); Entidades de Bienestar Social (Asociaciones de jubilados, minusválidos...); Asociaciones de mujer (Asamblea de mujeres, Centro de promoción social y familiar, Centro Materno Infantil). Los representantes eran elegidos por un periodo de un año. El Consejo mantuvo su actividad hasta 1991 cuando se realizaron nuevamente elecciones municipales, y cambió la presidencia de la Comisión. En 1993 se planteó volver a convocar al Consejo de Salud y Bienestar Social sin que prosperara la iniciativa.

³²⁶ Esta propuesta se configuró con la instalación de la fase de Acogida de Proyecto Hombre en Eibar.

³²⁷ Ley 6/1982 de Servicios Sociales, Exposición de Motivos. I. Situación Actual.

³²⁸ Entre ellos cabe destacar, la actividad de AFAGI (Asociación de Familiares de Enfermos de Alzheimer) o AGUIFES (Asociación Guipuzkoana de Familiares de Enfermos Mentales).

rizó por promocionar el desarrollo de la comunidad; sin embargo, la orientación selectivista se ha guiado por principios de contención del gasto y limitación de las ayudas públicas, dando como resultado un apoyo lábil a las organizaciones sociales.

Tabla 30:
Evolución de la partida de subvención a entidades sin ánimo de lucro, del Departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar

| Año | Nº asociaciones | Presupuesto | Ratio Ptas./entidad |
|------|-----------------|-------------|---------------------|
| 1991 | 8 | 1.800.000 | 225.000 |
| 1994 | 12 | 3.800.000 | 316.600 |
| 1998 | 22 | 3.250.000 | 147.727 |

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de la Comisión Asesora de Bienestar Social y del Presupuesto de Gasto, Ayuntamiento de Eibar.

En una línea intermedia entre la prevención y la promoción, se sitúa la integración social de colectivos “marginados”. El departamento municipal de Servicios Sociales también ha tenido entre sus objetivos este nivel de intervención, principalmente dirigido hacia jóvenes exdrogodependientes, minusválidos o personas con dificultades de integración social. Durante los primeros años del periodo de estudio, estos programas consistían en el desarrollo de cursos de formación ocupacional y de habilidades sociales; recogida y valoración de solicitudes de empleo para su contratación por el Ayuntamiento; apoyo a la creación de talleres ocupacionales para minusválidos en el municipio y tramitación de solicitudes de trabajo para los mismos. Con ello, se pretendía buscarles un lugar ocupable en la estructura social mediante la intervención de la acción pública como *facilitadora* de los procesos de integración.

Esta política ha sido paulatinamente abandonada, como consecuencia del cambio de orientación de la responsabilidad pública y la individualización de los problemas personales. Así, en los años finales del periodo de estudio, la actividad departamental dirigida a la integración social de la población en situación o riesgo de exclusión se ha limitado a las mínimas competencias establecidas por la ley.³²⁹ Los programas desarrollados se han diseñado bajo la premisa de *acciones para* y no como *proceso de inserción*, según la diferenciación de Robert Castel (1992).³³⁰ En este sentido, se han organizado cursos de preformación básica (bricolage, alfabetización, etc.) como programaciones anuales a corto plazo, y por tanto, con objetivos

³²⁹ Los programas de Formación ocupacional subvencionados íntegramente por el Gobierno Vasco fueron suprimidos a partir de 1997, aludiendo que en los decretos reguladores de los mismos no se indicaba que fueran competencia de los departamentos de Servicios Sociales. Acta de la Comisión Asesora de Servicios Sociales de 25 de febrero de 1997.

³³⁰ Las acciones para la inserción suponen que la persona se convierte en un “permanente interino que iría de cursillo en cursillo y de unas ocupaciones a otras (...) La inserción dejaría de convertirse en una etapa para convertirse en un estado, equivaldría al estatuto de alguien que no tiene un lugar en la sociedad” en Castel, R. (1992): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, en *Revista Archipiélago*, nº 21, pág. 29.

de inserción individual de corto alcance, a la vez que con una mínima intervención en las condiciones sociales del entorno que produce la exclusión.

El estudio de la evolución de las políticas sociales emprendidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Eibar permite constatar la tendencia hacia el selectivismo y sus consecuencias en la garantía de los derechos sociales. De esta manera, la pretendida implantación de un sistema universal de Servicios Sociales ha derivado en la estructuración de recursos, servicios y prestaciones de alcance limitado, condicionado a la situación económica y familiar de los solicitantes. Estos cambios también han repercutido en los programas dirigidos a combatir la pobreza y la exclusión social, como se ve en el próximo capítulo.

**7. DE LAS POLÍTICAS DE
INTEGRACIÓN A LAS MEDIDAS
DE CONTENCIÓN:
LA LUCHA CONTRA
LA POBREZA EN EUSKADI**

7. DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN A LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUSKADI

La CAPV puso en marcha un Plan de Lucha contra la Pobreza (PLCP) en el año 1989. Este Plan se orientaba hacia una política selectiva sometida a la comprobación de medios, como requisito para tener acceso al denominado “salario ciudadano”.³³¹

Desde su creación, se han producido variaciones en la gestión de las prestaciones, las cuales pueden interpretarse en relación a la evolución de los valores dominantes en política social, donde la individualización de los problemas se ha impuesto a los planteamientos comunitaristas del Estado de Bienestar (Adelantado, 1997; Alonso, 1999).

7.1. La gestación del PLCP: El consenso por la integración

El PLCP surgió en un contexto de desarrollo económico, fruto del consenso de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. En su fase inicial estuvo unido al Plan Extraordinario Euskadi en la Europa del 93,³³² el cual tenía establecida una limitación temporal fijada en diciembre de 1992.³³³ Las actuaciones en ma-

³³¹ A finales de los años ochenta y principios de los noventa, se utilizaba frecuentemente este término en referencia a los ingresos mínimos de inserción. Sobre este tema puede verse: VV.AA. (1990): “Renta Mínima y Salario Ciudadano”, en *Documentación Social*, nº 78, Cáritas, Madrid; Milano, S. (1990): “Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.”, en *Documentos de Bienestar Social*, nº 23, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz; Gobierno Vasco (1991): *El salario social en España y en Euskadi*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

³³² El Plan Extraordinario era interinstitucional; participaban Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Administración Central así como otras de ámbito supracomunitario; contaba con una asignación presupuestaria de 336.064 millones de pesetas, para cuatro años. El mayor peso económico se dirigió a proyectos de infraestructura (92,54%) con la mejora y creación de nuevas vías ferroviarias; carreteras y el Puerto Autónomo de Bilbao; el resto, 7,46% a “paliar los problemas derivados de la pobreza”.

³³³ Este aspecto quedó plasmado en la regulación específica del Ingreso Mínimo de Inserción. En la Disposición Adicional Séptima se obligaba al Gobierno Vasco a realizar, con anterioridad al 30 de Junio de 1992, “un informe valorativo del grado de adecuación entre el esfuerzo económico realizado y los objetivos de inserción alcanzados por aplicación de la ley, así como su impacto sobre la situación económico-social de la Comunidad Autónoma en dicha fecha”. Asimismo las obligaciones emanadas de la Ley 2/1990, en concreto de los Capítulos II y siguientes, que hacían referencia a las cuestiones de aplicación práctica del derecho a las prestaciones económicas, tenían vigencia hasta el 31 de diciembre de 1992, tal como se establecía en la Disposición Final Segunda.

teria de pobreza se concebían de forma provisional, en consonancia con el diagnóstico sobre el problema obtenido del estudio de 1986. En el mismo se reconocía que la pobreza en Euskadi era, sobre todo, de tipo coyuntural (de mantenimiento y no tanto de acumulación), y por lo tanto, la solución podría realizarse sin elevados costes sociales.³³⁴

En este contexto, se afrontaba la pobreza como un problema de desigualdad y la política social, un medio para corregirla, como se desprendía del discurso del Lehendakari en defensa del Plan Extraordinario:

“Potenciar las condiciones endógenas que permitan un mayor desarrollo económico, una mayor y mejor generación de riqueza, y, en definitiva, mejores condiciones de competitividad solo pueden ser objetivos de una sociedad, si su logro conlleva una justa redistribución, igualdad de oportunidades, integración y cohesión social. En definitiva, la construcción europea, el mercado interior y la Euskadi de hoy y del 93 solo tienen sentido si lo son para la totalidad de los ciudadanos vascos.³³⁵”

Con estas palabras, el Lehendakari establecía como condición del desarrollo económico la creación de una sociedad igualitaria para el conjunto de la ciudadanía, siendo éste el objetivo prioritario de la política social. Estos principios de actuación fueron incorporados en las primeras regulaciones jurídicas de los tres niveles del PLCP, promulgadas entre 1989 y 1990, así como en su implementación durante la primera etapa de vigencia, 1989 a 1992.

7.1.1. Debate parlamentario en relación al problema de la Pobreza en Euskadi

En el ámbito político, los hallazgos sobre las dimensiones de la pobreza en la sociedad vasca de mediados de los ochenta³³⁶ dieron como resultado un debate parlamentario, el cual culminó con la aprobación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. El punto de partida fue la presentación de una Proposición No de Ley realizada por el grupo Mixto al Parlamento Vasco.³³⁷ El análisis del debate permite observar las diferentes posiciones ideológicas en torno al problema de la pobreza por parte de los partidos del arco parlamentario; sus planteamientos diferían tanto en la identificación de las causas como en las vías de solución. No obstante, lograron una solución de consenso mediante la aprobación por mayoría absoluta de las regulaciones del PLCP.

³³⁴ Gobierno Vasco (1987): *La Pobreza en la C.A.V.* (Avance de resultados), Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz, pág. 35 y ss.

³³⁵ Discurso del Lehendakari ante el Parlamento Vasco el 30 de septiembre de 1988.

³³⁶ El estudio sobre “La Pobreza en la CAPV”, realizado por el Gobierno Vasco en el año 1986, había puesto de manifiesto que un 31.6% de los hogares vivía en condiciones de pobreza o ausencia de bienestar.

³³⁷ Proposición no de Ley sobre la “Situación de pobreza que viven numerosas familias vascas” presentada por el Grupo Mixto – AP, 7/4/1987.

Para Alianza Popular uno de los factores fundamentales relacionados con la pobreza consistía en el desequilibrio entre oferta y demanda en el mercado de trabajo. La rápida urbanización industrial había atraído un contingente de población inmigrante, que en época de bonanza económica se había integrado en la estructura laboral. La crisis de los años ochenta derivó en pérdida de poder adquisitivo y deterioro de las condiciones de vida de una parte de la población, principalmente la inmigrante:³³⁸

“Hasta hace no muchos años, el País Vasco ha sido tierra de acogida de inmigrantes, que disfrutaba de altos índices de crecimiento económico y pleno empleo. Por el contrario, hoy la pobreza y el desempleo, como secuelas de una larga crisis económica, hacen que en muchos hogares de Euskadi, en mayor proporción de inmigrantes, no sea posible el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas.³³⁹”

El cambio en las condiciones sociales hacía necesario preservar, el orden social ante el riesgo de revueltas derivadas de la falta de expectativas por parte de la población desfavorecida. Para los defensores de esta idea, tal situación se derivaba de la anomía y pérdida de integración social de la población pobre, encerrando, además, el riesgo de transmisión familiar:

“La pobreza es un mal grave, naturalmente, pero estas estadísticas demuestran que además tienden a perpetuarse, que tienden a agravarse y – lo que es más aterrador – tiende a transmitirse a la prole. (...) Ahí está buena parte de las raíces de la violencia, del alcoholismo, de la droga, de la inmensa crisis social vasca. (...) Ahí está una buena parte de la explicación de que nuestra sociedad sea una sociedad en crisis de valores y en crisis de iniciativas, porque es una sociedad en crisis de esperanza.³⁴⁰”

Si se analizan los resultados del estudio y se comparan con el planteamiento sobre la pobreza y la crisis de la sociedad vasca, expresado por el representante de Alianza Popular, se puede apreciar una visión particular y no coincidente con las conclusiones del estudio. Para este grupo parlamentario, el objetivo de la política social debía orientarse a garantizar la seguridad de la sociedad mediante la articulación de un sistema de protección que actuara como mecanismo de integración social de la población desfavorecida. En este sentido, Alianza Popular hacía una serie de propuestas concretas entre las que destacaban:

“Que se prorrogue la cobertura del desempleo y de asistencia sanitaria gratuita, que se creen servicios de asistencia social.³⁴¹”

³³⁸ El estudio sobre la pobreza en la CAPV destacaba mayores tasas de pobreza entre la población inmigrante. Los hogares cuyo cabeza de familia era un hombre desempleado casado tenían la mayor tasa de pobreza, si eran inmigrantes con más de 40 años ascendía al 84.3%, si eran autóctonos la tasa era de 55.1. Véase Gobierno Vasco (1987): *La pobreza en la C.A.V.* (Avance de resultados), Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pág.41.

³³⁹ Alianza Popular, texto de la Proposición no de Ley, 7/4/87.

³⁴⁰ Alianza Popular, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

³⁴¹ Alianza Popular, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

Desde esta perspectiva se aceptaban las medidas proteccionistas como respuesta alternativa a la crisis de la sociedad. En su ánimo por evitar esta situación reconocían, incluso, la necesidad de desarrollar acciones encaminadas a lograr una mejor distribución de la riqueza:

“Quizá se nos diga que para eso es preciso una más justa distribución de la riqueza. Pues adelante. Tómense las medidas fiscales o presupuestarias, cada una de ellas en su ámbito competencial, para corregir esta situación escandalosa; que no transcurra esta Legislatura sin que entre todos hayamos dado un paso al frente en el camino de la justicia y, por tanto, en el camino de la libertad.³⁴²”

Con estas palabras, Alianza Popular enraizaba con el liberalismo clásico del *Liberal Break*; mostrándose partidario del intervencionismo estatal para corregir los fallos del mercado que generaban pobreza; asimismo incidían en la idea de “libertad” como objetivo de realización política, donde la pobreza consistía en un obstáculo para la libertad.

Euskadiko Ezkerra, el Grupo Socialista y Eusko Alkartasuna vinculaban la pobreza con la falta de trabajo; pero además señalaban otros factores causantes de la misma. Para Euskadiko Ezkerra era sobre todo un problema de redistribución de la renta:

“La pobreza no se puede resumir solamente a la falta de trabajo. (...) existen otras causas muy diferentes en la generación de la pobreza, como es la desigualdad de las retribuciones, la desigualdad entre las pensiones o pensionistas, desigualdad en la cobertura de desempleo y no cobertura de las situaciones de paro. Como dato estadístico baste afirmar que, de la pobreza de mantenimiento, el 55 por ciento pertenece a activos, y, de esos activos, solamente el 11% a los parados. El resto son problemas de redistribución de renta, es problema de política social y es problema de ahondar en la profundización democrática.³⁴³”

Para este grupo político, las causas de la pobreza se relacionaban con la desigualdad social, que afectaba tanto a la población asalariada como no asalariada; se derivaba de un problema de redistribución desigual de la renta, y por tanto, susceptible de corrección mediante la aplicación de políticas sociales igualitaristas:

“Actuar contra la pobreza, desde nuestro punto de vista, exige una acción multidisciplinar, que conllevaría, entre otras, acciones de promoción de empleo. Pero hay que ser realistas (...) las posibilidades reales de generación de empleo son pocas, y, por consiguiente, si esto es así, lo que tenemos que buscar son mecanismos de cobertura. Tenemos que buscar una adecuada remuneración de los asalariados. (...) Avanzar en la cobertura del desempleo y del paro. (...) Actuar en la redistribución de la renta, que sea vertical y hacia abajo, que beneficie realmente a los que poco tienen, y que no sirva para financiar o para beneficiar a los que ya son los netos con-

³⁴² Alianza Popular, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

³⁴³ Euskadiko Ezkerra, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

tribuyentes por el nivel de renta (...) Avanzar en la universalización de las prestaciones sanitarias.³⁴⁴”

Con su propuesta, Euskadiko Ezkerra insistía en la necesidad de articular un sistema de protección social capaz de ofrecer una alternativa al problema mediante la cobertura de los riesgos sociales derivados de la falta de trabajo, los salarios bajos, etc.; pero también a través de una mejora en la redistribución de la renta. En definitiva, planteaban una profundización del Estado de Bienestar.

Para el Grupo Socialista, la falta de trabajo de la población en situación de pobreza estaba relacionada con procesos de inculturización social. El desempleo era visto como la consecuencia del desequilibrio entre oferta y demanda de mano de obra, derivado de la falta de adecuación de aquélla a las exigencias del mercado de trabajo:

“La pobreza no es solamente un problema de desempleo, sino relación estrecha entre la incultura y la pobreza (...) como es el fracaso escolar, el rechazo de la culturización, con paso temprano a los mercados de trabajo, y la situación social crítica, precisamente por un paso prematuro a esos mercados de trabajo, que hace engrosar unas cifras de personas muy poco cualificadas dentro de los grupos llamados “de peonaje.”³⁴⁵”

En su propuesta, el Grupo Socialista destacaba la necesidad de una intervención pública que abordarse el problema, sin concretar medidas de actuación:

“Todos estos problemas tan graves exigen una infraestructura de organización, de ayudas, de valoraciones, de esquemas de trabajo, de apoyatura económica correspondiente y en cantidades muy importantes, coordinadas (...) por las distintas Consejerías y también por otras instituciones, como pueden ser las Diputaciones y los Ayuntamientos (...) que el Gobierno Vasco ponga en marcha un programa específico sobre la pobreza y realizar un proyecto serio, con bases económicas, puesto que éste es, indudablemente, el fondo de la cuestión, con bases económicas y presupuestarias suficientes para llevar a cabo una labor conjunta y eficaz de la pobreza en la CAPV.”³⁴⁶

De esta manera, se aludía a las Administraciones Vascas como responsables en la puesta en marcha de un programa específico contra la pobreza, para lo cual se hacía necesario destinar recursos económicos suficientes para afrontar el problema.

Eusko Alkartasuna concebía el problema de la pobreza como “falta de empleo” y por tanto, sus propuestas se dirigían a desarrollar acciones encaminadas a mejorar la empleabilidad de los desempleados; incidían en la puesta en marcha de la Mesa Interinstitucional para el Empleo, desde el cual el Gobierno Vasco debería coordinar las acciones municipales en la materia, así como desarrollar:

³⁴⁴ Euskadiko Ezkerra, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

³⁴⁵ Socialistas Vascos, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

³⁴⁶ Socialistas Vascos, Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

“...programas de sanidad, de educación como creación y subvención de centros para los adultos, estudio y análisis del fracaso escolar, talleres preprofesionales que motiven hacia la posterior Formación Profesional, talleres ocupacionales para jóvenes (...) reciclaje de adultos en talleres ocupacionales (...) aportándoles habilidades que favorezcan su inserción profesional.”³⁴⁷

Por su parte, el Partido Nacionalista Vasco, con responsabilidad de Gobierno, se mantuvo en una posición de cautela, planteando una proposición alternativa en la que se trataba de instar “al Gobierno para la puesta en marcha de un programa específico sobre la pobreza, elaborado previamente en la Comisión Parlamentaria correspondiente (...) porque en Comisión, y de acuerdo todos los grupos políticos, se podría hacer una cosa más amplia.”³⁴⁸ La propuesta del Grupo Nacionalista fue aprobada dando paso a la creación de una Ponencia Parlamentaria. El trabajo de la misma dio como resultado la aprobación, por unanimidad, de un documento de recomendaciones en torno a la pobreza, en el que se expresaba explícitamente:

“La lucha contra la pobreza implica, entre otras actuaciones, el crecimiento de las transferencias hacia los sectores más desfavorecidos, que difícilmente puede obtenerse sin la aplicación de una política fiscal progresiva que elimine las bolsas de fraude e incrementamente la solidaridad social, la articulación de una política global de Servicios Sociales, así como la garantía de que por las diferentes entidades públicas de la Comunidad Autónoma se llegue a asegurar a todos los ciudadanos la percepción de un nivel mínimo de ingresos y consiguientemente la subsistencia en condiciones de dignidad.”³⁴⁹

Las actuaciones contenidas en la Ponencia Parlamentaria entroncaban con los principios *welfaristas* de la política social. Aludía a la redistribución de la renta, mediante el crecimiento de las transferencias hacia los sectores con menores recursos; presuponía el incremento del presupuesto destinado a financiar el gasto social, a través de la mejora de los sistemas de recaudación fiscal, como la reducción del fraude; consideraba los derechos sociales como derechos colectivos, apelando a la solidaridad social, el desarrollo de los Servicios Sociales y la garantía de un nivel de rentas a toda la población.

El documento fue una propuesta de consenso entre las diferentes fuerzas políticas, considerando la pobreza como un problema de responsabilidad social y no individual. Las medidas combinaban elementos socialdemócratas (política fiscal progresiva), conservadores (medidas de prevención del riesgo social) y también liberales (garantía de un mínimo de subsistencia).

La propuesta parlamentaria fue asumida por el Gobierno Autónomo, reforzada por la recomendación del Parlamento Europeo que instaba a los gobiernos a crear programas de rentas mínimas. De esta manera, el Lehendakari, en su discurso de Septiembre

³⁴⁷ Eusko Alkartasuna. Debate parlamentario sobre la proposición no de Ley, 8/5/87.

³⁴⁸ Partido Nacionalista Vasco, Debate parlamentario sobre la proposición no de ley, 8/5/87.

³⁴⁹ Documento de Recomendaciones sobre la Pobreza, aprobado por el Parlamento Vasco el 24 de Marzo de 1988.

de 1988 ante el Parlamento vasco, resaltó que “los problemas derivados de la crisis económica, del desempleo y de la marginación de ciertos sectores sociales (...) hoy han pasado a ocupar el centro de atención política y social.” Ello se puso de manifiesto con la inclusión del PLCP en el Plan Extraordinario para Euskadi en la Europa del 93.

7.2. Fase inicial del PLCP: desarrollo jurídico y aplicación práctica (1989-1992)

En 1989 se sentaron las bases jurídicas para la puesta en marcha del Plan, atendiendo a tres cuestiones. En primer lugar, garantizar unas prestaciones económicas básicas a las personas o familias que carecían de unos ingresos por debajo de un nivel estipulado como línea de la pobreza (*nivel de atención a quienes no perciben ningún ingreso*). En segundo lugar, dotar a los hogares, en situación de pobreza, de medios para situarse dentro de los estándares básicos de calidad de vida (*nivel de atención a situaciones de emergencia social*). Y, en tercer lugar, desarrollar actuaciones políticas coordinadas que posibilitaran la reducción de las desigualdades, así como la eliminación de los factores productores de marginación (*nivel de aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza*).

La formulación integral del plan reforzaba la preocupación política por la integración social de los sujetos desfavorecidos, dentro de la red de interrelaciones propias de nuestra sociedad. Para ello se reconocía que, además de garantizar un mínimo de subsistencia dirigido a reducir la pobreza de mantenimiento, era preciso dotar a los hogares de unos equipamientos necesarios y así frenar las situaciones de pobreza de acumulación. Estas medidas por sí solas no eran suficientes y hacía falta articular actuaciones de coordinación interinstitucional para facilitar la incorporación social del sujeto, en el ámbito sanitario, educativo o cultural, y así dotarle de un «lugar ocupable en la estructura social». El análisis de la puesta en marcha del PLCP, en cada uno de los niveles, permite constatar los logros conseguidos en estos objetivos así como las limitaciones en términos de integración social.

7.2.1. Nivel de atención a quienes no perciben ingresos

En este nivel se reguló el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI),³⁵⁰ situado por debajo del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y de las pensiones contributivas

³⁵⁰ Hubo discrepancias sobre el procedimiento adecuado para su regulación normativa. Por un lado, los defensores de desarrollar desde el primer momento una Ley con carácter definitivo el salario social (postura defendida por Euskadiko Ezkerra) y, por otro lado, los partidarios de hacer primero un Decreto, con una duración inicial de un año, lo que permitiría revisar el texto para la regulación mediante Ley. Esta fue la estrategia seguida, por cuatro razones fundamentalmente: de temporalidad, el Gobierno consideraba que era de suma urgencia poner en práctica el plan dadas las expectativas creadas y la gran demanda existente; de información, una experiencia piloto permitiría adecuar la regulación del salario social en base a los problemas detectados; de derecho comparado, tomando como modelo el RMI francés, aquel había sido regulado por ley después de diez años de aplicación con carácter piloto; de tipo práctico, el Gobierno y las Administraciones Forales consideraban que un Decreto, “durante su periodo de vigencia, garantiza la misma seguridad jurídica para quien cumple las condiciones establecidas en él” en Gobierno Vasco (1992): “Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-1992)”, en *Documentos de Bienestar Social*, nº 47, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, pág. 54.

de la Seguridad Social y dirigiéndolo a las unidades convivenciales cuyos ingresos fueran inferiores al baremo establecido anualmente. En un primer momento se había definido como una prestación familiar³⁵¹ y, por tanto, únicamente podían ser beneficiarios los hogares compuestos por más de una persona. Esta limitación se corrigió con la aprobación de la Ley 2/1990 de 3 de mayo, al considerar que la pobreza no era un problema derivado de la situación familiar sino de la condición laboral.³⁵² El aspecto más destacable fue el cambio del concepto de familia, por el de hogar independiente, lo que permitía la entrada de los hogares unipersonales, a la vez que contemplaba como miembros a otras personas y no sólo a los hijos.³⁵³

La regulación normativa del IMI debe ser interpretada como una medida de alcance moderado en la lucha contra las desigualdades y debiendo ser comprendido como un eslabón en la cadena de otras políticas generales. Así quedaba reflejado en la Exposición de motivos de la Ley 2/1990, donde se expresaba que ante los problemas de marginación y pobreza era necesaria la estructuración de una estrategia común de todas las instituciones en la lucha contra las desigualdades sociales, destacando que “el fenómeno de la pobreza solo tendrá solución a través de un conjunto de medidas sectoriales que abarquen los diferentes ámbitos de la vida social y que actúen como instrumentos de prevención.” Entre estas medidas se citaban el crecimiento económico, la lucha contra el desempleo, la formación ocupacional y profesional, la mejora de las pensiones. El desarrollo de las mismas correspondía a la política general del Gobierno Vasco; aunque el PLCP contemplaba la aplicación de medidas sectoriales a través del “tercer nivel del Plan”.

La política de asistencia social que representaba el IMI se justificaba como mecanismo complementario de reducción de la desigualdad de los “grupos menos protegidos o favorecidos, propiciando su participación en la vida ciudadana.” En este sentido, la prestación era una medida de discriminación positiva a favor de quienes estaban peor posicionados socialmente; en el mismo se minoraba la responsabilidad del sujeto en torno a su marginación, al señalar que: “el Ingreso Mínimo de Inserción nace de una concepción claramente avanzada, basada en el respeto a las personas y en la creencia de que la marginación no responde a razones intrínsecas, sino a factores externos que les imposibilitan salir de la situación en que se encuentran si los ciudadanos más favorecidos no ejercitan la solidaridad so-

³⁵¹ Decreto 39/89 de 28 de febrero, por el que se regula el Ingreso Mínimo Familiar.

³⁵² Posteriormente, la presión social produjo una ampliación de los colectivos de población susceptibles de cobertura. En diciembre de 1992 el Viceconsejero de Seguridad Social del Gobierno Vasco emitió una resolución que permitía considerar como hogar independiente a las madres solteras o mujeres víctimas de malos tratos, que por razón de fuerza mayor estaban viviendo dentro de otro hogar, generalmente el domicilio paterno. Hasta ese momento la normativa de aplicación de la Ley exigía considerar los ingresos de todas las personas que conformaban la unidad convivencial, y por ello, los núcleos de familias monoparentales, en situación de pobreza encubierta, no tenían acceso a la ayuda. Con esta resolución se cubrió una laguna no prevista ni en el decreto ni en la Ley y fue un criterio aplicado con la renovación del Plan en el año 1993 y siguientes.

³⁵³ Para un análisis comparativo de ambos Ingresos puede consultarse Gobierno Vasco (1992): “Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-1992)”, pág. 62-71.

cial.”³⁵⁴ Por tanto, el primer nivel del PLCP determinaba la responsabilidad de la sociedad en la integración de los sujetos frágiles. Ello era posible mediante la garantía de un mínimo de subsistencia que permitiera al individuo participar en las relaciones de intercambio social. De esta manera, las instituciones vascas asumían como función pública la intermediación en las relaciones sociales, garantizando la solidaridad social como acción colectiva, a través de la asignación de transferencias económicas y no como solidaridad espontánea dependiente de la voluntad de los sujetos (Alonso, 1999).

El salario social garantizado tenía un carácter provisional, para hacer frente a las necesidades coyunturales de la unidad convivencial. Su finalidad consistía en evitar que nadie cayera en la línea de la pobreza. Desde esta perspectiva se concebía como una ayuda complementaria a otras fuentes de ingresos existentes en el hogar, tal como se definía en la Ley 2/1990 del Ingreso Mínimo de Inserción:

“...prestación económica de carácter asistencial, financiada a través de los Presupuestos Generales de la CAPV y complementaria del resto de prestaciones de protección social, con el fin de constituirse como un paraguas protector, el último del sistema público de protección social al que acceden únicamente aquellas personas o colectivos que se escapan a través del reticulado de la red de dicho sistema público.”³⁵⁵

El IMI era una prestación asistencial dirigida a paliar los problemas económicos de quienes no alcanzaban un mínimo de subsistencia; se financiaba públicamente, vía impuestos, estableciendo un principio de solidaridad de la sociedad hacia quienes carecían de recursos. Para evitar la aparición de una “nueva clase pasiva” que se cronificara en su situación de dependencia, se requería un compromiso por parte del sujeto para superar las causas que le condujeron a su marginación. Esto se articuló a través del sistema de “contraprestaciones” definidas preferentemente en el ámbito de la Formación Profesional y Ocupacional.³⁵⁶

La finalidad de la contraprestación respondía, al menos en su filosofía, a la consideración de igualdad entre las partes, puesto que la inserción se regía por la Ley del intercambio. Como ha señalado Elisabeth Maurel, “esta Ley del intercambio es la misma que rige todas las relaciones sociales inscritas en el marco de la ciudadanía: sin intercambio, la relación no es sino de dependencia y alienación. El único contrato legítimo que puede suscribir una colectividad democrática es aquel que ratifica una relación de intercambio entre dos interlocutores socios o asocia-

³⁵⁴ Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción, Exposición de motivos, parte I.

³⁵⁵ Ley 2/1990, de 3 de mayo, Exposición de motivos, parte II.

³⁵⁶ Ley 2/1990, de 3 de mayo, Artículo 5, punto 2. El contenido de las contraprestaciones estaba dirigido a mejorar el desarrollo personal de los titulares del I.M.I., centrándose principalmente en: a) Elevar el nivel de autoestima de los beneficiarios; b) Elevar su nivel cultural; c) Incidir en problemáticas de integración y organización familiar y personal; d) Favorecer las condiciones de empleabilidad; e) Prevenir la marginación infantil y juvenil; f) Desarrollar las habilidades sociales de los beneficiarios. Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del PLCP (1988-1992)”, op. cit. pág. 126.

dos.”³⁵⁷ La relación de intercambio pretendía generar un sentimiento de pertenencia y de utilidad social porque, mediante la contraprestación, la ayuda económica no era gratuita sino que el sujeto asistido se comprometía a realizar algo a favor de la sociedad, dirigido a mejorar su situación concreta, a promover su desarrollo personal y, en última instancia, promocionar su bienestar.

Según la formulación de la Ley 2/1990 el contenido de la contraprestación debía servir para garantizar la integración social del sujeto. Para ello, debía ser entendida como un “proceso hacia” o itinerario de mejora personal (Castel, 1992; González, 1994); como el desarrollo de una trayectoria en un horizonte a medio y largo plazo, donde la persona fuera adquiriendo los recursos y habilidades necesarias para integrarse en la estructura de relaciones sociales, considerándose prioritaria la cualificación para el mercado de trabajo.³⁵⁸ El éxito de estos procesos personales era una variable dependiente del grado de adecuación de las propuestas de inserción con la situación vivencial del sujeto; de la progresividad de las mismas y del grado de aceptación, por parte del sujeto, de las propuestas de contraprestación a realizar.

7.2.1.1. Balance de la aplicación del Primer nivel del PLCP (Fase inicial 1989-1992)

En los cuatros primeros años de aplicación, el balance del IMI³⁵⁹ mostraba, que contrariamente a lo esperado, se había producido una tendencia creciente respecto a los beneficiarios del mismo. Esto fue debido, fundamentalmente, a la incidencia del desempleo a principios de los noventa y pérdida de intensidad protectora de la política social general; y particularmente estuvo relacionado con la restricción de la cobertura de desempleo y el escaso impacto de las pensiones no contributivas en el colectivo potencialmente beneficiario del PLCP. Todo ello convirtió al IMI en un sistema de protección social paliativo de la precariedad del mercado laboral. Así, entre los beneficiarios de la prestación se registraba una tasa de actividad superior a la de la población general, lo mismo ocurría con la tasa de paro; sin embargo, el coeficiente de ocupación era inferior a la media poblacional (tabla 31), poniendo de manifiesto la relación entre pobreza y desempleo.

³⁵⁷ Maurel, E. (1989): “La inserción social”, publicado en la *Revue de Droit Sanitaire et Social*, nº25, Oct. Dic; recogido en la primera compilación de textos de la Consejería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid acerca del Ingreso Madrileño de Integración, pág. 68.

³⁵⁸ Si bien previamente a ello, podía ser necesario mejorar otros aspectos personales, como por ejemplo la desintoxicación, en casos de adicciones.

³⁵⁹ La ley 2/1990 obligaba al Gobierno Vasco a presentar al Parlamento un informe de Evaluación sobre el impacto del IMI en la lucha contra la pobreza, de cuyos resultados dependería la continuidad de esta política social. El informe fue presentado en 30 de junio de 1992, incluyendo los tres niveles del PLCP, el citado informe está editado en: Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza”, *Colección Documentos de Bienestar Social*, nº 47, Servicio de Publicaciones, Vitoria - Gasteiz.

Tabla 31:
Evolución de los datos de actividad de los beneficiarios del IMI

| | Oct. 1990 | Abril 1991 | Agosto 1991 | Enero 1992 |
|------------------------|-----------|------------|-------------|------------|
| Beneficiarios | | | | |
| Tasa Actividad | 74,3 | 77,6 | 81,9 | 78,8 |
| Tasa Paro | 67,8 | 77,9 | 79,4 | 78,9 |
| Coef. Ocupac | 23,9 | 17,1 | 16,9 | 16,6 |
| Poblac. General | | | | |
| Tasa Actividad | 51,9 | 53,2 | 53,2 | 53,4 |
| Tasa Paro | 16,0 | 17,0 | 17,3 | 17,6 |
| Coef. Ocupac | 43,6 | 44,2 | 44,0 | 44,0 |

Fuente: "Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza", op. cit. pág. 107.

Entre octubre de 1990 y enero de 1992 las tasas de actividad y paro de la población beneficiaria del IMI mostraron una tendencia creciente y el coeficiente de ocupación descendió del 24% al 16,6%; sin embargo, entre la población general los mismos parámetros se mantuvieron constantes. Esta diferencia de comportamiento de los indicadores laborales permite afirmar la predisposición para el trabajo de la población beneficiaria del IMI –con una tasa de actividad superior al 75%; a su vez muestra el déficit de “lugares ocupables” remunerados en la estructura social para este sector de población, cuya tasa de desempleo superaba el 70%.

El problema de la pobreza se relacionaba con las condiciones del mercado laboral, donde al desempleo debía añadirse la precariedad de los trabajos realizados por los beneficiarios del IMI. “La mayor parte de los empleos o trabajo desarrollados se realizan en precario, ya sea en contextos de trabajos eventuales u ocasionales o en el marco de las denominadas chapuzas, trabajos normalmente situados al margen del sistema productivo normalizado –aunque declarados por los beneficiarios–.”³⁶⁰ Los trabajos habituales realizados por las mujeres se ubicaban en el sector doméstico, mientras que los hombres desempeñaban principalmente trabajos de peonaje, es decir, en ambos casos se trataba de empleos de baja cualificación, con abundante mano de obra disponible.

La tipología de trabajo realizado explicaría la dificultad para abandonar completamente el dispositivo asistencial. Este resultaba un complemento del resto de los ingresos obtenidos por los usuarios, a través de su participación - incluso informal- en el mercado laboral.³⁶¹ De hecho, se constató la elevada movilidad laboral del co-

³⁶⁰ Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza”, op. cit. pág. 133.

³⁶¹ Los ingresos procedentes de la economía sumergida también eran computados a efectos de cálculo del IMI. De hecho, una encuesta realizada a los trabajadores sociales implicados en la gestión del PLCP en su fase inicial, mostraba que el 80.4% de los encuestados estimaba que el fraude en la declaración de ingresos se situaba entre el 1 y el 15% de los casos. Gobierno Vasco (1992): *Estudio de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza por los Agentes implicados en su Gestión*, Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Vitoria-Gasteiz.

lectivo, observando que uno de cada dos titulares había desarrollado algún trabajo durante el periodo 1989-1992.³⁶² Esto ponía de manifiesto la ausencia generalizada de conductas acomodaticias al IMI, prefiriendo el trabajo frente a la prestación asistencial. No obstante, el IMI era una fuente de seguridad, o al menos de regularidad en los ingresos, de quienes mantenían una relación precaria con el mercado laboral, como ponía de manifiesto una usuaria:

“(antes limpiaba) una casa, me pagaban 20.000 ptas. para ir tirando, era una ayuda con lo del IMI” (M4)

En la cita anterior puede observarse la traslación semántica utilizada para referirse a los ingresos provenientes del trabajo, definidos como “una ayuda”, dotando a la prestación económica el carácter de ingreso regular. Sin embargo, la definición del IMI pretendía que fuera complementario y provisional de los recursos de la unidad convivencial; pero, en la práctica se convirtió, para numerosos hogares pobres, en la principal fuente de ingresos.

La falta de oportunidades laborales, como consecuencia del modelo de crecimiento económico (Alonso y Lasiera 1997), propició el desarrollo de una respuesta compensatoria de los costes del crecimiento (Galbraith, 1967). El IMI se fue concentrando en determinados sectores de población,³⁶³ principalmente desempleados sin subsidio o con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas y las familias monoparentales encabezadas por una mujer. De hecho, los colectivos con una tasa de desempleo elevada –mujeres y jóvenes– presentaban mayor incidencia de pobreza.

Desde el punto de vista de la seguridad de los ingresos, en la etapa inicial de aplicación del Plan, el IMI respondió a los objetivos de hacer frente a la pobreza de mantenimiento, estimándose una cobertura aproximada de la mitad del gasto en necesidades básicas de los hogares acogidos al Plan.³⁶⁴ Respecto a los objetivos de inserción previstos en la prestación asistencial, a través del sistema de contraprestaciones, los estudios realizados mostraron la fisura existente entre la conceptualización de la pobreza como problema estructural y la metodología basada en el plano individual.

En la práctica, el sistema de “contraprestación” no se utilizó como la definición de un itinerario procesual de mejora personal sino como actuaciones parciales dirigidas a quienes estaban en una posición de dependencia institucional. Esto se pone de manifiesto analizando los resultados del “Estudio del panel de los beneficiarios

³⁶² Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza (1988-1992)” en *Documentos de Bienestar Social*, n° 47, Servicio de Publicaciones, Vitoria Gasteiz.

³⁶³ Se estimaba que en el periodo de puesta en marcha, esta prestación había alcanzado a diez de cada mil hogares vascos; cifrándose en 6.605, los hogares independientes perceptores del IMI. Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza”, op. cit. pág. 97 y ss.

³⁶⁴ Emaiker (1993): “Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-1992” en *Documentos de Bienestar Social*, n° 50, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

del IMI 1990-1992”³⁶⁵; así, los hogares con mayor permanencia en el IMI presentaban mayor proporción de convenios de inserción –52,4% de los hogares en alta continuada y 47,8% de los de alta no continuada–. Las acciones propuestas incidían fundamentalmente en la realización de diferentes acciones de formación –graduado escolar, preformación o formación ocupacional; asimismo se insistía en la inscripción en el INEM. El esfuerzo formativo no implicaba un acceso al empleo; de hecho, los hogares que causaron baja del IMI por encontrar trabajo fueron los que realizaron menos proporción de cursos de formación, como requisito de contraprestación. De esta manera se ponía de manifiesto la falta de evidencia para valorar la incidencia real de las acciones de contraprestación en la inserción real, es decir, acceso al empleo y salidad del IMI.

En términos generales, los beneficiarios del IMI valoraban favorablemente el Plan; no obstante, se constató una tendencia creciente de sentimientos de diferencia y humillación derivados del acceso al IMI –la proporción de hogares que se sentía diferentes pasó del 14,4% al 24,7% y el sentimiento de humillación del 9,6 al 20,2%–.³⁶⁶ Esta tendencia se presentaba de forma más acusada en los hogares en situación de baja del IMI, poniendo de manifiesto que parte de las bajas del Plan estarían asociadas a la renuncia a ser sometido a la presión asociada al acceso a la prestación.³⁶⁷

La introducción en la normativa del IMI de la posibilidad de extinguir la ayuda en caso de negarse a realizar una contraprestación³⁶⁸ mostraba la verticalidad de la relación entre Administración y usuarios, en este caso particular. Ello contrastaba con el principio de igualdad inherente al concepto de ciudadanía. En caso de negarse a realizar la “contraprestación”, la Administración podía suspender la percepción de la ayuda, como medida de fuerza ante los demandantes de prestaciones sociales. Independientemente del grado de validez jurídico de tal amenaza, desde un punto de vista sociológico se debe destacar la utilización del poder en este tipo de relación. El derecho a la prestación social se condicionaba a la realización de una determinada actividad, aunque no existiera evidencia de su correlación con el éxito en la integración social.

El sentimiento de humillación se oponía a los principios orientadores del PLCP;³⁶⁹ de ahí que los redactores del informe de evaluación advirtieran sobre los efectos no deseados de la metodología empleada en materia de inserción:

³⁶⁵ La metodología utilizada consistió en el seguimiento continuado de una muestra de hogares beneficiarios del IMI, en cuatro momentos: octubre de 1990, abril y agosto de 1991 y enero de 1992. En cada fase se incorporó una submuestra de nuevos hogares que causaron alta en el IMI, en cada uno de los periodos considerados. Los resultados del estudio están publicados en la serie *Documentos de Bienestar Social, nº 50*, editada por el Gobierno Vasco.

³⁶⁶ Emaiker (1993): “Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-1992”, op. cit. pág. 115.

³⁶⁷ Ib. idem. pág. 116.

³⁶⁸ Artículos 11 y 12 de la ley 2/1990.

³⁶⁹ Otro dato que inducía a considerar el efecto estigmatizante de la prestación era la falta de conocimiento por parte de los allegados de los beneficiarios del IMI que estos percibían dicha ayuda. El informe de evaluación ponía de manifiesto que un 41,6% de los familiares, un 73,8% de los amigos y un 85,3% de los vecinos de los titulares del Ingreso Mínimo de Inserción desconocían la percepción de la prestación por parte de los beneficiarios. Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del PLCP (1988-1992)”, op. cit. pág. 156.

“teniendo en cuenta la realidad adelantada de Alava³⁷⁰ en este campo [inserción], la creciente autoestigmatización de los beneficiarios puede venir más asociada a una mayor presión institucional para la inserción que a otros posibles factores conexos. Esta presión puede llegar, a la vista de los datos disponibles, a resultar demasiado fuerte, con efectos indeseados en relación a la autoestima de los beneficiarios.³⁷¹”

En una línea similar se expresó el Consejero de Trabajo y Seguridad Social, Paulino Luesma, en su comparecencia ante el Parlamento Vasco, planteando dos condiciones sine qua non para la efectividad de las “contraprestaciones”: a) “que las razones siempre variadas y complejas que han llevado a una persona [a la situación de pobreza] sean susceptibles de solución.” b) “Que la sociedad tenga capacidad para absorber a la persona en vía voluntaria de inserción.”³⁷² Con ello, se reconocía que la integración dependía de la susceptibilidad de solución de cada caso concreto junto con la permeabilidad de la sociedad.

El informe también recomendaba eximir la obligatoriedad de realizar contraprestaciones; desligar los principios de inserción y de contraprestación; e incluso, el contenido económico del Plan de la idea de inserción, puesto que la mayor parte de los beneficiarios no se negaban a participar en programas de mejora personal, siempre y cuando percibieran la utilidad real de los mismos.³⁷³ De hecho, en enero de 1992, entre el 70% y el 95% de los titulares del IMI mostraba su acuerdo con las distintas actividades de contraprestación.³⁷⁴

La valoración de los programas de mejora personal por parte de los usuarios de prestaciones económicas se ha podido constatar a través de las entrevistas realizadas. La mayoría habían participado recientemente en algún programa de inserción³⁷⁵ a propuesta de los Servicios Sociales o por iniciativa personal. En general, el contenido de los cursos se valoraba positivamente:

“Los cursillos lo bueno que tienen es que en poco tiempo aprendes la hostia”. (H2)

“Aprendí más de lo que sabía, que no es que supiera algo, pero aprendí algo más”. (H5)

“El cursillo estuvo bien, la verdad es que a mi ya me gustó; fue ameno.” (M3)

³⁷⁰ En Alava, el sentimiento de humillación pasó del 10,8 al 37,5 frente al 9,9 y 11,6 de Gipuzkoa o al 7,8 y 16,0 en Bizkaia. Esta evolución estaría relacionada con la mayor presión ejercida en aquél Territorio Histórico a los beneficiarios del IMI, para la realización de contraprestaciones; en Alava el 76,8% de los titulares de octubre de 1990 tenían convenio de inserción frente al 39% de Gipuzkoa o el 37% de Bizkaia.

³⁷¹ Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del PLCP (1988-1992)”, op. cit. pág. 158.

³⁷² Diario de sesiones del Parlamento Vasco, 30 de Junio 1992.

³⁷³ Gobierno Vasco (1992): “Informe de Evaluación del PLCP (1988-1992)”, op. cit. pág. 180 y ss.

³⁷⁴ Emaiker (1993): “Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-1992”, op. cit. pág. 114.

³⁷⁵ Entre los que cabe destacar la realización de cursillos de Formación Ocupacional de Fontanería, Pladur; Cocina; Cursos de Técnicas de Búsqueda de Empleo; Cursos de Autoestima y Habilidades Sociales.

No obstante, hacían una serie de matizaciones, relativizando la utilidad del cursillo para la búsqueda de empleo:

“Un cursillo que sea útil para mí. A mí para qué me sirve un cursillo de cestería.” (M4)

“Yo no puedo decir que he perdido el tiempo ni mucho menos. A mí me ha agradado hacer ese cursillo y lo volvería a hacer, ese u otro cualquiera, porque siempre sacas algo nuevo. Pero claro no te sirve porque no tienes un título. Entonces, a la hora de buscar trabajo te lo piden y no lo tienes. Tu tienes un cursillo que has realizado, pero nada más.” (M3)

Además de la utilidad, algunas personas destacaban la prioridad en la búsqueda de empleo derivada de la necesidad económica:

“También veo que mientras estás haciendo el cursillo no buscas trabajo.” (M5)

Desde esta perspectiva, la aplicación de las contraprestaciones debería responder a un proceso de mejora personal realista respecto a las metas y a las posibilidades de integración social de los sujetos teniendo en cuenta las limitaciones estructurales del contexto sociolaboral.

7.2.2. Atención a situaciones de Emergencia Social

La integración social del sujeto está definida por su participación en los estándares medios del nivel de vida de la sociedad de pertenencia y, por tanto, la lucha contra la pobreza no podía únicamente referirse al nivel primario de garantía de ingresos, sino también atender al secundario de calidad de vida. Este era precisamente el objetivo de la regulación de las Ayudas de Emergencia Social, (AES) mediante la cuales la Administración vasca reconocía su responsabilidad por la integración social de los sujetos desfavorecidos, no sólo garantizando un nivel básico de subsistencia sino también atendiendo otras necesidades básicas, como las derivadas de la vivienda, endeudamiento previo u otras.

El denominado Segundo Nivel estaba relacionado con la pobreza de acumulación; y pretendía mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza partiendo de una consideración amplia del problema. El estudio de 1986 había revelado que 54.100 hogares de la CAPV padecían una situación extrema de pobreza, tanto de subsistencia o pobreza de mantenimiento como en calidad de vivienda y hábitat o pobreza de acumulación; además se estimaba en 41.000 el número de hogares afectados por el segundo tipo de pobreza.³⁷⁶

Los requisitos de acceso a las ayudas eran más amplios que los de acceso al Ingreso Mínimo de Inserción.³⁷⁷ Los Servicios Sociales de Base tenían mayor

³⁷⁶ Gobierno Vasco (1987): *La Pobreza en la CAPV* (Avance de resultados), Servicio de Publicaciones, Vitoria Gasteiz.

³⁷⁷ Para ser beneficiario de AES se precisaban seis meses de empadronamiento anteriores a la fecha de solicitud y para el IMI era necesario un empadronamiento superior a tres años.

discrecionalidad en la adjudicación de las AES, puesto que la resolución en cuanto a la propuesta de concesión correspondía a los Ayuntamientos, quienes dictaminaban, sobre las solicitudes planteadas. En consecuencia, podía producirse un mayor grado de diferenciación entre la atención prestada a los habitantes de un municipio frente a otros, dependiendo del alcance progresista de las políticas municipales.

En 1989, se aprobó el Decreto 64/1989, de 21 de marzo cuyos objetivos consistían, por una lado, en establecer unos criterios comunes de actuación en este campo para toda la Comunidad Autónoma dejando abierta la posibilidad de aumentar las prestaciones básicas por parte de las Corporaciones locales; por otro lado, “incrementar de forma sustancial las cantidades que para este concepto destinaban Diputaciones y Ayuntamientos.” Para ello se regularon las cuantías máximas a percibir por la persona o unidad convivencial para hacer frente a diferentes necesidades de acumulación. En el cuadro 4 pueden verse las cuantías máximas por conceptos de ayudas contemplados en los Decretos reguladores de las AES³⁷⁸:

Cuadro 4:
Concepto y cuantía de las necesidades básicas para las AES

| Concepto de Ayuda | Cuantía Máx. 1989 | Cuantía Máx. 1993 |
|--|--------------------------------|---------------------------------------|
| DISFRUTE Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA | | |
| Arrendamiento de vivienda* | 240.000 ptas./año | 400.000 ptas./año |
| Mantenimiento de vivienda | 100.000 ptas./año | 110.000 ptas./año |
| HABITABILIDAD Y EQUIPAMIENTO DE LA VIVIENDA | | |
| Mobiliario de primera necesidad | 75.000 ptas. | |
| Electrodomésticos | 100.000 ptas. | 225.000 ptas. |
| Reparación e instalaciones | 250.000 ptas. | 275.000 ptas. |
| NECESIDADES PRIMARIAS | | |
| Vestido, instrucción básica, atención sanitaria, etc. no cubiertas por los sistemas públicos | 50.000 ptas.persona /año | 225.000 ptas.unidad convivencial /año |
| ENDEUDAMIENTO PREVIO | | |
| Endeudamiento por alguno de los apartados anteriores | El correspondiente al concepto | |

* Se incluye como endeudamiento previo la amortización de la compra de vivienda con anterioridad a la entrada en vigor del respectivo Decreto de AES.

Fuente: Orden de 22 marzo de 1989, del departamento de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 64/89. Y Orden de 10 de febrero de 1993, del Consejero de Trabajo y Seguridad Social por la que se desarrolla el Decreto 26/1993 de 9 de febrero.

³⁷⁸ Las Ayudas de Emergencia Social se regularon por esta normativa hasta 1993, cuando el Parlamento Vasco decidió continuar con el Plan, estructurado dentro de la política ordinaria, entonces se publicó el Decreto 26/1993, de 9 de febrero, en el que se mantuvieron en líneas generales los criterios anteriores, y se realizó una actualización de las cuantías máximas.

Desde la puesta en marcha del Plan, las AES fueron un instrumento necesario para combatir las consecuencias de la pobreza, según se desprendía de la distribución de las ayudas entre la población beneficiaria (tabla 32):

Tabla 32:
AES adjudicadas entre 1989-1991 para el conjunto de la CAPV por concepto

| Tipo de concepto | Nº Ayudas | |
|----------------------------------|---------------|-------------|
| | Absolutos | % |
| Arrendamiento de la vivienda | 5.443 | 13,4 |
| Mantenimiento de la vivienda | 7.389 | 18,2 |
| Mobiliario de primera necesidad | 4.402 | 10,9 |
| Electrodomésticos | 3.407 | 8,4 |
| Reparaciones e instalaciones | 4.873 | 12,0 |
| Total Vivienda | 25.514 | 63,0 |
| Necesidades personales primarias | 10.56 | 25,6 |
| Extrema necesidad | 957 | 2,4 |
| Total Necesidades Personales | 11.313 | 27,9 |
| Endeudamiento previo | 3.683 | 9,1 |
| Total Endeudamiento previo | 3.683 | 9,1 |
| TOTAL AYUDAS | 40.510 | 100 |

Fuente: "Informe de evaluación del PLCP en Euskadi (1988-1992)", op. cit. pág. 114.

Entre 1989 y 1991 cerca del 50% de las ayudas concedidas estuvieron dirigidas a inversión en equipamiento y mejora de la vivienda y el 13% a sufragar gastos derivados del alquiler; un 28% a cubrir necesidades personales primarias, como la compra de ropa y otros efectos personales. Con ello, las AES fueron un complemento para hacer frente a necesidades sociales básicas no cubiertas por otros sistemas de protección, dirigido a la población con bajos recursos económicos; asimismo, en la fase inicial, supusieron un recurso innovador para garantizar la normalización en la convivencia de la población con menores recursos económicos. La importancia de este hecho era puesta de manifiesto por la trabajadora social de Cáritas del municipio de Eibar:

“A través de las AES hubo unos años, los primeros, que la verdad es que se hizo una previsión buena, con mucha labor para cubrir todo lo que era equipamiento de casas. (...) Entonces lo que se hizo en Servicios Sociales hace unos años, en muchas cosas se pusieron al día.”

La intervención pública en este ámbito puede ser considerada como un indicador del tipo de política social emprendido durante los primeros años de la década de los noventa; lejos de conformarse con garantizar únicamente un mínimo de subsistencia se ocupó de dotar de unos niveles de bienestar a los hogares con carencias patrimoniales.

El carácter de derecho que acompañó a la cobertura de las necesidades relacionadas con la pobreza durante los primeros años del Plan también puede apreciarse en algunas medidas adoptadas por los Ayuntamientos para la gestión de las AES. En este sentido, cabe destacar el acuerdo adoptado por la Comisión asesora de Asistencia y Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar sobre los criterios básicos a utilizar para la aplicación del decreto 179/1990 de 26 Junio y orden de 26 de Junio en relación a esta prestación:

1ª abono único de las prestaciones concedidas, excepto la destinada a la vivienda, que se hará mensualmente.

2ª Hacer un planteamiento caso a caso de cada solicitante y de su situación familiar, económica, etc. sin revelar la identidad del mismo.³⁷⁹

La adopción de estos criterios reconocía, por un lado, el derecho a la prestación, y por tanto, la gestión administrativa debía facilitar la aplicación del mismo. El abono único de la ayuda evitaba la petición y presentación reiterada de la documentación necesaria para justificar su situación de necesidad. El segundo aspecto, no menos importante, fue el respeto por el sujeto, al no revelar la identidad del mismo en la Comisión. En la presentación de los casos se daban las iniciales y se valoraba la situación y no a la persona, lo que garantizaba el derecho a la prestación, independientemente de la persona solicitante, bien por “favoritismos” o bien por “prejuicios” de los miembros de la Comisión ante determinados tipologías de usuarios.³⁸⁰

La evaluación del segundo nivel del PLCP en su fase inicial reflejaba una aceptable tasa de cobertura de la prestación respecto a la pobreza de acumulación. Entre 1989 y 1991 un 43,5% percibió únicamente AES y el 36,1% tanto IMI como AES, es decir, en conjunto cerca del 80% de los beneficiarios recibieron ayuda para hacer frente a la mejora de las condiciones de su hábitat.

El perfil sociodemográfico de los usuarios de AES mostraba rasgos similares a la población perceptora del IMI, si bien se podía observar una acentuación de ciertas tendencias anteriormente apuntadas; *feminización de la pobreza*, con una incidencia 5,28 veces superior en los hogares encabezados por una mujer; *correlación entre pobreza y precariedad laboral*, los titulares de AES alcanzaban una tasa de desempleo del 83%; el *predominio de hogares compuestos por menos de tres miembros*.

Asimismo, las AES se revelaron como un complemento de otras ayudas sociales, en un 44,3% de los casos provenientes de pensiones como el Fondo de Bienes-

³⁷⁹ Acta de la Comisión Asesora de Asistencia y Bienestar Social, reunión celebrada el 21 de enero de 1992.

³⁸⁰ Estas medidas se mantuvieron hasta 1995, año en el que hubo cambio de Corporación municipal.

tar Social o las contempladas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI); un 14,2% de prestaciones por desempleo y en menor medida del Ingreso Mínimo de Inserción. También había un 18,3% de perceptores que necesitaban ayudas para atender situaciones de pobreza de acumulación pese a disponer de un salario, se trataría de la condición social de los “pobres que trabajan”, (Wright,1995).

Todo ello, evidenciaba la falta de intensidad protectora del sistema de bienestar español y vasco a principios de la década de los noventa. Desde su puesta en marcha, las prestaciones del PLCP fueron necesarias para complementar las insuficiencias de otros sistemas de protección social, junto a la dificultad para subsistir de determinadas categorías laborales, dentro de una sociedad con una economía competitiva y desarrollada. Ello ha supuesto la aparición de una nueva clase social compuesto por los grupos de población que se han cronificado en la situación de dependencia asistencial.

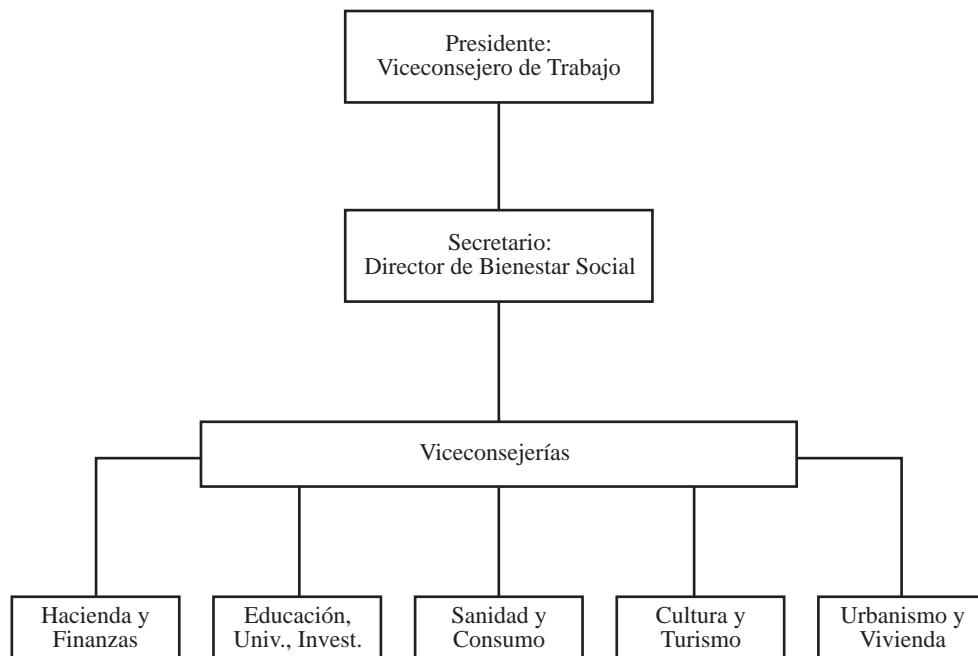
7.2.3. Aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza

En su concepción original, el Tercer Nivel era la pieza clave del PLCP. Si se aceptaba que las causas de la marginación eran estructurales las soluciones sólo serían viables si se acometían desde medidas estructurales. El Decreto 200/1989 de 31 de Agosto era el paso inicial para articular una política integral de lucha contra la pobreza, donde el ámbito de intervención no era el sujeto desfavorecido sino la sociedad y los procesos de desigualdad social. Este decreto tenía como objetivo crear “la Comisión Interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales derivadas del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza integrado en el Programa Euskadi en la Europa del 93.” La estructura organizativa de la Comisión (gráfico 26) estaba presidida por la Viceconsejería de Trabajo y por la Dirección de Bienestar Social, participando en la misma cinco departamentos representados por la persona que ostentará el cargo de Viceconsejero. Su organigrama denotaba una concepción amplia del problema, en la medida que pretendía coordinar las políticas de otras consejerías implicadas en la lucha contra la pobreza.

Las funciones de la Comisión consistían en la realización de estudios y propuestas de acciones concretas.³⁸¹ Este nivel carecía de partida presupuestaria al considerar que las actuaciones debían estar comprendidas en los presupuestos ordinarios de los Departamentos implicados. Con ello se acentuaba la necesidad de realizar un esfuerzo compartido para abordar el problema común de la pobreza.

³⁸¹ Las propuestas debían incluir un diagnóstico de la situación; los objetivos y prioridades de actuación; las medidas a adoptar en función de los objetivos fijados; las necesidades presupuestarias; y los órganos encargados de la gestión y seguimiento. Decreto 200/1989 de 31 de Agosto.

Gráfico 26:
Estructura de la Comisión Interdepartamental del PLCP



Desde un punto de vista valorativo, cabe destacar que, a la dificultad de coordinación se sumaba la carencia de asignación presupuestaria específica lo que hacía más difícil la consecución de resultados aceptables del trabajo de la Comisión. De hecho, en su aplicación práctica, el trabajo de la Comisión fue escaso.

No obstante, la afirmación anterior, en los primeros años de la puesta en marcha del PLCP se desarrollaron algunas políticas, desde varias Consejerías, que repercutieron positivamente en la integración social de los demandantes de prestaciones sociales. Entre las mismas cabe mencionar la universalización de la asistencia médica; ampliación de la escolarización a todos los menores; potenciación de medidas para el acceso o rehabilitación de la vivienda; desarrollo de planes de empleo y formación; introducción del sistema de Pensión no Contributiva.

Estas medidas permitieron una mejora de las condiciones de vida de la población general, en cuanto supusieron una ampliación de la cobertura de necesidades sociales en materia de sanidad, educación, vivienda, o ingresos. Esto era destacado por la trabajadora social de Cáritas de Eibar, poniéndose en el lugar de un usuario:

“Yo llevaré aquí veinte años [trabajando]. Ha habido un gran cambio de los últimos diez años a los anteriores; en la problemática también. (...) Antes caer enfermo del pulmón, enfermedades mentales, que necesitas estar interno en un hospital ¿de

qué pago yo esa cantidad que me van a pedir mensualmente?. Y ahora no tienes esa preocupación económica.”

La extensión del bienestar, a través de la provisión pública de las necesidades sociales ofrece mayores garantías de seguridad, ampliando el concepto de ciudadanía social para todos los sectores de la población. La mejora en la cobertura de los sistemas de protección social posibilitaron una moderación de las condiciones extremas de pobreza. Es decir, la universalización constituyó una condición necesaria para conseguir la igualdad de la ciudadanía, o cuanto menos, para reducir las diferencias sociales.

7.3. Fase de transición del PLCP: de la Integración social a la Contención del riesgo

A finales de 1992 había cierta incertidumbre entre profesionales y usuarios del PLCP en relación a la continuidad del mismo. Los resultados del informe de evaluación³⁸² habían revelado, que la pobreza no se había eliminado, aunque el Plan había contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población peor posicionada socioeconómicamente, sobre todo en términos de seguridad de ingresos y de equipamiento del hogar, es decir, su impacto se centró en la pobreza de mantenimiento y de acumulación.

La valoración del Plan en cuanto instrumento válido para combatir las manifestaciones extremas de la pobreza animó un nuevo consenso parlamentario partidario de continuar con esta línea de actuación, dentro de un marco ordinario y no extraordinario de política social. Los objetivos básicos que deberían orientar la actuación apoyaban los fundamentos básicos del PLCP, destacando los dirigidos a “mantener el carácter garantizador de estas prestaciones asistenciales como cobertura de un nivel mínimo de seguridad económica para el conjunto de la población; mantener su orientación finalista conducente a la inserción social y/o laboral de los beneficiarios, dando cabida a aquellos extranjeros que disfruten de residencia legal; por último, mantener el principio de un sistema diversificado de prestaciones económicas, que actúan de forma complementaria cara a la cobertura de las necesidades más imperiosas de la población, contemplándose por ello una regulación legal conjunta tanto del ingreso mínimo de inserción como de las AES.”³⁸³ De esta manera, se pretendía afianzar la política de rentas mínimas como medida de lucha contra la pobreza. Los grupos parlamentarios incidieron en la necesidad de elaborar una nueva normativa teniendo en cuenta los aspectos reflejados en el Informe de Evaluación, con el fin de evitar las desviaciones respecto a los objetivos previstos.

³⁸² Informe presentado por el Gobierno Vasco al Parlamento Vasco cumpliendo la Disposición Final primera de la Ley 2/1990 de 3 de Mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción.

³⁸³ Acuerdo de la Comisión de Trabajo y Sanidad del Parlamento Vasco, adoptado en la reunión celebrada el día 21 de junio de 1994.

En ese lapso de tiempo las prestaciones del Plan –IMI y AES– se prorrogaron anualmente en las Leyes de presupuesto de la CAPV, sin realizarse modificaciones sustanciales en la normativa de aplicación de las mismas. Por su parte, el tercer nivel quedó paralizado pendiente de la nueva regulación.

Paralelamente, el aumento del desempleo, junto a la tendencia desasistencializadora en el resto de políticas sociales, motivó una restricción en la cobertura de las necesidades sociales. Ello se pone de manifiesto a través de la observación del comportamiento de diferentes indicadores del PLCP a lo largo de la década de los noventa.

La importancia de un Plan de estas características está en estrecha relación con la aportación proporcional del presupuesto. En la tabla 33 puede verse la evolución económica del mismo, desde su inicio en 1989 hasta 1998. Durante todo el periodo su peso porcentual ha sido inferior al 2% anual sobre el total de gasto de la CAPV.

La mayor proporción del PLCP respecto al conjunto del presupuesto autonómico se ha ubicado en los años iniciales y finales del periodo; la menor, en los años centrales. Esto puede ser debido a dos motivos: el primero, relacionado con el carácter temporal atribuido al problema de la pobreza en el estudio del Gobierno Vasco de 1986;³⁸⁴ de ahí se derivaría la menor cuantía de presupuesto en los años 1991 y 1992; el segundo motivo, se relacionaría con la inercia de prórrogas del Plan, entre 1991 y 1997; en estos años, puede observarse una ligera tendencia creciente, probablemente derivada de la presupuestación, teniendo en cuenta la demanda del año anterior.

Tabla 33:
Evolución presupuestaria del PLCP

| | Presupuesto Total | Plan Pobreza | % |
|-------------|--------------------------|---------------------|----------|
| 1989 | 381.864.000 | 5.070.156 | 1,33 |
| 1990 | 425.900.000 | 5.670.000 | 1,33 |
| 1991 | 476.500.001 | 2.435.000 | 0,51 |
| 1992 | 538.071.100 | 4.000.000 | 0,74 |
| 1993 | 619.598.100 | 4.000.000 | 0,65 |
| 1994 | 631.712.000 | 4.600.000 | 0,73 |
| 1995 | 662.200.100 | 5.700.000 | 0,86 |
| 1996 | 699.357.600 | 4.924.000 | 0,70 |
| 1997 | 709.878.300 | 8.748.000 | 1,23 |
| 1998 | 736.146.800 | 8.748.000 | 1,19 |

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Generales de la CAPV.

³⁸⁴ Gobierno Vasco (1987): *La Pobreza en la CAPV* (Avance de resultados), Servicio de Publicaciones, Vitoria Gasteiz.

El cambio de tendencia en 1997 y 1998 con respecto a los años anteriores podría estar relacionado con la tendencia asistencialista de la política social; a finales de la década de los noventa el PLCP se había convertido en el instrumento de compensación de las carencias de otras políticas de protección social, en particular las relacionadas con la cobertura del desempleo. De hecho, el incremento del presupuesto global destinado a financiar el IMI no supuso que hubiera una mejora significativa de la cobertura per cápita, como puede verse en la tabla 34:

Tabla 34:
Previsiones de Cobertura del Ingreso Mínimo de Inserción en Gipuzkoa

| | Presupuesto I.M.I | nº estimado solicitudes | Cobertura prevista per cápita | |
|-------------|-------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------|
| | | | Ptas. corrientes | ptas. constantes* |
| 1989 | 900.000.000 | 3.450 | 260.870 | 370.696 |
| 1991 | 1.079.100.000 | 1.924 | 560.863 | 705.005 |
| 1993 | 930.000.000 | 2.100 | 442.857 | 502.643 |
| 1996 | 1.607.816.000 | 3.075 | 522.867 | |
| 1998 | 1.630.000.000 | 2.883 | 565.383 | |

* Cálculo realizado al precio de la peseta en 1996.³⁸⁵ Para 1998 se ha mantenido el precio corriente.

Fuente: Elaboración propia en base a la memoria de Presupuestos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Los datos recogidos en la tabla permiten observar como 1989 fue el año con mayor número estimado de demandas, probablemente debido a la novedad de la prestación; en 1991 y 1993 la demanda prevista se situaba en torno a 2.000 personas, mientras que en 1996 y 1998 ascendió hasta las 3.000 personas. Este incremento de la demanda prevista debe relacionarse con la evolución del desempleo;³⁸⁶ en lo que se refiere a Gipuzkoa, cabe destacar que 1991 fue el año con menos población desempleada (41.200 efectivos), a partir de ese momento se produjo un incremento, superando en 1993 los 60.000 parados; de ahí que en 1996 con respecto a 1993 se aumentara tanto el presupuesto del IMI como la previsión de la demanda.

El indicador de la cobertura per cápita permite constatar la tendencia de contención de este tipo de ayuda social. Tomando el valor corregido de la peseta, se observa que en 1998 la cobertura per cápita se mantuvo en un nivel escasamente superior a la cobertura prevista en 1993, y significativamente inferior a la de 1991. Esta afirmación se refuerza si se comparan los ingresos mínimos garantizados con el salario mínimo interprofesional (tabla 35).

³⁸⁵ BBV (1997): "Evolución del valor adquisitivo de la peseta", en *Especial Directivos*, nº 27, Madrid.

³⁸⁶ Con la excepción de 1989, el resto de los años incluidos en la tabla se regularon por los mismos requisitos de acceso al IMI.

Tabla 35:
*Comparación del Ingreso Mínimo de Inserción y del Salario
Mínimo Interprofesional*

| | | 1991 | 1993 | 1996 | 1998 |
|-----------------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Baremos del IMI | Unipersonal | 30.000 | 36.729 | 44.510 | 42.372 |
| | Segundo miembro | 9.000 | 11.018 | 12.142 | 12.711 |
| | Tercero a quinto | 6.000 | 7.345 | 8.093 | 8.478 |
| | Restantes | 3.000 | 3.672 | 4.046 | 4.237 |
| | Familia de 4 miembros | 51.000 | 62.437 | 72.838 | 72.039 |
| | Familia media (3 miembros) | 45.000 | 55.092 | 64.745 | 63.561 |
| SMI | SMI mayores de 18 años* | 53.250 | 58.530 | 64.920 | 68.040 |
| Dif. | IMI Familia de tres miembros | 8.250 | 3.438 | 175 | 4.479 |
| SMI IMI | IMI Persona sola | 23.250 | 21.801 | 20.410 | 25.668 |

* SMI Salario Mínimo Interprofesional: R.D. 8/1991; R.D. 44/1993; R.D. 2199/1996; R.D. 2015/1998.

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de todo el periodo de tiempo el IMI ha sido inferior al SMI; aunque la distancia entre ambos parámetros no ha sido constante: hasta 1996 se mantuvo una tendencia de acercamiento; por el contrario, en 1998 se produjo el movimiento inverso, registrándose la mayor diferencia de todo el periodo. Esta tendencia se observa tanto si se compara la cuantía de la prestación unipersonal como si se toma la referencia de los ingresos correspondientes a la unidad convivencial de tres miembros (tamaño medio de las unidades convivenciales acogidas al IMI). En 1996 la diferencia, en el caso de familias de tres miembros, era prácticamente inexistente, mientras que si se trataba de una persona sola alcanzaba el 31,7%. Estas diferencias se acusaron en 1998, mientras que las primeras registraban una diferencia próxima al 6,5%, en los hogares unipersonales era de un 38%.

En base a las informaciones anteriores, se puede afirmar que la progresividad de los baremos de rentas mínimas no son neutrales respecto al tamaño y composición de los hogares (Aliena, 1996). Además de las diferencias entre ambos parámetros, también debe destacarse el descenso de los ingresos mensuales estipulados en la cuantía del IMI para el año 1998. La mayor reducción se aplicó en la cuantía prevista para el primer miembro, es decir, la que afectaba directamente a los hogares unipersonales. De esta manera, se pudo disminuir el volumen total de las prestaciones, puesto que más del 30% de las unidades convivenciales pertenecían a este grupo;³⁸⁷ además, supuso, en cierta manera, una renovación del principio de “válido para trabajar”. La premisa consistía en considerar a las personas que viven solas como válidas para trabajar, puesto que al carecer de cargas familiares no tenían ningún impedimento para aceptar cualquier tipo de trabajo u ocupación.

³⁸⁷ En Gipuzkoa, en 1997 alcanzaron el 43,7%. Véase anexo 10, tabla C4.

Otro de los instrumentos utilizados en la gestión del IMI, para atender la demanda social sin aumentar el gasto económico, ha sido el incremento de los ingresos computables de la unidad convivencial. Al ser el IMI una prestación complementaria del resto de recursos existentes en el hogar, el aumento de aquéllos conllevaba una reducción de la aportación pública. En la tabla 36 podemos observar la evolución de los ingresos mensuales de la unidad convivencial:

Tabla 36:
Evolución de los ingresos mensuales familiares de los perceptores del IMI en Gipuzkoa (Datos en %)

| | 0 | 1-10.000 | -20.000 | -30.000 | -40.000 | -50.000 | -75.000 | -100.000 | 100.000 ó + |
|------|-------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|-------------|
| 1991 | 71,64 | 1,49 | 2,99 | 8,21 | 9,95 | 3,48 | 2,24 | 0,00 | 0,00 |
| 1992 | 70,06 | 1,76 | 4,66 | 7,18 | 7,22 | 7,37 | 1,76 | 0,00 | 0,00 |
| 1993 | 70,92 | 2,10 | 3,87 | 5,35 | 5,53 | 10,52 | 1,66 | 0,04 | 0,00 |
| 1994 | 69,82 | 3,34 | 4,01 | 5,18 | 5,08 | 10,39 | 2,14 | 0,03 | 0,00 |
| 1995 | 66,53 | 6,74 | 4,62 | 5,51 | 4,86 | 8,56 | 3,15 | 0,03 | 0,00 |
| 1996 | 56,34 | 17,01 | 5,17 | 5,48 | 3,68 | 8,64 | 3,62 | 0,07 | 0,00 |
| 1997 | 67,19 | 26,12 | 8,40 | 7,26 | 4,42 | 9,76 | 4,72 | 0,17 | 0,04 |
| 1998 | 50,16 | 23,60 | 6,20 | 5,62 | 3,91 | 5,36 | 5,04 | 0,11 | 0,00 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa, Gizartekintza. En el anexo 10 puede verse la tabla C1 con los datos absolutos.

Hasta 1994 más del 70% de la población no tenían ingresos computables, posteriormente esta proporción fue disminuyendo situándose en 1998 en el 50%. Teniendo en cuenta el perfil sociodemográfico de los beneficiarios del IMI (tabla 41) es altamente probable que estos ingresos no provengan de otras prestaciones de tipo asistencial, como pensión no contributiva, porque no son compatibles, o de viudedad, puesto que la población viuda, acogida al IMI era inferior al 3% en 1998. Asimismo las elevadas tasas de desempleo entre este sector de población, apuntan hacia una procedencia “informal” de los ingresos, es decir, la derivada de actividades de economía sumergida, subarrendamiento de la vivienda,³⁸⁸ etc.

La tendencia neoconservadora en un contexto caracterizado por la persistencia de la problemática social, tiene su contrapartida en la necesidad de ajustar los niveles de protección social, aunque ello suponga una pérdida de derechos de ciudadanía de la población asistida. Los nuevos valores sociales, centrados en el individualismo y la responsabilidad del sujeto en la resolución de los problemas es

³⁸⁸ En este sentido se expresaba una usuaria: “Cogí a un chico en casa que suele estar los días de labor, viene a comer y no me da trabajo (...) y me quitaron su parte de la prestación de la asistente social, yo no sabía que eso también contaba”. (M2)

compatible con la aplicación de medidas que evidencian la desigualdad de los sectores situados en los estratos inferiores de la escala social. En este sentido, cabe destacar los exhaustivos controles del “fraude” aplicados a los beneficiarios del IMI, quienes están obligados a declarar todos sus ingresos - incluidos los procedentes de la economía sumergida - con el fin de darles el mínimo de ayuda para contener su problema de subsistencia.³⁸⁹

Según la información precedente se puede afirmar que en los últimos años se ha conformado una nueva categoría social, compuesta entre otros colectivos por los beneficiarios del IMI o población en situación de pobreza asistida (Carasa, 1991), pero sin olvidar la existencia de otros sectores de población pauperizados o pauperizables que no son objeto de protección social.

El perfil sociodemográfico o rostro de la pobreza asistida en Gipuzkoa (tablas 37 y 38) muestra un elevado predominio de la población femenina (60%); en hogares compuestos por personas solteras, divorciadas y separadas, cuyas edades oscilan mayoritariamente entre 30 y 45 años. El 48% de los titulares del IMI en Gipuzkoa en 1998 estaban dentro de este grupo de edad, es decir, se caracterizaban por estar en una edad plenamente laboral, aunque con graves dificultades de integración en el mundo del trabajo. Precisamente, el tipo ideal de usuario del IMI, definido como mujer con cargas familiares y baja cualificación, representa a uno de los colectivos con mayor tasa de desempleo.

Tabla 37:
Perfil Sociodemográfico de los Titulares del IMI. Gipuzkoa (1991-1998)
(Datos en %)

| | Extranj. | Sexo | | Estado civil | | | | |
|-------------|----------|---------|---------|--------------|---------|---------|--------|--------|
| | | Varones | Mujeres | solteros | casados | divorc. | viudos | separ. |
| 1991 | 2,74 | 36,82 | 63,18 | 38,31 | 26,12 | 3,23 | 5,72 | 26,62 |
| 1992 | 2,09 | 37,17 | 62,83 | 36,45 | 27,14 | 4,61 | 6,46 | 25,33 |
| 1993 | 2,35 | 38,26 | 61,74 | 38,95 | 30,24 | 1,92 | 4,01 | 24,88 |
| 1994 | 2,11 | 39,91 | 60,09 | 40,61 | 29,71 | 2,61 | 4,08 | 22,99 |
| 1995 | 2,12 | 41,58 | 58,42 | 41,75 | 28,37 | 4,24 | 3,66 | 21,97 |
| 1996 | 2,72 | 41,32 | 58,68 | 42,46 | 27,31 | 5,37 | 3,48 | 21,49 |
| 1997 | 3,72 | 23,58 | 76,42 | 57,04 | 32,76 | 6,26 | 4,24 | 27,73 |
| 1998 | 3,44 | 38,31 | 61,69 | 47,05 | 23,41 | 5,80 | 2,57 | 21,17 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa. Gizartekintza.
(Véase Anexo 10 tabla C.2 con los datos absolutos).

³⁸⁹ Esta rigidez en la aplicación de controles no se produce en la misma medida, en otros sectores de población, como profesionales libres, gremios o constructores, por citar algunos ejemplos. En estos casos, se reconoce la dificultad para controlar el fraude.

Tabla 38:
Distribución de los Titulares del IMI, según la edad. Gipuzkoa (1991-1998)
(Datos en %)

| | Edad | | | | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 18-25 | 26-30 | 31-35 | 36-40 | 41-45 | 46-50 | 51-55 | 56-60 | 61-64 |
| 1991 | 5,97 | 15,92 | 17,66 | 13,93 | 11,94 | 8,46 | 10,70 | 10,45 | 4,98 |
| 1992 | 8,32 | 18,30 | 16,78 | 13,74 | 11,45 | 10,50 | 6,80 | 8,03 | 6,08 |
| 1993 | 8,61 | 17,87 | 18,66 | 15,19 | 12,19 | 10,63 | 6,18 | 6,15 | 4,59 |
| 1994 | 7,69 | 17,05 | 18,88 | 14,24 | 12,60 | 11,43 | 6,75 | 6,58 | 4,78 |
| 1995 | 6,98 | 15,98 | 19,34 | 14,92 | 13,38 | 12,39 | 7,05 | 5,72 | 4,24 |
| 1996 | 5,79 | 14,53 | 19,97 | 16,32 | 13,98 | 11,47 | 8,95 | 5,13 | 3,86 |
| 1997 | 8,53 | 17,37 | 24,37 | 20,56 | 18,37 | 15,53 | 12,38 | 5,82 | 5,16 |
| 1998 | 6,56 | 12,87 | 18,56 | 15,80 | 14,35 | 12,72 | 9,75 | 5,15 | 4,24 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa, Gizartekintza. En el anexo 10 puede verse la tabla C.3 con los datos absolutos.

Las restricciones operadas en la cobertura del IMI también se han producido en la gestión de las AES. En este nivel, el cambio de tendencia puede observarse en el alcance económico de las ayudas, en la cobertura per cápita y en la tipología de necesidades cubiertas. En términos cuantitativos, cabe destacar el retroceso presupuestario previsto en el ejercicio de 1998 para hacer frente a la pobreza de acumulación (tabla 39):

Tabla 39:
Peso Relativo de las AES en el presupuesto de la Diputación Foral de Gipuzkoa

| | Presupuesto Foral (en miles) | | AES (en miles) | Peso Relativo | |
|-------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| | Total | Serv. Sociales | | Sobre el total | Sobre S. Sociales |
| 1991 | 229.109.670 | 10.982.575 | 521.020 | 0,23 | 4,74 |
| 1993 | 268.762.603 | 13.604.118 | 613.700 | 0,23 | 4,51 |
| 1996 | 279.976.444 | 14.023.814 | 646.000 | 0,23 | 4,61 |
| 1998 | 356.212.214 | 14.669.687 | 487.730 | 0,14 | 3,32 |

Fuente: Presupuestos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En la tabla anterior puede observarse el descenso del presupuesto previsto para AES en 1998, con un decremento próximo a los 160.000 millones de ptas; hasta 1996 suponían el 4,5% del gasto foral en Servicios Sociales; a partir de dicho año pasaron a representar menos del 3,5%. Esto ha repercutido en el nivel de cobertura en el ámbito local, como se observa en el municipio objeto de estudio. En la tabla 40 puede verse la evolución de las AES tanto en número, como en presupuesto y cobertura per cápita.

El presupuesto de gasto, destinado a sufragar las prestaciones del segundo nivel de PLCP, mantuvieron hasta 1993 una tendencia creciente, llegando a la cantidad de 32 millones. Posteriormente inició una etapa de contención de gasto, con la excepción de 1996 donde se registró el mayor presupuesto del periodo.

Tabla 40:
Cobertura de las AES en Eibar

| | Nº | Total Anual | Cobertura per cápita | |
|-------------|-----|-------------|----------------------|-------------------|
| | | | Ptas. corrientes | Ptas. constantes* |
| 1989 | 106 | 16.947.122 | 159.879 | 227.187 |
| 1990 | 133 | 19.740.734 | 148.427 | 197.704 |
| 1991 | 137 | 26.010.362 | 189.857 | 238.649 |
| 1992 | 150 | 24.047.548 | 160.317 | 190.296 |
| 1993 | 176 | 32.110.921 | 182.448 | 207.078 |
| 1994 | 104 | 29.427.863 | 282.960 | 306.728 |
| 1995 | 134 | 28.649.362 | 213.801 | 221.498 |
| 1996 | 129 | 33.958.453 | 263.244 | 263.244 |
| 1997 | 124 | 30.199.056 | 243.541 | 243.541 |

* Cálculo realizado al precio de la peseta en 1996. Para 1997 se ha mantenido el precio corriente.³⁹⁰

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Eibar.

En su aplicación práctica, las AES han sido sometidas a la disponibilidad presupuestaria. De tal modo, una familia puede recibir ayuda por un concepto determinado en un año y al año siguiente, ante la misma necesidad, otra familia podría no recibir ayuda por insuficiencia presupuestaria. Con ello, el derecho social queda supeditado a una cuestión de prioridades políticas en torno a la gestión de los recursos públicos.

La cantidad a percibir por una unidad convivencial no depende únicamente de su situación de necesidad sino del conjunto de solicitudes presentadas. Así, –en el municipio de Eibar– se puede destacar 1994 como el año con mayor nivel de cobertura media, seguido de 1996; posteriormente en 1997 ésta descendió en 20.000 ptas. a pesar de mantenerse en términos equitativos la población beneficiaria. El descenso debe relacionarse con el cambio en el diseño de las políticas sociales, operado en los diferentes niveles competenciales de la política social que han priorizado la contención de los problemas sociales, a través de medidas selectivistas y residuales, frente al desarrollo de políticas igualitaristas de promoción del bienestar.

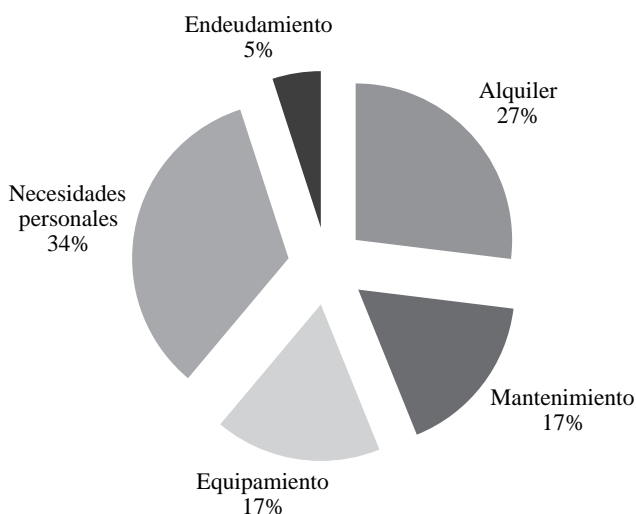
El cambio de tendencia en la aplicación de las AES se ha manifestado también en la tipología de necesidades cubiertas. A lo largo del periodo de estudio, esta prestación

³⁹⁰ BBV (1997): "Evolución del valor adquisitivo de la peseta", en *Especial Directivos*, nº 27, Madrid.

ha estado regulada por la misma normativa,³⁹¹ que contemplaba la posibilidad de dirigir la ayuda a necesidades de la vivienda (alquiler, mantenimiento y equipamiento) y necesidades personales no cubiertas (ropa, calzado, educación, sanidad, etc.).

Un análisis detallado de las AES concedidas por el Ayuntamiento de Eibar en los años 1990 y 1997 (gráficos 27 y 28) permite comprobar el cambio de tendencia anteriormente apuntado. En el año 1990 las necesidades personales suponían más de un tercio del presupuesto de AES, se financiaban necesidades como: compra de gafas, audífonos, arreglos odontológicos, ropa, pañales o, incluso, pago de viajes y mensualidades por motivos de estudio en una academia. El pago de la vivienda, tanto alquiler como amortización de crédito, ocupaba el segundo lugar en orden de importancia, seguido del mantenimiento y equipamiento. Por el contrario, en 1997 el pago de la vivienda, habitualmente en alquiler, ocupó cerca del 85% del presupuesto de AES, mientras que las necesidades personales no alcanzaron el 2% del presupuesto.

Gráfico 27:
Distribución de las AES en el municipio de Eibar, 1990



Fuente: Elaboración propia en base a la información aportada por el departamento municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Eibar.

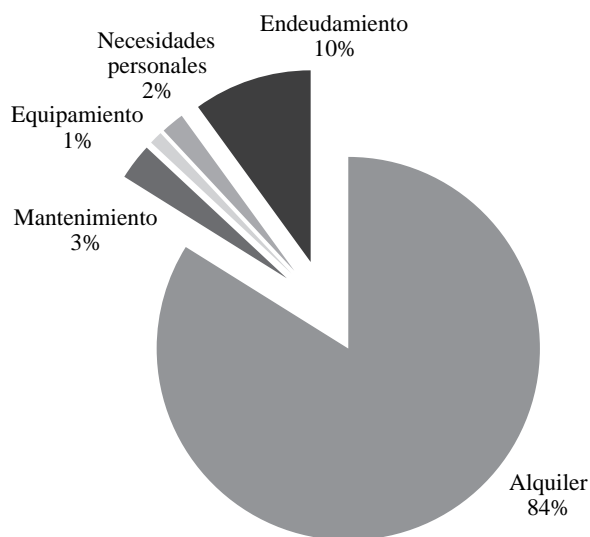
Además, hay que destacar que las AES no cubren la necesidad derivada del mantenimiento de la vivienda en su totalidad. Por un lado, las concesiones se realizan periódicamente, es decir, la persona no tiene la seguridad de recibir la ayuda para todo el año, sino por el tiempo concedido (bimensual o semestralmente) según los casos. Por otro lado, y en lo que respecta al municipio de Eibar, durante los años

³⁹¹ Decreto 64/1989 de 21 de marzo, en el que se establecieron las líneas generales, y Decreto 26/1993 en el que se actualizaron las cuantías máximas.

1997 y 1998 se sufragaba un máximo de 33.000 ptas/mes; el precio de mercado inmobiliario superaba las 55.000 ptas. mensuales; esto suponía que el beneficiario debía recurrir a otras fuentes de ingresos –familia, entidades benéficas o economía informal– para poder hacer frente a la totalidad del gasto, como destacaba la trabajadora social de Cáritas:

“Luego está el tema de las rentas [de alquiler] eran altísimas, una casa de lo más corriente 50.000 ptas. La administración tiene su tope, son 33.000 ptas, el resto, qué... (Trabajadora social de Cáritas de Eibar).”

Gráfico 28:
Distribución de las AES en el municipio de Eibar, 1997



Fuente: Elaboración propia en base a la información aportada por el departamento municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Eibar.

Estos datos resultan significativos al evidenciar una de las características del nuevo modelo de política social, que pretende “remediar” problemas estructurales a través de ayudas asistenciales. Además, pone de manifiesto la prevalencia de la exclusión de los sectores infrapositionados para acceder a los derechos sociales de quienes están integrados en la red de relaciones e intercambios. Esta situación era catalizada por una de las personas entrevistadas, quien denunciaba la imposibilidad para acceder a las viviendas de protección oficial:

“No sé para qué están construyendo tanto pisos porque a ver quién los va a comprar; porque yo quiero comprar un piso desde hace un montón de tiempo y no me dan ninguna opción. Dicen que ayudan. Mentira. Porque me he ido a informar y no es cierto que dan ayudas, pues te piden no sé cuanto dinero al mes y un tanto de

fianza, y es una barbaridad. Tienes que estar cobrando 200.000 ptas. al mes y encima estás pagando un piso en alquiler. ¿Cómo te vas a arreglar para pagarlo? No puedes. Con que eso de ayuda es falso. El mundo está lleno de mentiras.” (H-3)

La última frase de su discurso transmite el escepticismo ante la percepción de la diferencia social existente entre su realidad como usuaria de prestaciones sociales y el resto de la ciudadanía.

La observación de la trayectoria del PLCP en el periodo 1992 a 1998 lleva a confirmar el cambio de orientación experimentado en este sistema de protección social. Este dispositivo se ha consolidado como sistema de contención de los problemas sociales en los últimos años de la década de los noventa. La escasa capacidad desmercantilizadora de las ayudas asistenciales, la rigidez de los requisitos de acceso, el control ejercido sobre los beneficiarios y el condicionamiento presupuestario de las ayudas hace difícilmente sostenible su carácter de derechos sociales de ciudadanía (Marshall, 1949; Beltrán Aguirre, 1992; Contreras, 1994; Adelantado, 1997; Alonso, 1999). Por el contrario, el cambio de orientación de la política social permite observar un déficit de ciudadanía de los beneficiarios, el cual se manifiesta a través de una serie de fenómenos, como son la pérdida de capacidad adquisitiva; aplicación exhaustiva de controles sobre su situación socio económica y dificultad para acceder a determinados programas de política general para la satisfacción de necesidades comunes.

7.4. Ley contra la Exclusión Social y principios de ciudadanía

La Ley contra la Exclusión social fue aprobada por el Parlamento Vasco en mayo de 1998, sin obtener el consenso que le había caracterizado en la etapa anterior. La correlación de fuerzas que se posicionaron a favor fueron, por un lado, los partidos en el Gobierno –PNV, EA y PSE– y, por otro, el Partido Popular. Por su parte Izquierda Unida, Unidad Alavesa y Ezker Abertzaleak (Herri Batusana) votaron negativamente.³⁹²

En términos generales, la Ley consistía en la unificación de los dos primeros niveles del Plan –IMI y AES– ampliando la cuestión de las «contraprestaciones» a través de la regulación de los «convenios de inserción».³⁹³ Con ello, cumplía la instrucción realizada por el Parlamento Vasco en diciembre de 1992 de integrar la lucha contra la pobreza dentro de la política ordinaria de la CAPV.

La limitación de la Ley a integrar medidas existentes con anterioridad, sin acometer un plan de mayor envergadura en la lucha contra la exclusión, fue objeto de crítica por parte de los partidos detractores del proyecto de ley, como destacaba el representante de Herri Batusuna:

³⁹² La composición de fuerzas reunidas en ambos frentes hace difícilmente sostenible la interpretación de la ley desde el eje “izquierda-derecha”. Por el contrario, debe recurrirse a las tesis del oportunismo de Offe, C. (1992): *La gestión política*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid o la del futuro de las políticas radicales de Giddens, A. (1994): *Más allá de la izquierda y la derecha*, Ed. Cátedra, Madrid.

³⁹³ Artículo 2, ley 12/1998 de 22 de Mayo contra la Exclusión Social.

“(El Gobierno de Vitoria) se ha limitado a recopilar toda la normativa existente para la lucha contra la pobreza; es decir, esta Ley viene a mantener la situación existente hasta el momento. Y le ha puesto un nombre ampuloso (Ley contra la exclusión social) y, mediante una operación de marketing, pretende ahora transmitir a la sociedad vasca que hace algo contra la exclusión.” (Ezker Abertzaleak)

En su crítica reflejaban la escasa variación que había supuesto la Ley respecto al marco anterior. Sin embargo, la propia denominación de la Ley contribuía a considerarla como una política novedosa ante el problema de la exclusión social.

Desde un punto de vista valorativo, cabe destacar la superación del marco extraordinario de la etapa inicial y de la provisionalidad de una política sujeta a la aprobación anual presupuestaria. Este aspecto era subrayado por los promotores de la Ley:

“Estamos hablando de la mejora y consolidación, con carácter de norma legal ordinaria, de un plan de carácter extraordinario que, aunque siempre mejorable, se ha manifestado en la evaluación de su aplicación como positivo en su globalidad.” (Grupo Socialista)

La estabilización de los derechos sociales, a través de su consolidación en políticas de carácter ordinario, supuso un avance positivo a favor de la ciudadanía. Sin embargo, hay que interrogarse sobre los efectos que una determinada política tiene sobre aquélla. En este sentido, resulta contradictorio que se defienda la Ley contra la Exclusión, aludiendo al carácter positivo de su aplicación, sin recordar que el informe de Evaluación criticaba el sistema de “contraprestaciones”, debido al efecto de humillación que producía en los beneficiarios y la escasa relación entre contraprestación e inserción real. Sin embargo, la Ley amplía este nivel de intervención obviando aquéllas recomendaciones; lo que puede ser explicado en base a la aceptación de la tesis neoconservadoras en el diseño y aplicación de las políticas sociales, por parte de diferentes sectores políticos.

El sistema de contraprestaciones ha sido reemplazado por los “convenios de inserción”; a diferencia de la normativa anterior, en la Ley contra la Exclusión han adquirido una posición preponderante, cuya regulación ocupa el Capítulo II, mientras que en la Ley del IMI se incluían dentro de un artículo.

Los “convenios de inserción” son definidos como la firma de un pacto entre beneficiario - Administración donde las partes establecen “de mutuo acuerdo, las acciones específicas de carácter social para conseguir la inserción personal, social y laboral o prevenir el riesgo de exclusión de los miembros de la unidad económica de convivencia independiente.”³⁹⁴ Esta definición presupone una relación de igualdad entre beneficiario y Administración.

Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en otros países, como Francia, y tal como aparece recogido en la Ley vasca, no existe tal paridad real entre las partes

³⁹⁴ Artículo 4, ley 12/1998 de 22 de Mayo contra la Exclusión Social.

firmantes, sino una situación de desequilibrio de poderes. Mientras el sujeto debe comprometerse –por escrito– a la realización de una serie de actividades, pudiéndose ver abocado a la pérdida de la prestación en caso de incumplimiento de su parte del acuerdo, carece de base jurídica suficiente para hacer realidad los compromisos adoptados por la Administración. Además, corresponde a ésta determinar los contenidos de los convenios, pudiéndose inhibir de actuaciones que supongan una implicación pública importante.

La aplicación práctica de los convenios trata de establecer qué debe hacer el sujeto en situación desfavorecida para “salir” de la misma, o como señalaba el portavoz socialista:

“es cambiar la preocupación por el «qué comeré» para que dé paso a la preocupación sobre “cómo saldré de la situación”... Es de eso de lo que estamos hablando.”

La construcción de la frase permite observar la percepción del problema y el nivel de intervención de los defensores de la misma para luchar contra la exclusión. La responsabilidad pública se sitúa en la garantía de subsistencia ofreciendo seguridad a nivel de necesidades básicas de alimentación.³⁹⁵ Ahora bien, le corresponde al sujeto carenciado buscar los mecanismos de inserción, éste es su ámbito exclusivo de responsabilidad, como explicitaba el portavoz del partido nacionalista:

“Sabemos que a la gente les decimos “éste es el nivel de protección, pero usted tiene que seguir actuando, usted tiene que seguir trabajando”.”

Este aspecto de la Ley aparece reflejado en el artículo 19 donde se establecen las obligaciones de los titulares del IMI, entre las que se incluyen la de aplicar la prestación a la finalidad para la que se ha otorgado y negociar, suscribir y cumplir un «convenio de inserción» con la Administración. La negativa a suscribir el convenio es motivo de suspensión del derecho a la prestación.³⁹⁶

En este sentido, introducir el factor “obligación” de los convenios supone una diferenciación, en términos de ciudadanía, entre los titulares del IMI y otros sectores protegidos socialmente– como perceptores de prestaciones por minusvalía, viudedad, etc.–, donde la prestación surge de la situación de necesidad sin estar condicionada a un determinado tipo de comportamiento (Adelantado, 1997).

Se podría argumentar que la Ley 12/1998 ha previsto disociar el IMI de la firma de convenios en aquellos casos donde las causas de exclusión sean de naturaleza estrictamente económica.³⁹⁷ Ello no elimina la responsabilidad individual de quienes

³⁹⁵ En el artículo 17, punto 2b) se define el carácter del IMI destacando que “se otorgará con carácter alimenticio en beneficio de todos los miembros de la unidad económica de convivencia independiente.”

³⁹⁶ Artículo 24 punto 1b).

³⁹⁷ Artículo 5, punto 3c). Los supuestos previstos se han desarrollado en el Decreto 1/2000 de 11 de enero, por el que se regulan los “convenios de inserción”, artículo 7; se refieren a personas con cualificación laboral suficiente en un entorno caracterizado por la escasez de ofertas de trabajo, siempre que esté en situación de desempleo por un tiempo inferior a 2 años y medio; personas mayores de 45 años con incapacidad personal (por minusvalía o enfermedad) para desempeñar una actividad laboral.

se encuentran más alejados de las zonas de integración, cuestionando su condición de ciudadanía social, en la medida que tendrá acceso al derecho social siempre y cuando cumpla los preceptos establecidos en el “convenio de inserción”.

Sin embargo, para sus defensores la virtualidad de la Ley giraba, precisamente, en los “convenios de inserción”, los cuales garantizaban el estatuto de persona a los usuarios de Servicios Sociales, como postulaba el portavoz del PNV:

“Planteamos una implicación recíproca del individuo y de la sociedad a base de estrategias contractuales, y planteamos unos ”convenios de inserción”, y en esos “convenios de inserción” no hablamos del mero derecho social ni hablamos de una ayuda social paternalista, sino que estamos hablando de una intervención social mediante una nueva estrategia, y esa estrategia la basamos en una exploración de un tercer tipo de derechos que articulan ayuda económica, participación social, la propia sociedad y la implicación personal. No estamos partiendo de ningún sentimiento de culpa ni de que esos colectivos sean defraudadores, ni mucho menos. Estamos poniéndoles el rango de personas dentro de la sociedad porque tienen sitio en ella.”.

En la primera parte de su discurso la defensa de la inserción como derecho social parece a simple vista impecable. Sociedad e individuo se sitúan en un mismo plano de igualdad, en consonancia con el principio de ciudadanía según la definición de T.H. Marshall. No obstante, la continuidad de su discurso permite captar una serie de matices que desvelan el carácter residual y limitado del mismo:

“Ése es el planteamiento que hacemos nosotros: una especie de derecho individualizado y a la vez condicionado, como tiene que ser.” (Partido Nacionalista Vasco)

La teoría de los derechos sociales los ha definido como «derecho prestación» que garantizan la participación del ciudadano como libre e igual en la red de relaciones sociales (Contreras, 1994). En este sentido la única condición legítima es la vivencia de una situación de necesidad que dé lugar a la prestación. Sin embargo, el portavoz nacionalista defiende el condicionamiento del derecho al compromiso por parte del sujeto a la realización de los convenios, apoyándolo rotundamente (“como tiene que ser”).

Los argumentos anteriormente expuestos permiten constatar la influencia de la tendencia restrictiva, que se ha desarrollado en el sistema de Servicios Sociales vasco en la década de los noventa, en la aplicación de la política de lucha contra la pobreza. Con ello, la Ley contra la Exclusión dotaba de marco jurídico a la práctica de contención de los problemas sociales seguida durante la fase de transición del PLCP. De esta manera se ha optado por consolidar una política social selectivista, restrictiva e individualista, respecto a la concepción de las causas de la pobreza.

Los grupos parlamentarios críticos del proyecto de Ley enfatizaron estos aspectos:

“Se ha dicho que el objetivo de las ayudas es la inserción. Eso no es cierto. El objetivo de las ayudas es la supervivencia. (...) Con esta Ley las familias especialmente necesitadas tendrán una ayuda para sobrevivir. Pero eso ya se hacía hasta

ahora (...) Se mantiene el estado de cosas, y mientras tanto la pobreza va en aumento.” (Ezker Abertzaleak)

El representante de HB negaba la justificación que, sobre la Ley, hacían sus promotores, quienes defendían los “convenios de inserción” como panacea contra la exclusión. Por el contrario, para este grupo político, el objetivo último de la misma era la concesión de ayudas de subsistencia, sin introducir mejoras sobre la práctica desarrollada durante los años de transición del Plan.

Por su parte, Izquierda Unida también insistía en la escasa validez de los instrumentos de inserción, subrayando el control inherente a los convenios:

“(esta Ley) diseña unos planes de inserción que en vez de posibilitar la inserción social son meros controles burocráticos.”

Unidad Alavesa identificaba la Ley con uno de los rasgos propios de las acciones filantrópicas, como es la función de acallar la conciencia:

“Yo no puedo votar a favor de una Ley que es sólo un tratamiento (...) Creo, por tanto, que esta Ley lo que hace es de sordina de nuestras conciencias.”

asimismo destacaba:

“...sólo podré aceptar, en nombre de mi grupo sólo podrá aceptar un modelo en el cual trabajo, educación, vivienda, pensiones y sanidad no sean mercancías, sean auténticos derechos, y por tanto, garantizados, con carácter prioritario por el Estado democrático y social.”

En estas dos citas pueden verse reflejados los dos modelos de políticas sociales; por un lado, el residual o selectivista donde la acción social pública se limita a responder a las consecuencias extremas del problema (“esta Ley es sólo un tratamiento”) ofreciendo una ayuda a los pobres. Esta práctica –en la tradición judeo cristiana– ofrecía a la persona caritativa la posibilidad de salvar el alma; en su versión actualizada, el efecto para la sociedad benevolente (“sordina de nuestra conciencia”) permite continuar con políticas neoliberales y monetaristas que crean estructuras sociales desiguales, exclusión y pobreza.

El segundo modelo –por el que optaba el portavoz de Unidad Alavesa– se refiere al modelo *welfarista* de política social, donde la finalidad de las políticas públicas consiste en la garantía de derechos sociales. Sin embargo, como denunciaba el portavoz de Izquierda Unida, la Ley contra la Exclusión dejaba patente la orientación residual de la política contra la pobreza:

“Se está abriendo la puerta para que la lucha contra la exclusión no sea el primer objetivo que han de marcarse los poderes públicos, sino que pueda plantearse como un objetivo residual.”

La crítica de Izquierda Unida ponía de manifiesto la preferencia del ejecutivo autónomo por las políticas dirigidas a paliar los problemas derivados de la pobreza, sin acometer medidas encaminadas a evitar las causas de la exclusión.

La Ley aludía a las cuestiones anteriores en la Exposición de motivos, al definir la exclusión como: “la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social.” Las causas explicativas se situaban tanto en factores de origen extraindividuo como en otros de responsabilidad individual, destacando al respecto que “las políticas contra la exclusión deben abordar las diferentes realidades, con independencia del posible origen de las mismas, se encuentre éste en el desempleo, los bajos salarios, las situaciones de ruptura familiar, la pertenencia a minorías étnicas o nacionales, la enfermedad, la minusvalía o incapacidad, el alcoholismo, la drogadicción o cualquier otra problemática”. De esta manera, la Ley evitaba pronunciarse sobre el origen de la exclusión, aceptando su existencia.

En el terreno de las propuestas concretas destacaban como responsabilidad de la sociedad y de la Administración Pública “una intervención global destinada, por un lado, a iniciar y encauzar el largo proceso de transformaciones estructurales indispensables para la progresiva erradicación del fenómeno, y, por otro, a paliar a corto plazo las graves consecuencias sociales de los procesos y de las situaciones de exclusión.” A pesar de la importancia de los factores estructurales como generadores de la exclusión (Atkinson, 1991; Galbraith, 1994; Tezanos, 1994; Leal, 1995; Castel, 1997; García Roca, 1998), esta Ley se centró en el segundo bloque de medidas,³⁹⁸ justificando que la CAPV desarrollaba el resto de políticas desde otros ámbitos de intervención pública.³⁹⁹

Los defensores del proyecto de Ley fundamentaban su apuesta por este tipo de política, destacando que su objetivo se centraba en atender las consecuencias de la pobreza:

“Pero hoy no hablamos de políticas de empleo (...) estamos hablando de otra cuestión, que es cómo afrontar los problemas concretos de aquellas personas de nuestra Comunidad que se encuentran en la situación más desesperanzadora y que están en los límites de la pobreza, y desde luego, de la exclusión social.” (Grupo socialista)

De esta manera, pobreza aparece desligada al desempleo y se diferencian los dos niveles de intervención, por un lado, las políticas generales –entre las que se incluyen las de empleo– y por otro, las específicas para los colectivos excluidos. La Ley se centraba únicamente en el segundo tipo, como afirmaba explícitamente el portavoz socialista:

³⁹⁸ En el Artículo 2, Ley 12/1998 contra la Exclusión social se identificaban como instrumentos de lucha contra la exclusión los «convenios de inserción»; el IMI y las AES.

³⁹⁹ En la exposición de motivos se mencionaban las políticas de empleo con iniciativas de lucha contra el paro; las políticas de fomento de la formación profesional tendentes a adecuar el nivel y el tipo de formación a las necesidades del mercado de trabajo; las políticas de incremento de las viviendas sociales; las acciones de integración escolar; la universalización del acceso a la salud o el reforzamiento de las prestaciones de protección social.

“El proyecto de Ley (...) se centra en un cuestión muy concreta, que es la de regular los instrumentos y las prestaciones económicas de un último nivel de lo que es el sistema de protección social de que en estos momentos disponemos en el País Vasco.”

De esta manera, la lucha contra la exclusión quedaba separada del resto de políticas, pretendiendo que «la mano invisible» de la política general conllevara una mejora de la situación de la personas excluidas; conformarse con profundizar en políticas de rentas mínimas para hacer frente a un problema asociado al desempleo y a la desigualdad como mecanismo de compensación a los sectores vulnerables a los procesos de flexibilidad y remercantilización general (Monéreo, 1996; Rodríguez Cabrero, 1998; Alonso, 1999)

La preferencia por una solución paliativa al problema de la exclusión, fue criticada por Izquierda Unida, Herri Batasuna y Unidad Alavesa. Los dos primeros solicitaban una política activa para crear empleo, recurriendo principalmente a medidas de reducción de la jornada laboral:

“Eliminar las horas extras, puesto que las horas extras que se realizan en la actualidad suponen 19.000 puestos de trabajo; hay que adelantar la prejubilación a los 60 años, pues de esa manera se crean 18.000 puestos de trabajo; hay que establecer la jornada semanal de 35 horas, como en el País Vasco Continental; y de esa forma se crean 60.000 empleos. Y mientras se implantan todas estas medidas hay que aplicar el salario social.” (Ezker Abertzaleak)

“La Ley contra la exclusión social tiene que contemplar medidas de empleo, a través de su reparto, de nueva creación, de forma que repartan socialmente el trabajo existente a través de la reducción de la jornada, la investigación y puesta en práctica de los nuevos yacimientos de empleo en nuestra Comunidad.” (Izquierda Unida)

Unidad Alavesa denunciaba el carácter paliativo y limitado de la Ley:

“Dentro de las tres posibilidades que hay (cambiar el mundo, cambiar el modelo sectorial o paliar simplemente lo que está pasando) esta Ley se limita exclusivamente a paliar.”

Asimismo criticaba el uso de la política asistencial como mecanismo de contención de los problemas sociales:

“En la primera mitad del siglo XX cuestiones como ésta dieron lugar a grandes convulsiones sociales. Sin embargo, parece que hemos descubierto, a través de las políticas de protección social la fórmula para acallar, para paliar, para amaestrar a aquéllos que antes provocaban los grandes cataclismos y las grandes revoluciones.”

Izquierda Unida coincidía en la crítica destacando la consolidación de la pobreza dentro de la estructura social:

“Rechazamos esta Ley porque no pretende solucionar una problemática tan importante como la que afecta a las personas en situación de exclusión social o sociola-

boral, sino tan sólo hacerla estructural y mantenerla a los niveles que interesa al propio sistema. Porque su contenido se centra en un carácter meramente proteccionista y caritativo, muy alejado de la justicia social.”

El nuevo marco jurídico se limitaba a intervenir en los niveles mínimos necesarios que garantizaran la subsistencia de la población excluida; mientras que los objetivos de integración correspondían al propio sujeto o unidad convivencial. De esta manera, extendían a la familia la responsabilidad de resolver sus problemas sociales,⁴⁰⁰ quedando la Administración como subsidiaria en los casos de incapacidad del entorno familiar.

“Esta Ley regula la intervención de los poderes públicos en el último nivel del sistema. Repito otra vez la palabra: la última red para garantizar el apoyo solidario mediante instrumentos de inserción y un mínimo básico económico, que en todo caso tiene carácter subsidiario y complementario.” (Partido Socialista)

Estas afirmaciones ponen de manifiesto el carácter limitado de la Ley al último nivel de protección social, aspecto reiterado por los defensores de la misma:

“El proyecto de Ley se centra en el último nivel de lo que es el sistema de protección social.” (Partido Socialista)

“Esta Ley regula la intervención de los poderes públicos en el último nivel del sistema.” (Partido Socialista)

“Sabemos que hablamos del último nivel de protección.” (Partido Nacionalista Vasco)

“Por poner un último nivel de protección.” (Partido Nacionalista Vasco)

“Si es el último nivel de protección social.” (Partido Nacionalista Vasco)

E incluso, como afirmaba el portavoz del PNV, el objetivo de la política contra la exclusión no consistía en cubrir el conjunto de necesidades básicas del sujeto:

“Hacemos la apuesta por empezar por lo más desfavorecidos y por poner un último nivel de protección. A eso también se le suele hacer la crítica de que, bueno, fundamentalmente no se llega a prestar a ese individuo tampoco ese mínimo económico. Pues, bueno, es que tampoco es el interés.”

sino que se trataba de la última red de apoyo prevista por el sistema para atender determinados supuestos de exclusión social. Para PNV y EA era una:

“...apuesta clara por los más desfavorecidos.” (PNV)

“...dirigida a quienes se encuentran en nivel más bajo.” (EA)

⁴⁰⁰ El papel de la familia dentro de la Ley contra la Exclusión es significativo a dos niveles, por un lado, en la consideración de ingresos disponibles, siendo computables los ingresos de todos los miembros de la unidad convivencial y por otro en la firma de los “convenios de inserción”, que pueden establecerse con la persona titular o cualquier otro miembro.

Aunque obviaban la situación de otros colectivos excluidos, como inmigrantes o jóvenes en situación de pobreza encubierta lo cual denotaba la falta de adecuación de la proposición de Ley a la nueva realidad social de la exclusión.⁴⁰¹ Ante la catalogación de Ley como xenófoba por parte de Izquierda Unida, el PNV se defendía argumentando la imposibilidad de la política vasca para soportar el “turismo de seguridad social”:

“No estamos queriendo agravar con situaciones económicas que nos vienen desde fuera (...) Lo que no puede hacer esta Comunidad es soportar todo lo que venga de fuera.”

De manera similar evitaba la cuestión de la pobreza encubierta:

“Lo que no podemos plantearnos es que de repente generemos unidades económicas artificiales, que no tienen capacidad ellas mismas de soporte.”

De esta manera, el representante del PNV mostraba la opción por una medida política orientada a contener los riesgos de desestructuración social sin modificar las condiciones de desigualdad. Su discurso enraizaba con los valores neoliberales donde, el criterio de racionalidad de las políticas sociales se mide en términos económicos, justificando el elevado coste financiero de las políticas sociales, como razón explicativa a la restricción de colectivos susceptibles de ayuda:

“...estas Leyes tienen también su contrapartida presupuestaria, y seguramente no llegamos.”⁴⁰²

La afirmación del portavoz de PNV pone de manifiesto la conformidad de los grupos con responsabilidad de gobierno, para articular una política cuyo alcance, *a priori*, se presentaba limitado para combatir el problema de la exclusión (“seguramente no llegamos”); asimismo evidenciaba el abandono de políticas igualitaristas a favor de medidas de contención de los efectos extremos de las problemáticas sociales.

La necesidad de adecuar la cobertura de las necesidades básicas con una limitación presupuestaria aparece reflejada en la Ley contra la Exclusión social, en concreto en la definición de las prestaciones económicas –IMI y AES– y también en la falta de asignación presupuestaria para el desarrollo de los «convenios de inserción».

El IMI es definido por la Ley 12/1998 como “prestación económica dirigida a la cobertura de los gastos básicos para la supervivencia.”⁴⁰³ Con ello, se delimita

⁴⁰¹ Si bien en este aspecto hubo una modificación entre la propuesta de ley y el texto definitivo, como destacaba el portavoz del Partido Popular: “El texto del proyecto exigía un mínimo de tres años con carácter previo a la concesión de la ayuda; nosotros pedíamos solamente uno, criterio aceptado por la ponencia. Y a los ciudadanos que no lo sean de la Unión Europea se les obligaba a acreditar 10 años de residencia legal en la CAPV; en lugar de eso a nosotros nos parecía suficiente con tres años, criterio que también fue aceptado por la ponencia.” No obstante, la situación de los inmigrantes “sin papeles” permanece sin resolver.

⁴⁰² Debate parlamentario sobre la proposición de ley contra la exclusión.

⁴⁰³ Artículo 1, ley 12/1998 de 22 de Mayo contra la Exclusión Social.

su naturaleza y ámbito de actuación, destacando que consiste en una ayuda económica para poder sobrevivir. En este sentido, se puede afirmar su carácter restringido en comparación con la definición de la Ley 2/1990 donde se concebía el IMI como una prestación dirigida a “garantizar la integración social de aquellas personas que carezcan de los recursos económicos necesarios para atender las necesidades básicas de la vida.”⁴⁰⁴ El objetivo consistía en la concesión de ayudas que permitieran la integración del sujeto en la vida social y no únicamente su supervivencia.

La garantía de integración suponía, necesariamente, un incremento de las ayudas. Sin embargo, la tendencia de los últimos años había sido la contraria, con el distanciamiento de las cuantías del IMI respecto al Salario Mínimo Interprofesional.⁴⁰⁵ La regulación del nuevo marco normativo se presentaba como un momento adecuado para realizar cambios en este nivel. Para los defensores del proyecto de Ley, el IMI debía mantenerse necesariamente por debajo del Salario Mínimo Interprofesional, para evitar la desincentivación a ocupar un puesto de trabajo. Sus argumentos enraizaban con las tesis neoconservadoras sobre el efecto moral de los derechos sociales en la ciudadanía, en cuanto condicionan el comportamiento de los individuos en base a las expectativas de suministro público de bienestar (Roche, 1992; Culpitt, 1992; King y Waldron, 1988):

“Fijar el Ingreso Mínimo de Inserción en cuantía al salario mínimo interprofesional es completamente desaconsejable (...) [Por] la necesidad de no desincentivar el trabajo. Parece claro que, en la medida en que pudiera cobrarse lo mismo trabajando que sin trabajar, son muy amplias las posibilidades de que la opción iba a ser seguir cobrando el denominado salario social.” (Partido Socialista)

“Nosotros siempre hemos planteado que debe ser una prestación que no desincentive que estos individuos, estas personas, estos colectivos, participen en otras políticas activas que se están generando, que no llegue a desincentivarles.” (Partido Nacionalista Vasco)

Este planteamiento recomendaba, como objetivo indirecto de inserción, mantener la prestación económica por debajo de la cuantía que cobraría el trabajador con menor remuneración en el mercado libre,⁴⁰⁶ para motivar la ocupación frente a la desmercantilización. Además, esta política resulta acorde con los intereses del sis-

⁴⁰⁴ Artículo 1, ley 2/1990 de 3 de Mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción.

⁴⁰⁵ El S.M.I. representa menos de la mitad del salario medio de la población española, en este sentido, se puede afirmar que está por debajo del umbral de pobreza, según es definido por la Unión Europea.

⁴⁰⁶ No obstante, debe reconocerse la adopción de una medida de revalorización anual de las prestaciones a propuesta del Partido Popular: “Pedíamos que la cuantía mensual del Ingreso Mínimo de Inserción deberá revisarse con arreglo a los incrementos del índice de precios al consumo y del salario mínimo interprofesional, no pudiendo resultar inferior al que más crezca de estos indicadores”. En el artículo 20 punto 4 de la ley 12/1998 se incluyó esta propuesta. Con ello, existe una garantía de revisión de las cuantías de acuerdo a un parámetro objetivo; sin embargo, no se establece la periodicidad de revisión por lo que podría carecer de aplicación. En 1999 se produjo un incremento de las cuantías, después de haber sufrido un descenso en 1998 con respecto a 1996.

tema productivo, en la medida que la existencia de mano de obra excedentaria cumple una función de presión a la baja de las condiciones laborales y, en concreto, en la contención de salarios.

Por otra parte, también se debe destacar en la nueva regulación del IMI la ampliación de las fuentes de ingresos computables de la unidad convivencial, particularmente, la obligación impuesta a las personas separadas o divorciadas de denunciar a su ex-cónyuge cuando aquél no le pasa la pensión acordada por sentencia legal.⁴⁰⁷ En este sentido cabe subrayar la crítica realizada por Izquierda Unida:

“...el tripartito viene a plantear a estas personas que antes de acceder a este tipo de ayudas entre en conflicto con su entorno (...) A nadie se le plantea como normal que cuando se acude a la Administración Pública solicitando cualquier tipo de ayudas, ya sea para la constitución de una empresa, creación de empleo, becas, etc. se exija que previamente se entre en conflicto o guerra jurídica con su entorno familiar.”

La introducción de la denuncia como requisito previo para acceder al IMI debe interpretarse en relación al carácter residual y complementario de una prestación social, que responde mejor al modelo de ayuda benéfica que al de derecho social.

La fragilidad de las prestaciones económicas contenidas en la Ley contra la Exclusión también aparece en relación a las AES, mediante la vinculación del derecho a la prestación con la disponibilidad presupuestaria.⁴⁰⁸ De esta manera, se confería rango jurídico a una práctica que se había desarrollado durante los años de transición del Plan. La unión de la prestación a la existencia de partida económica, hace dependiente el derecho social de la voluntad política, como destacaba Izquierda Unida:

“Lejos de garantizar una asistencia adecuada a las personas que se encuentran en situación de exclusión, se abre la puerta para poder negar la efectividad de este tipo de ayudas. Cuando se habla de disponibilidad presupuestaria no se habla de un criterio neutro, sino de un criterio político y, por tanto, tremendamente subjetivo y cambiante.”

De hecho, si la tendencia de los últimos años ha sido dedicar las AES para cubrir parte de los gastos de vivienda habitual (necesidad ordinaria), los beneficiarios podrían verse abocados a la condición de “sin techo” o a recurrir a las instituciones de beneficencia, cuando en un ejercicio legislativo se decida «políticamente» que no hay dinero suficiente para este concepto.

Las cuestiones anteriores evidencian la vulnerabilidad de los sujetos en situación de exclusión respecto a la articulación de este tipo específico de derecho social. A todo ello, se debe añadir la incorporación de un sistema de sanciones en la

⁴⁰⁷ Artículo 47, punto 2, Ley 12/1998 de 22 de Mayo contra la Exclusión Social.

⁴⁰⁸ Artículo 31 punto 2b).

regulación de la Ley,⁴⁰⁹ contemplándose como infracciones las actuaciones fraudulentas cometidas por el sujeto para obtener o conservar indebidamente las prestaciones económicas.

La aplicación de sanciones fue también un punto de desacuerdo entre defensores y detractores del proyecto de Ley. El Partido popular se declaraba abiertamente favorable a la aplicación de sanciones como medida para garantizar un comportamiento responsable de quienes recibían la solidaridad social:

“Entendemos que esta Ley contra la exclusión social y el esfuerzo de todos los que vienen trabajando cerca de estos colectivos constituye la expresión de la solidaridad de los ciudadanos en relación con los más desfavorecidos. Por eso, ese esfuerzo debería corresponderse con una actuación responsable por parte de quienes pueden convertirse en beneficiarios de las ayudas contempladas en la Ley. La picaresca, o mejor dicho, la voluntad de transgresión de los criterios que la suponen, merecen desde nuestro punto de vista, o merecería un mayor nivel de sanción que el previsto por la Ley.”

En su discurso diferencia dos sectores de población, por un lado la población integrada (“ciudadanos”) que ejercen la solidaridad con los “más desfavorecidos”, denotando un *status* diferencial asociado a la posición social. Los primeros, en la medida que ofrecen ayuda, merecen ser compensados con una respuesta responsable por parte de los asistidos; la sociedad debe disponer de mecanismos que garanticen el cumplimiento de la obligación, mediante la introducción de un régimen de infracciones, que permita penalizar legalmente a quienes se desvíen.

Desde una perspectiva comparada, la introducción del régimen de sanciones muestra un tratamiento desigual de los demandantes de prestaciones sociales respecto a otros sectores de población, como destacaba Izquierda Unida:

“Hay que partir de que todos los hombres y mujeres son malos por naturaleza y tienen un instinto de engañar a la Administración. En caso de que estos hombres o mujeres estén en situación de exclusión social, elevamos el principio a la máxima potencia. En esta Comunidad se hace muy poco por luchar contra el fraude fiscal. (...) Bueno sería que se dedicara tan solo una mínima parte de los controles que esta Ley prevé a la lucha contra el fraude fiscal o la corrupción.”

A pesar del mensaje tranquilizador de los defensores de la Ley, sobre la aplicación de las medidas sancionadoras exclusivamente a quienes se aprovechan de las ayudas, se debe considerar sus consecuencias en la condición de ciudadanía social. Revelan el abandono de políticas sociales orientadas hacia la igualdad social, optando por sistemas selectivistas, donde los “asistidos” deben demostrar que son merecedores de la ayuda y comportarse de forma adecuada a los requisitos exigidos en el marco legal. En este orden de cosas cabe preguntarse si el régimen de sanciones

⁴⁰⁹ Capítulo X, Ley 12/1998 de 22 de Mayo contra la Exclusión Social.

no es, sino, una forma de demostrar a la sociedad que los gobiernos han dejado de ser complacientes con quienes no se esfuerzan por integrarse socialmente.

El análisis de la Ley contra la Exclusión, desde un punto de vista valorativo, permite constatar una limitación de los derechos de ciudadanía. Unidad Alavesa e Izquierda Unida coincidían en destacar el carácter residual de las medidas contenidas en la Ley, orientadas a mantener el *statu quo* de la estratificación social, conformándose con contener el riesgo de la pobreza pero sin intervenir en las causas profundas de la desigualdad:

“Creo que estamos ante un problema que demuestra el fracaso de un modelo. De un modelo que se instala en la propia exclusión, que asume la propia exclusión y que a lo más que aspira es a dedicar ciertos excedentes de los beneficios económicos del sistema, cuando éstos son buenos, a tener tranquilos, a tener sin demasiado problemas quietos a aquellos que conviven con la riqueza pero desde la exclusión.” (Unidad Alavesa)

“...(son políticas) tendentes a hacer que en este caso la exclusión se convierta en algo estructural en nuestra Comunidad, a que haya dependientes de la Administración para que vean qué buenos son los gestores de los dineros públicos en estos temas, que dan limosna para que malvivan algunas personas, pero no se dan soluciones a que salgan de la exclusión.” (Izquierda Unida)

No todos los grupos del arco parlamentario compartían la misma opinión, como el Partido Popular, cuyo portavoz valoraba la ley en los siguientes términos:

“...esta Ley nos parece un buen proyecto (...), que pretende si no resolver, si al menos contener la exclusión social.”

Estas palabras del portavoz del Partido Popular sirven para simbolizar la orientación de la política social vasca a finales de los noventa. El objetivo ya no era resolver la exclusión sino contener el riesgo de la misma, demostrando la preferencia por el modelo neoconservador en la intervención social pública.

8. AUTOPERCEPCIÓN DE CIUDADANÍA DE LOS DEMANDANTES DE PRESTACIONES SOCIALES

8. AUTOPERCEPCIÓN DE CIUDADANÍA DE LOS DEMANDANTES DE PRESTACIONES SOCIALES

El concepto de ciudadanía, desde un punto de vista sociológico, remite a la cuestión de la integración social (Giner, 1994; Castel, 1997). La condición de ciudadanía conlleva el reconocimiento de derechos y obligaciones a los que son miembros de una determinada sociedad permitiendo su participación en los intercambios sociales, en términos de igualdad (Marshall, 1949). La garantía de los derechos de ciudadanía, a través de las políticas sociales concretas, posiciona a los sujetos en su relación con los demás; les confiere *status* de ciudadanía, conforme al cual organizan su comportamiento.

En los capítulos precedentes se ha mantenido la afirmación de la pérdida de ciudadanía derivada del cambio de orientación de las políticas sociales en el *postwelfarismo*. Como resultado de aquéllas se ha producido un estatuto de no ciudadanía ocupado, principalmente, por quienes se encuentran en situación de exclusión, permaneciendo al margen de las relaciones de intercambio social y económico, como consecuencia del incremento del desempleo en una economía de mercado altamente tecnificada y globalizada (Castel, 1997; Alonso, 1999).

La exclusión confiere al sujeto un nuevo *status* derivado de su posición social; cuyos rasgos significativos pueden captarse a través del análisis del universo cognitivo de los actores sociales (Taylor y Bogdan, 1984; Ibañez, 1985; Noya, 1993; Ortí, 1996; Alonso, 1998). Con ello, se pretende comprobar la incidencia de las políticas sociales selectivistas en la autopercepción de ciudadanía de la población objeto de estudio.

La autopercepción de ciudadanía, desde un punto de vista operativo, ha sido definida, en el marco de esta investigación, como el significado otorgado por el sujeto a su relación con la sociedad. Para analizar esta dimensión se ha dividido el discurso en tres áreas temáticas: *El Yo y los otros generalizados*, donde se aborda la atribución de responsabilidad sobre su situación de exclusión, la autoimagen y los sentimientos derivados de la posición ocupada por los sujetos en cuanto demandantes de prestaciones sociales; *Valoración de la posición social*, se hace referencia a la percepción de su situación económica como requisito de acceso a los patrones de consumo estándar y por tanto condición necesaria, aunque no suficiente, para la participación y a las perspectivas de futuro, como indicador de la previsión de cambio y las estrategias desarrolladas por los sujetos para dirigir su porvenir; *Derechos*

y *obligaciones como perceptores de ayuda social*, se incluye la ocupación del tiempo como indicador de la obligación de emprender procesos de mejora personal⁴¹⁰ que promuevan la autonomía del individuo y la valoración de la ayuda social, donde aparece su relación con los servicios sociales.

El sentido dado en el discurso a estas dimensiones permitirá constatar la auto-percepción de ciudadanía o de no ciudadanía. En la medida que los discursos de los sujetos tiendan a destacar una relación de igualdad se dirá que se autoperceben como ciudadanos integrados; por el contrario, si el discurso muestra la desigualdad derivada de su posición social como dependiente de prestaciones económicas se afirmará su auto-percepción de no ciudadanía o "infraciudadanía".

Para realizar este análisis se ha entrevistado a diez demandantes de prestaciones sociales, en diferentes niveles de relación con los servicios sociales.⁴¹¹ La información obtenida, a través de las entrevistas en profundidad, hay que relativizarla a la experiencia concreta de los actores sociales. No obstante, en sus discursos aparecen elementos comunes, que permiten constatar pautas de comportamiento asociadas a la vivencia de la exclusión.

8.1. Los demandantes de prestaciones sociales ante la situación de exclusión

Los itinerarios de exclusión de los entrevistados responden a diferentes trayectorias personales. Para los varones, el proceso de movilidad descendente ha sido debido a rupturas laborales, en algunos casos por el cierre de la empresa (H3; H5), en otros por la dificultad de acceder al mercado de trabajo de forma estable (H1, H2, H4); esta situación también corresponde a una de las mujeres entrevistadas (M3). Entre las mujeres predominan los procesos de ruptura familiar, bien por abandono de responsabilidad económica del cónyuge (M1) o por separación (M2, M4 y M5) aunque éstos también pueden considerarse una problemática laboral encubierta bajo otra denominación (Adelantado, 1997). De hecho, el proceso de movilidad descendente experimentado por las mujeres ante una situación de ruptura familiar conlleva un alto riesgo de pobreza, debido a la división social de roles (Fernández Viguera, 1990; Agnacesky 1998); según la cual, la función desarrollada tradicionalmente por el sexo femenino ha carecido de la protección social del trabajo remunerado. La ruptura familiar enfrenta a las mujeres a emprender un desarrollo profesional en un

⁴¹⁰ Este aspecto es recogido en las dos leyes que han regulado el Ingreso Mínimo de Inserción. En la Ley 2/1990 de 3 de mayo, el IMI se define como una prestación de carácter provisional, para hacer frente a las necesidades básicas de la persona y los miembros de su unidad convivencial, asimismo pretende permitir la integración social de las personas en situación desfavorecida, mediante el desarrollo de proyectos de mejora personal, prioritariamente en los ámbitos de Formación Profesional u Ocupacional. (Artículo 5). Por su parte, la Ley 12/1998 de Lucha contra la Exclusión establece en mayor medida la obligatoriedad al vincular el cobro de la ayuda con el compromiso expreso del demandante a suscribir un «convenio de inserción»; (Artículo 19) siendo motivo de suspensión de la ayuda la negativa a negociar o suscribir el convenio (Artículo 24, punto 1b).

⁴¹¹ Véase anexo 3 donde se exponen las fichas de cada entrevistado.

momento personal adverso, en muchos casos sin cualificación ocupacional, sin experiencia laboral, con cargas familiares y con escasos recursos sociocomunitarios.

Los procesos de ruptura se produjeron en diferentes momentos de la vida de los entrevistados. Para algunos, el motivo sucedió en un tiempo pasado, obteniendo una situación de equilibrio una vez superadas las consecuencias extremas del mismo, sobre todo las relacionadas con la subsistencia económica (M1, M2, H5); en otros casos, aunque el problema se produjo en un pasado, las personas todavía acusan las consecuencias del mismo (M4, H4). Para otro grupo de entrevistados, la situación problemática era reciente, y por tanto, estaban en proceso de adecuación al cambio (M5, H2, H3); por último, para algunas personas, la exclusión se debía a una relación inestable con el mercado laboral, manifestándose como un problema continuo de subsistencia (M3, H1).

El denominador común a todos los entrevistados es el problema de subsistencia económica derivado de los motivos anteriores; ante esta situación los sujetos acudieron a los sistemas de protección social. En su mayoría son perceptores del IMI, aunque en algunos casos, tienen otros ingresos que, o bien son complementadas con el IMI (M2, pensión de viudedad); superan la cuantía de aquél (H3, subsidio del INEM) o no cumplen algún requisito para tener derecho a la prestación (H1 ha perdido la ayuda por cambio de domicilio sin informar a los servicios sociales; los ingresos de la familia de H4 superan el baremo, porque la mujer percibe una pensión de minusvalía).

La combinación de los aspectos anteriormente destacados permite identificar diferentes discursos sobre la vivencia de la exclusión y la autopercepción de ciudadanía. Tomando como criterio de ordenación el significado dado por los entrevistados a su posición social, se puede hablar de un primer grupo inscrito en la *zona de integración* (M1, M2, H5); un segundo grupo, en la *zona de precariedad* (M4, M5, H2, H4); un tercer grupo, en la *zona de exclusión* (M3, H1). Aunque algunas personas muestran puntos de inflexión desde una zona hacia otra; así H1 mantiene mayoritariamente un discurso de exclusión, aunque deja traslucir ciertos elementos relacionados con el discurso de la zona de precariedad. M4 muestra el recorrido inverso, con elementos comunes a las personas incluidas dentro de la zona de precariedad, pero acusando el riesgo de acercarse a la zona de exclusión. Por último, H3 está en una posición contradictoria, su discurso está próximo a la zona de integración, sin embargo, reconoce el riesgo de precariedad inherente a su situación.

8.1.1. Discurso de la zona de integración

En términos generales, la zona de integración se define por la seguridad de los ingresos, derivados del trabajo o de otras fuentes admitidas socialmente, como rentas personales o sistemas de protección social universal (jubilación, invalidez, etc.). Las personas inscritas en esta categoría participan de los bienes sociales y culturales de su entorno, en la medida de sus posibilidades económicas (Castel, 1992; García Roca, 1998; Tezanos, 1998).

Las personas entrevistadas inscritas dentro de esta categoría, se caracterizan por compartir una serie de rasgos sociodemográficos, que les diferencian del resto. Por un lado, se trata de personas con más de 40 años, conviviendo en el núcleo familiar, como persona principal. El motivo de ruptura que conllevó a la situación de necesidad económica ocurrió en un pasado lejano, y por tanto, en el momento de realizar las entrevistas, ya habían logrado recomponer su posición. Además, en todos los casos, disponen de vivienda en propiedad, por lo que disponen de uno de los elementos básicos de integración (Aguilar, 1995; Cortes y León, 1997; Leal, 1999; Urrutia, 1999); este rasgo únicamente aparece en este grupo de personas, el resto viven de alquiler o están haciendo frente al pago de la vivienda.

En el primer bloque temático, denominado *El yo y los otros generalizados*, las entrevistas carecen de referencias de diferenciación de su posición con respecto al resto de la sociedad. La atribución de responsabilidad sobre su situación se centra en razones personales (problemas conyugales o laborales) que precipitaron un proceso de movilidad descendente:

“Aunque él sea un idiota tiene que darse cuenta del desastre que metió en casa, porque nosotros vivíamos muy bien.” (M1)

Con estas palabras la entrevistada culpa a su marido de la inestabilidad creada en el ámbito familiar; empujándoles al «desastre» cuando, hasta ese momento, habían vivido “muy bien”.

La entrevistada M2 también responsabiliza a su ex marido de los problemas económicos que tuvo en el momento de la separación:

“...él (ex marido) nunca pasó nada [de dinero] (...) tenía un trabajo bueno en el taller ... y dejó el trabajo y al poco también se marchó.” (M2)

Por su parte, los varones relacionan su situación con los problemas laborales derivados de la edad:

“Es el problema que hay, que como ya eres viejo no creas que te quieren.” (H5)

“Muy difícil (silencio) y además con los años que tengo yo.” (H3)

“Si fuera joven sí, pero ya los viejos no (...) ya sabes que no te va a llamar, es que ya al ser mayor.” (H5)

La demanda del empresariado de mano de obra joven es un argumento compartido por los sujetos (“ya los viejos no”). Desde este punto de vista, muestran una actitud conformista con la situación (“con los años que tengo yo”; “ya al ser mayor”); ni se revelan, ni buscan contra argumentos que les permitan defender su valía; por el contrario, acatan el orden de las cosas que les ha tocado vivir.

Con estas atribuciones de responsabilidad, los entrevistados evitan pronunciarse contra determinados estamentos, empresariado, sindicatos o políticos, como destacan las personas inscritas en las otras dos categorías. En este sentido, se puede afirmar que asumen las razones personales de sus problemas; una vez superadas las

consecuencias extremas, aceptan la nueva posición, trasmitiendo mensajes de tranquilidad, satisfacción o aceptación del destino.

La entrevistada M1, después de relatar su vivencia personal de movilidad descendente, concluye destacando su «tranquilidad actual» en oposición al momento de la crisis familiar:

“Yo ahora vivo muy bien, no tengo dinero, tengo lo justo para vivir, pero...con una tranquilidad terrible...Tengo problemas, pero mira...” (M1)

En la construcción de la frase aparecen en primer término aspectos positivos (“vivo muy bien”, “tranquilidad terrible”) que minimizan los negativos (“no tengo dinero”, “tengo problemas”) a los que, además, quita importancia con la apostilla final (“pero mira”).

La entrevistada M2 muestra la satisfacción personal de haber sido capaz de “salir adelante” ante las dificultades impuestas por la separación, cuando tenía a los tres hijos pequeños, sin contar con la ayuda del ex marido:

“Después de doce años como he salido adelante y el sacrificio es mío; me ha costado quitarme de todo, pero es igual...” (M2)

La crianza de los tres hijos, en situación de monoparentalidad, le ha supuesto un sacrificio personal, que ve compensado (“pero es igual”).

La solución de conformidad con la situación y el reconocimiento de su capacidad de actuación, confiere a las entrevistadas una autoimagen positiva:

“Mis hijos si han salido adelante es por mí (...) ¿qué hubiera sido de ellos si no hubiera sido por mí?” (M1)

“Será mi carácter que soy un poco optimista también yo, pero me he dicho “pues no señor, adelante, sea lo que sea, ya saldré”. Me habrá costado muchísimo los primeros años con los hijos.” (M2)

Las dos entrevistadas muestran su grado de satisfacción al ver cumplidas sus exigencias de rol como madres, a pesar de los problemas a los que debieron hacer frente. En sus alusiones puede constatarse la satisfacción con una “tarea” finalizada. En el primer caso, se interroga sobre qué habría pasado si su respuesta hubiera sido otra; en el segundo, la construcción de la última frase, con una expresión intemporal para referirse a una acción situada en el pasado («me habrá costado mucho»), denota la convicción de haber conseguido el objetivo (salir adelante).

Esta actitud también aparece en el segundo bloque temático, donde se analiza la *valoración de su posición social*. Los entrevistados mostraban conformismo con el poder adquisitivo derivado de las ayudas sociales:

“Si que puede llegar [el IMI] si se quiere, porque por ejemplo, a mi no me hace falta mucho, y de vestir, con una chaqueta y un abrigo que tengamos pues ya es suficiente, y en verano pues se pasa con lo que se puede y ya está.” (M1)

“Es un poco el hacerte a ello, si tienes que comer patatas pues comes patatas, si no te puedes comprar una cosa pues no te la compras.” (M2)

Las mujeres ponen de manifiesto la capacidad de adaptación a su nivel económico con expresiones tales como “no me hace falta mucho”, “es un poco hacerte a ello”; además, en su discurso quitan importancia a la dificultad de acceder a bienes más costosos. La primera confirma esta actitud remarcándola con locuciones de cantidad “ya es suficiente”, “y ya está”; la segunda resuelve las dificultades evitando gastos inalcanzables para su nivel: “no te la compras”. Esta capacidad de adaptación, es para las entrevistadas una cualidad del sujeto: para M1 es una cuestión de voluntad personal (“si se quiere”); para M2 una tipo de personalidad, como lo destaca en otro fragmento de la entrevista:

“Yo me he adaptado. No soy de las que si gano diez quiero gastarme quince; yo soy de las que si gano diez, procuraré que me queden tres, por lo menos para tener algo.” (M2)

En un primer término afirma su adaptación al nivel económico; seguidamente diferencia dos grupos de personas, quienes viven por encima de sus posibilidades frente a quienes tienen capacidad de ahorro; ella se autoinscribe en el último tipo.

Por su parte, el resto de personas pertenecientes a la categoría de integración también aludían a este tema mostrando su conformidad con los ingresos que perciben de las ayudas sociales, en frases como:

“Para otros ese dinero es poco, pero yo no gasto nada...” (H3)

“Ahora con eso llega para el mes, llega para el mes.” (H5)

Para H3 el subsidio del INEM es suficiente, porque reconoce que él «no gasta nada»; H5 destaca que el IMI “llega para el mes”, es decir, cubre los gastos básicos hasta el siguiente periodo de cobro. Esta frase debe compararse con expresiones utilizadas por entrevistados de otros grupos. Así H1 definía el IMI como una “prestación social que, en mi opinión, te llega hasta el día 15, no te llega más”.

Las referencias a las dificultades económicas derivadas de la insuficiencia de recursos se sitúan, en un tiempo pasado, cuando se produjeron los problemas que derivaron en movilidad descendente:

“Pero es que ¡cómo vivíamos! No teníamos ni para pagar la luz de la escalera. (...) Yo tenía una cadena y un día la vendí.” (M1)

M1 refleja esta situación recordando la escasez de medios para hacer frente a los gastos básicos; esta situación era contrapuesta en su discurso a la posición anterior:

“...cuando vinimos de Francia estábamos todos muy bien; porque teníamos un poco de dinero, el piso teníamos nuestro, no con lujos, pero bien.”

Después, el comportamiento del marido arruinó a la familia, teniendo incluso que vender bienes personales (“vendí la cadena”) para hacer frente a las necesidades básicas.

M2 recuerda las dificultades económicas derivadas de la separación, cuando el marido le dejó a ella con los tres hijos pequeños:

“Yo por lo menos me he visto muy mal, muy mal, porque sin un duro; porque yo no pude coger nada... es que ni lo del paro ni nada.” (M2)

Las afirmaciones anteriores, sobre la conformidad de los sujetos con su situación y el recuerdo pretérito de las dificultades económicas, no se opone a la capacidad de percepción de sus límites de gasto, y a la necesidad de recurrir a la familia para hacer frente a necesidades no cubiertas por las ayudas sociales:

“Cuando tengo que pagar la luz y el agua, digo oye que tengo que pagar la luz y el agua y hace falta dinero... pues ya está.” (M1)

“A veces me ayuda mi madre (...) tampoco es cuestión de gastar mucho.” (M2)

En el primer caso, la ayuda es prestada por los hijos; en el segundo, por la madre. En ambas situaciones se pone de manifiesto el papel de la familia en la atención a sus miembros; además, muestra la consistencia de las redes de solidaridad primaria en esta categoría de entrevistados. Precisamente, esta función de la familia permitió a estas mujeres mantenerse en la zona de integración, como relatan en sus discursos.

M1 narra las deudas que fueron adquiriendo como consecuencia del comportamiento de su marido, cuando la situación llegó al punto crítico de crisis, los hijos se hicieron cargo:

“Nosotros no podíamos pagar; se hicieron cargo los chavales (...) Tuvieron que pagar entre los dos [hijos] hasta cuatro millones.”

Esta ayuda de los hijos se mantiene en la actualidad:

“De vez en cuando nuestros hijos nos ayudan.”

“Un día uno te trae el jabón y la lejía, otro te trae otra cosa.”

“Me han puesto una cocina, me han comprado un congelador.”

“...(el hijo me dijo) mira voy a pedir un préstamo y voy a ponerte unas ventanas y ponemos la calefacción hasta el balcón.”

Por su parte, M2 contó con el apoyo de la madre, sobre todo durante los primeros años. En aquel momento tuvo que salir a trabajar fuera de casa y, era su madre, quien cuidaba a los hijos pequeños; también le apoyaba en los gastos básicos de comida:

“Entonces comíamos siempre donde mi madre.”

Los discursos de los hombres, incluidos en esta categoría, carecen de referencias a la familia como apoyo a las dificultades económicas. Ello puede ser explicado, desde la perspectiva de género (Fernández Viguera, 1995), diferenciando el rol desempeñado por hombres y mujeres. Los primeros, han sido trabajadores asalariados durante un tiempo superior a veinte años. Las segundas cumplieron el rol de ama de casa; para ellas el trabajo fue una necesidad en el momento de la crisis.

M1 destaca la posibilidad de haber buscado un trabajo, cuando empezó a darse cuenta que había problemas en casa:

“Yo pasé muchos años que podía haber estado con mis hijos muy bien, y yo perdí esos años... Podía haber buscado trabajo...”

Sin embargo, en aquellos momentos, optó por quedarse en casa, cuidando de los críos:

“...me refugié en los críos...los críos era lo que me ocupaba, que si tenían una reunión en la escuela, que si tenía que ir allí.”

En su escala de valores correspondía al marido el trabajo productivo y a la mujer el reproductivo; de ahí que en la entrevista se interrogará sobre su comportamiento ante el abandono de las responsabilidades por parte de él:

“...un hombre con 52 años qué, ¿lo mandas a la calle?”

“¿Por qué habré hecho yo esto? Pues no lo sé... Por mí, por él, por los críos, pues no lo sé.”

La entrevistada M2 también aludía a la necesidad de trabajar como consecuencia de la separación:

“Al principio no tenía que trabajar, hasta que me pasó lo que me pasó; entonces si que tienes que trabajar en lo que sea.”

El suceso de ruptura se presenta de forma diferencial según el rol del sujeto. En el caso de las mujeres, la ruptura familiar supuso un proceso rápido de movilidad descendente; por el contrario, la ruptura laboral de los varones, se desarrolló de forma lenta, ofreciendo recursos de seguridad, de los cuáles carecían las entrevistadas.

Tanto el entrevistado H5 como H3 han trabajado más de 20 años como asalariados en el sector industrial; el primero haciendo postes de luz; el segundo como mecánico ajustador. Tras el cierre de las empresas dispusieron de sistemas de protección social, como indemnizaciones por despido; seguro de desempleo, subsidio de desempleo y en última instancia, el IMI. Este recorrido ha sido finalizado por H5; H3, en el momento de realizar la entrevista cobraba subsidio de desempleo, pero apunta al IMI como el siguiente paso, si no encuentra trabajo:

“Lo único que me dijeron si el día de mañana no tengo nada, ir donde la asistenta social, a que me dé la ayuda que me van a dar.” (H3)

La finalización de la frase, con la expresión “que me van a dar” permite inferir la anticipación del sujeto sobre el siguiente paso en el proceso de movilidad. Asimismo, muestra su conformidad con la posición social derivada con el desempleo. Este aspecto es refrendado en otras alusiones del discurso, entre las que cabe destacar:

“Si yo tuviera el INEM para siempre, si tuviera para siempre, estaría mejor. Es poco dinero, pero, pero saber que sea para siempre, para mí (...)Yo con eso me conformaría, a esta edad.” (H3)

Para H3 la ayuda económica es un recurso de seguridad deseable (“estaría mejor”), aunque sabe que tiene una limitación temporal, y por eso conjuga los verbos en sentido condicional (“si tuviera para siempre”). En la segunda parte del texto, reconoce que no es mucho dinero, pero la garantía de seguridad compensa ese aspecto. Esta preferencia tiene otra justificación, para H3 su edad es un handicap de acceso al mercado de trabajo, y por tanto, se conforma con unos ingresos básicos aunque sean escasos.

Esta forma de aceptar la situación de dependencia económica como lugar ocupable en la estructura social, permite entender las perspectivas continuistas de futuro, por parte de este grupo de entrevistados. Cuando una persona asume su posición social, se adapta a sus condiciones, no se plantea emprender acciones que provoquen un cambio de situación.

Desde esta perspectiva cabe interpretar la nula referencia al futuro de los entrevistados M1 y H5. Sus discursos se situaron en el tiempo pasado hasta el momento actual. La primera relatando sus vivencias desde que surgió la crisis en su matrimonio describiendo las circunstancias vividas; los problemas económicos derivados; su forma de actuar ante los acontecimientos y el posterior restablecimiento del equilibrio familiar. El segundo, describiendo su trayectoria laboral desde el cierre de la empresa; la búsqueda de empleo y las negativas a contratarle por la edad.

La entrevistada M2, derivaba las cuestiones sobre su futuro, a las posibilidades de sus hijos. En este sentido, resulta interesante el siguiente fragmento de entrevista:

P: ¿Cómo ves ahora el tema del futuro?

R: Bueno, tiene que moverse más para mí todavía. Aún anda muy poco; y aparte yo creo que no tenían que exigir tanto a la juventud, porque la mayoría están estudiando (...)

P: Y en tu caso particular...

R: Bueno el tema mío... yo pienso que se irá mejorando; porque, vamos, muchos encuentran trabajo, y yo creo que sí, que irá mejorando.. y aunque el chaval encontrase algo sería de él (...) Yo por eso te digo que a fuerza de andar y moverte siempre encuentras algo, aunque no sea más que donde estaba [el hijo]

(...) y ya pues aunque sea en ese sector pues no empezaría de cero y la cosa iría un poco mejor.

P: Si, pero eso sería sobre tus hijos, ¿no?

R: Si, el tema mío del trabajo ya lo veo más complicado... y a parte sería un poco seguir como hasta ahora, cobrando fijo lo de la viudedad...

El tema se inicia con una pregunta directa sobre su futuro; la respuesta se desliza hacia las posibilidades laborales de su hijo (“no exigir tanto a la juventud”, “si el chaval encontrase trabajo”). En su discurso se entremezclan las expectativas de mejora en función de las opciones de colocación del hijo; solo después de la tercera intervención por parte de la entrevistadora, M2 explicita su perspectiva de futuro: “seguir como hasta ahora”.

Por su parte, H3 se plantea el futuro con incertidumbre; una vez que agote el periodo de concesión del subsidio del INEM, deberá recurrir a los servicios sociales; e incluso, se plantea la descapitalización como forma de resistencia:

“...cuando se acabe (el subsidio del INEM) muy difícil, muy difícil (...) tengo un piso para vender y con eso y tal y cual. Yo con la madre puedo ir.”

Desearía encontrar un trabajo, para disponer de mayor tiempo de cotización y así cobrar la jubilación al cumplir los 65 años:

“Claro si hubiese cotizado más tiempo, con todo lo que he cotizado, todavía tengo que cotizar más, o los últimos años.”

Para cumplir este objetivo debería encontrar un trabajo, y a ese nivel carece de planes concretos a corto y a medio plazo. En este sentido, cuando se le preguntaba sobre planes para el día siguiente, para el próximo mes, respondía con un silencio:

“Nada (silencio) mejor lo que ha pasado; pueden venir tantas cosas... (silencio).”

La incertidumbre sobre el futuro y el temor por lo que pueda pasar, evitan que el sujeto se pronuncie sobre el tema; resuelve la cuestión con el adverbio “*nada*”, no tiene planes, porque lo mejor ha pasado y las expectativas no parecen alentadoras.

La resolución de la disonancia creada por el proceso de movilidad descendente, en los términos anteriormente expuestos, permite interpretar el punto de vista de los entrevistados respecto al último bloque temático, sobre *los derechos y obligación como beneficiarios de ayudas sociales*.

La búsqueda de empleo, como mecanismo de incorporación social, no aparece en el discurso de los entrevistados. Las mujeres aludían al tema en relación a los momentos iniciales de su problema, y por tanto, se referían a ello en un tiempo pasado:

“Con cuarenta y tanto años tu te puedes buscar un trabajo... pues me hubiera buscado (...) yo ya podía salir, ya me hubiera arreglado.” (M1)

Esta posibilidad, conjugada en un tiempo verbal hipotético, muestra la confianza en sí misma (“yo ya podía salir”) en caso de haber optado por separarse del marido. No obstante, se mantuvo fiel a los compromisos del matrimonio y a las exigencias de rol como esposa tradicional y no emprendió ese camino. En la actualidad, ni tan siquiera menciona la cuestión de buscar un trabajo, ni ella ni su marido. En el momento de realizar la entrevista, ambos habían cumplido más de sesenta años y reflejaban un uso del tiempo propio de personas jubiladas:

“...por la mañana vamos a la huerta y hasta la noche no bajamos.”

La otra mujer incluida dentro de esta categoría, M2, destaca la búsqueda de empleo inicial, derivada de la separación:

“Entonces, tampoco era tan fácil, pero para los fines de semana encontré enseguida.” (M2)

Sin embargo, en la actualidad, una jornada laboral de cuarenta horas no entra dentro de sus planes. De hecho, cuando se le preguntó explícitamente, la respuesta fue evasiva:

“Con todos los sitios que he mirado yo, no creas que está la cosa... para encontrar trabajo, porque ya hemos mirado talleres y hay algunos que dos solicitudes tiene echadas (el hijo).” (M2)

En un primer término, la frase se refiere a ella, a su búsqueda personal de empleo (“que he mirado yo”), y por deslizamiento termina destacando la dificultad de su hijo para encontrar trabajo. Nuevamente se le plantea la cuestión, pidiendo que responda en relación a ella, y entonces señala la dificultad de trabajar alegando problemas de salud:

“Yo...trabajo...es que yo no puedo trabajar en cualquier cosa tampoco, porque he estado un poco mal, y entonces...”

Si bien admite que podría realizar algún «trabajito más llevadero»:

“...en una casa, por ejemplo, unas horas...una escalera...pero una escalera es...ya sabes...que puedes sacar dos mil pesetas al mes.”

Precisamente, su compromiso por la integración social se sitúa en este plano; por un lado, distribuye el tiempo según el rol de ama de casa tradicional:

“¿De tiempo? Tengo un ratito por la tarde. La mañana ya sabes, que si sales a los recados, que si haces la casa, la mañana se te va rápida.”

Estas tareas las compagina realizando algún trabajo por horas:

“Ahora le estoy haciendo la escalera a la vecina.”

Además, tiene cedida una habitación a un “pupilo”:

“Yo cogí un chico en casa, que suele estar los días de labor... viene a comer...y no me da trabajo.”

Los ingresos que obtiene por ambas actividades junto con la pensión de viudedad son complementados con la cuantía de IMI correspondiente a su unidad convivencial, y de esta manera mantiene la situación.

En el orden de prioridades de las personas incluidas dentro de esta categoría, el trabajo ha pasado a un segundo plano. Este aspecto es especialmente significativo en el caso de los varones, para quienes el trabajo tenía una función estructuradora del tiempo. Ante la falta de trabajo, los entrevistados han buscado una ocupación alternativa, trabajando en la huerta:

“En casa también se pone uno, uf. Muchas horas, muchas horas, se aburre, es un plan.” (H3)

“Pues que voy a hacer, plantar y esas cosas; en la huerta y con la cría.” (H3)

“En la huerta por las mañanas, allí estoy con el vecino que también es jubilado.” (H5)

En la última frase la palabra “también” contiene un importante valor semántico, en la medida que denota la asimilación simbólica del usuario del IMI con la situación de su vecino, percibiéndose así mismo como jubilado; aunque legalmente está en otra categoría social, su comportamiento de hecho corresponde al de quienes han finalizado su vida laboral y ocupan su tiempo libre en otro tipo de actividades. Su proceso de inserción no fluye hacia la incorporación en el mercado de trabajo, porque ha resuelto su disonancia derivada de la dificultad de colocarse.

Este último aspecto era reiterado en el discurso de los entrevistados varones quienes eludían la búsqueda de empleo, argumentando las escasas posibilidades de ser contratados. Enunciaban diferentes motivos como la escasez de trabajo:

“Hoy en día hay mucha competencia y uf, (silencio) cuanta más competencia menos trabajo.” (H3)

“Hoy también como hay tanto paro.” (H3)

la competencia de la juventud, en cuanto a la cualificación:

“Sabes que no te van a llamar (...) prefieren a los criajos”. (H5)

“Hoy en día los chavales tienen unos estudios de miedo; te pones con unos torneros electrónicos que se llaman ahora y uf.” (H3)

y a la edad:

“Es que vas a la obra, si necesitamos uno, que edad tiene usted; pues voy a hacer 52 años; se me queda el tío así mirando, ya no me llama. Es que es verdad, cuando se queda mirando, si bueno necesitamos uno, y cuando te pregunta la edad, ya sabes que no te va a llamar (...) y otro día te dicen, oye no, no necesitamos ya han entrado dos o tres más jóvenes y no te vamos a necesitar.” (H5)

El relato del sujeto sobre su experiencia negativa en la búsqueda de empleo, asociada a su edad, explica la falta de interés por continuar con procesos de búsqueda de empleo:

“Se te quitan las ganas de ir y de todo.” (H5)

A pesar de esta actitud, los entrevistados otorgan mayor valor a la posición como trabajador que como beneficiarios de ayudas sociales:

“Cuando estuve trabajando los seis meses que estuve (...) pues eso, no sabes lo que quiero decir, pues eso era más que lo otro (la ayuda social).” (H5)

“Quería algo, trabajar en alguna cosa y esa sería mi ilusión.” (H3)

Esta ilusión por el trabajo junto con la dificultad percibida de encontrarlo llevaban al entrevistado H3 a demandar trabajo a Sartu:⁴¹²

“Buscar trabajo está muy difícil (...) lo único así, si me buscáis trabajo, y no tenéis tampoco mucho vosotros.”

En esta frase puede apreciarse la sustitución realizada por el sujeto del verbo “encontrar” por el de “buscar”. En el proceso de búsqueda de empleo, la dificultad consiste en hallar el trabajo deseado y no el hecho de buscarlo, puesto que esta actividad depende de uno mismo. Sin embargo, para H3 la propia búsqueda se le presenta como algo difícil, solicitando que sean otros quienes le faciliten esa tarea.

La posición social, como beneficiarios de ayudas sociales, en este grupo de entrevistados es valorada de forma favorable por los entrevistados. Algunas personas, como M1 muestran una actitud de agradecimiento:

“Francamente me han ayudado.”

“Yo no sabía que la gente que está sin trabajo y tal tiene una ayuda. Porque fíjate, de no tener nada a ...”

Las referencias a la trabajadora social eran en tono positivo, destacando sus cualidades y su capacidad para atender las necesidades de la usuaria:

“Lo que es para mí. Es que yo con esa chica, no sé, y a veces, me da hasta vergüenza, y (la trabajadora social) ya me suele decir, “es mi trabajo, yo no te lo doy”,”

“Es muy maja, es joven, y luego está en todo (...) Fíjate que mi marido tiene una lesión y le sacó una invalidez de no sé cuánto; yo pagaba los medicamentos hasta ahora...”

En estos fragmentos de la entrevista puede inferirse la gratitud de M1 con las ayudas que recibe del sistema de servicios sociales. El sentimiento de vergüenza al

⁴¹² La captación de las personas entrevistadas se realizó a través de SARTU, asociación dedicada a la incorporación sociolaboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión, de ahí que dirigiera su demanda a la entrevistadora.

que alude en su intervención, debe interpretarse en el conjunto de su discurso; por tanto, se asociaría más bien a la timidez de pedir que a la condición de pobreza.

Las intervenciones de las otras personas de este grupo, deben relacionarse con las del resto de entrevistados, quienes destacaban sentimientos de humillación o confrontación con los servicios sociales. Sin embargo, quienes se posicionan en la zona de integración hacen una exposición neutra en este sentido. La cuestión de la ayuda social únicamente surgió después de una pregunta directa por parte de la entrevistadora; dando respuestas breves, concisas y neutras:

“Sólo la ayuda que nos dan del Ayuntamiento.” (M1)

“Cubro pensión de viudedad.”⁴¹³ (M2)

“Si cobro el IMI ese.” (H5)

La entrevistada M2 reconoce su obligación de informar de los cambios de situación socioeconómica y su obligación de declarar cualquier fuente de ingresos:

Es mejor que cada vez que tengas algo, pues le doy más o menos y luego ella verá.

Por su parte ni H5, ni H3 hacían valoraciones sobre este tema, lo cual también resulta significativo. En este sentido, se puede destacar que para ellos es un paso dentro de los diferentes niveles de derechos sociales, tal como era definido el IMI en la ley.⁴¹⁴

8.1.2. Discurso de la zona de precariedad

La zona de precariedad se caracteriza por la fragilidad de las relaciones laborales y sociales (Castel, 1992; García Roca, 1998; Tezanos, 1998). El sujeto aparece como económicamente oprimido, dado su nivel de ingresos limitado; pero no permanentemente explotado (Wright, 1995). Su problema surge de la imposibilidad de rentabilizar, de forma estable, su fuerza de trabajo en el mercado; ello conlleva a una situación de inestabilidad en las relaciones de sociabilidad del sujeto con el entramado social. Además, su estado de precariedad, es autopercebido en comparación a una posición de integración.

Las personas entrevistadas, con discursos de la zona de precariedad, tienen en común determinados aspectos de su situación vivencial. Se encuentran en una edad plenamente laboral, entre treinta y cuarenta años; viven en entornos convivenciales, con responsabilidades familiares; disponen de vivienda en alquiler o están pagando el crédito por la compra de la misma. Independientemente de los motivos de rup-

⁴¹³ Además percibía el IMI como complemento de la pensión de viudedad y de otros ingresos.

⁴¹⁴ Ley 2/1990: “último paraguas protector”; Ley 12/1998: “prestación económica dirigida a cubrir las necesidades económicas de quienes carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos de supervivencia”.

tura, por los cuales accedieron a la situación de dependencia asistencial, la preocupación principal de los sujetos es la dificultad para obtener un trabajo estable, que les garantice solvencia económica.

Esta preocupación recorre transversalmente todos los discursos. Relatan diferentes acciones de búsqueda de empleo; sin embargo, los resultados obtenidos son calificados, por los sujetos, de escasos, por cuanto encuentran trabajos esporádicos, inestables o precarios y en algunos casos, no lo encuentran. El desequilibrio percibido entre su esfuerzo de búsqueda y los resultados obtenidos les lleva a realizar discursos de atribución de responsabilidad extraindividuo; criticando a políticos, empresarios o a la sociedad en su conjunto, por promover el desarrollo económico manteniendo el desempleo.

Demandan a los políticos mayor creación de puestos de trabajo. No obstante, las principales críticas se dirigen al empresariado, en cuanto promotor directo de las contrataciones. Sus discursos se centran en las condiciones de trabajo impuestas y sobre todo, en los bajos sueldos:

“Si tu estarías en mi lugar, te gustaría que te pagarían eso con tantas horas.”⁴¹⁵
(M4)

“La ley les va con ellos, no les da el palo. Te lo ponen todo legalmente...a 80.000 ptas. el sueldo al mes.” (H2)

“En todas las empresas quieren autónomos o sea que no quieren pagar la Seguridad Social no quieren pagar nada.” (H4)

Cada uno de los entrevistados alude a su experiencia concreta, a ofertas de trabajo recibidas en un pasado inmediato; reprochando el interés de lucro de las empresas:

“Yo creo que los empresarios están haciendo una pila de pasta exagerada.” (H2)

“Por lo que me han dicho que renuevan gente; que cogen gente... te han cogido a ti dos años, pues cogen a otros, otros dos años y así le dan una pequeña subvención, (...) que es lo que les interesa a ellos.” (H4)

Sus críticas se basan en generalizaciones, poniendo de manifiesto el carácter absoluto de sus planteamientos; su propia experiencia personal les sirve para formarse una opinión “indiscutible” sobre el problema.

La sociedad, en su conjunto, también es valorada negativamente; señalando la insolidaridad de comportamientos individualistas que pretenden la propia satisfacción en perjuicio de los demás.

Se critica la falta de compañerismo o la acaparación de puestos de trabajo:

“Una fábrica que está en huelga, y no hay compañerismo en absoluto.” (M6)

⁴¹⁵ 65.000 ptas trabajando en hostelería desde de 12:00 a 17:00 y de 20:00 hasta el cierre (entre la una y las tres de la madrugada).

“Hay gente que yo sé que tiene dos puestos de trabajo...eso es lo que tendríamos que mirar más, coger menos y ... cada uno tener uno, por lo menos así, no andaríamos mal” (H4)

Especialmente significativa es la última cita, con la que H4 pone el acento en uno de los problemas de la sociedad postindustrial. Su afirmación es coherente con el planteamiento sindical de “trabajar menos para trabajar todos”, como también se reivindica a través de la demanda de reparto de trabajo, de las 35 horas o de supresión de la horas extras. Sin embargo, las condiciones de inseguridad, asociadas a la flexibilidad del mercado de trabajo y a la pérdida de intensidad protectora de las políticas públicas, muestra un incremento de los compromisos laborales asumidos por una misma persona, como recurso de seguridad (Alonso y Lasiera, 1997).

Los cambios de la sociedad postindustrial, también aparecen desde otra óptica: la globalización de los consumos. Este aspecto es puesto de manifiesto por una entrevistada, quien reproduce, lo que se puede denominar, el discurso de “pequeño comerciante”:

“...(la economía) Si se mueve pero se mueve mal, porque la gente que tiene dinero se lo gasta en vacaciones.” (M6)

M6 tenía un comercio en una localidad situada a 30 kilómetros de la capital y comunicada con aquélla por autovía, que cerró por falta de negocio. En este contexto, cobran sentido sus afirmaciones; reconoce que la economía mejora, la gente gasta dinero, consume (sale de vacaciones) pero fuera del ámbito local. Este cambio de comportamiento se relaciona con las transformaciones de la sociedad global hacia la que se dirige la economía mundial, y, por tanto con repercusiones a todos los niveles; en la sociedad de la información, no sólo el trabajo se ha transnacionalizado, sino también la mayor parte de las relaciones sociales (Castells, 1997; Castells y Borja, 1997).

La percepción de las dificultades para acceder a un mercado de trabajo estable, en las actuales condiciones de producción, llevan a los sujetos a crearse una autoimagen negativa:

“Me siento bastante mal, tengo 32 años que no soy tan mayor.” (M4)

“Para quién soy válida; para mí misma.” (M6)

“Antes éramos los de 30 años los más valorados. Pues ahora no, ahora los menores de 25 años.” (H2)

“Cuando ya no tenía nada que hacer te encuentras mal, pues inquieto, vamos, nervioso, en todos los sentidos (...) Te encuentras como vacío, que no sabes para dónde arrancar.” (H4)

Por un lado, acusan sentimientos de malestar (“bastante mal”, “inquieto”, “nervioso”); por otro, ven cuestionada su valía (“para quién soy válida”, “éramos los más valorados”). Todo ello, se incrementa ante la percepción negativa de su situación económica.

Las referencias a este tema muestran la angustia actual por el problema de la escasez de medios para hacer frente a los gastos básicos de alimentación, vestido o vivienda:

“Siempre tienes que andar quitando, de un mes un pantalón para mí, otro una chaqueta para el crío, que nunca puedes decir ¡vamos a comprar una chaqueta y un pantalón!” (M4)

“Viste a las niñas y dales de comer, muy mal, muy mal (...) Desastroso. A parte de no encontrar trabajo, no tener dinero, pues un montón de problemas.” (M6)

“...(el pago del alquiler) 30.000 ptas, una mierda de casa, tengo unas ganas de irme (...) lo que pasa es que también debemos tres o cuatro meses atrás del mes actual.” (H2)

Lo que resulta relevante es la autovaloración de su situación, al margen de otro tipo de cuestiones sobre su capacidad de administrar los ingresos disponibles. En este sentido, cabe destacar la vivencia de sentimientos de angustia o impotencia para hacer frente a los gastos cotidianos (“nunca puedes decir”, “muy mal”, “desastroso”, “también debemos”). Este aspecto les diferencia de los entrevistados incluidos en la categoría anterior. Aquéllos también reconocían la escasez de su nivel económico, aunque ello no les producía el malestar expresado por los entrevistados identificados con un discurso de precariedad. Las dificultades percibidas están presentes, a pesar, de ajustar el gasto al presupuesto disponible:

“Aguantando y aguantando pues ¡venga, hay que aguantar! Porque estamos con lo justo, justo y a ver si... a ver si salimos adelante (...) Estirar todo lo que se puede, si no podemos comer un filete pues se comen chuletitas de cerdo.” (M6)

Una de las estrategias utilizadas por M6 es sustituir un tipo de consumo por otro de menor precio, y así reducir el gasto en “la cesta de la compra” y mientras tanto resistir, esperando que mejore la situación.

La familia también aparece como ayuda para compensar los límites económicos en determinados gastos:

“Mi madre también me ayuda en plan de oye veniros a comer o de vez en cuando se presenta con carne en casa.” (M4)

“Me ayuda mi madre, que si me da unas latas, que si me da unos huevos.” (M6)

Además de las dificultades percibidas en el nivel de ingresos para hacer frente a los gastos básicos, los entrevistados identifican otras limitaciones en su capacidad de consumo:

“Yo no tengo coche.” (M4)

“Me he quedado sin coche, no tengo dinero para comprarme un coche.” (M6)

El proceso de movilidad descendente experimentado por M6 aparece reflejado en su discurso, simbólicamente expresado en la imposibilidad de comprarse un co-

che, debido a la falta de dinero. Su trayectoria personal, con una separación reciente, le ha precipitado hacia la zona de precariedad; su nivel de vida anterior se ha visto fuertemente mermado y condicionado a la disponibilidad económica, evidenciando la falta de dinero para poder hacer frente a bienes a los que hasta entonces había tenido acceso.

Las dificultades económicas detectadas por las entrevistadas en el nivel de gastos básicos también repercute en sus relaciones sociales. Este aspecto aparece como razón para evitar gastos asociados a salir con amistades o participar en grupos:

“¡Vivir al día! lo que yo nunca he hecho y lo tengo que hacer ahora. ¿Y si sales? bueno no sales (...) tampoco tienes para tomarte un café (...) y luego vas al médico y te dice que tienes que salir y digo ¿dónde salgo?, si no tengo dinero ¿a dar vueltas por la calle? Es que es horrible.” (M6)

“Tampoco quiero una institución para estar, que diga estamos de tertulia, vamos a tomar un café, (...) a mí tampoco me interesa eso, lo que no voy a hacer es empezar a tomar cafés, pues lo que me faltaba ya.” (M4)

Desde este punto de vista sus relaciones sociales se limitan al ámbito familiar evitando cualquier participación en grupos que supongan un gasto añadido, como tomar un café, que para ellas sería un exceso, dado el nivel precario de sus recursos.

Las dificultades de acceso al mercado de trabajo y la impotencia sentida ante su propia situación económica, son elementos que determinan el discurso de los entrevistados en torno a la percepción de su futuro. En sus alusiones está presente la cuestión del trabajo, como elemento determinante de la mejora de situación; su posición social no es un “lugar ocupable” deseado y les gustaría cambiarla. Este hecho, se pone de manifiesto en sus discursos, mostrando la inconformidad con la posición, esperando un cambio:

“A ver a nosotros cómo nos va el futuro.” (H2)

Con estas palabras H2 muestra interés por lo que pueda sucederles, a él y a su compañera, en un futuro más o menos próximo, aunque no determina ninguna opción, quedándose a la expectativa. Por su parte, M4 también deja traslucir en su discurso la incertidumbre respecto al futuro; mostrando su miedo a permanecer en la misma posición social, haciéndolo extensivo al porvenir de su hijo:

“La lucha que llevas tú interiormente, (...) llevo así más de tres años, pues cuánto tiempo voy a tirar así, pues a ver si voy a estar así el resto de mi vida; a ver si no voy a encontrar nada; cómo voy a acabar yo; como, sabes, el miedo. Y, mi hijo, cómo saldrá adelante; y el día de mañana, sabes, que te empiezas a comer la cabeza y lo pasas mal, se pasa muy mal.”

En sus palabras puede apreciarse el malestar generado, no sólo por la actual posición social, sino por su permanencia en ella (“el resto de mi vida”); el trabajo (“encontrar algo”) sería una forma de cambiar su suerte, de mejorar su situación. Sin embargo, su particular visión del futuro le produce una imagen pesimista:

“Cómo veo el futuro, de momento muy negro, o será que ya me he decaído, que ya estoy en plan pesimista; pero de momento muy negro, de momento mal.”

“Yo creo que cambiarán (las cosas, el futuro) a peor, no te creas, en plan de trabajo y eso, sí, yo pienso que cada vez caerá más, que habrá más gente en paro todavía.”

Para ella el futuro es calificado de negro, malo, llegando, incluso, a identificar uno de los motivos: la previsión de aumento del paro. Su respuesta debe interpretarse dentro de su trayectoria personal. Llevaba más de seis años como usuaria del IMI; durante ese tiempo había tenido algún trabajo por horas, sin ganar lo suficiente como para prescindir de la ayuda. En los últimos tres años no había encontrado ningún trabajo en condiciones; relatando una de las últimas ofertas recibida como «ayudante de cocina con derecho a todo», según lo definía ella:

“Me salió un trabajo aquí, en una hamburguesería de Bilbao, pero luego resulta que lo dejé porque el señor era un asquerosillo, quería ayudante de cocina con derecho a todo. Fíjate que sin empezar a trabajar ni nada, que simplemente en la entrevista intentó meterme mano y me subió el sueldo diez mil pesetas sin haber empezado, sin conocerme, simplemente de verme...”

Otros entrevistados preveen una mejoría de las condiciones sociales en general:

“...(el país) tiene que ir a mejor, porque ya peor que está...aunque ha estado mucho peor. Va subiendo el país poco a poco.” (M6)

Para los entrevistados, el trabajo es visto como fuente de cambio de posición social:

“Es mi ilusión, es mi lucha diaria encontrar algo, me encantaría decir, empiezo el año 2000, esto ya es el principio de mi nueva vida.” (M4)

“...(que nos dieran cuatro horas de trabajo) y que podamos salir adelante y no nos quedemos tan hundidas como estamos.” (M6)

“Lo que sería interesante sería hacerme con un entorno de trabajo.” (H2)

Para ellos, el trabajo aparece como un deseo de cambio, la posibilidad de mejorar económica y emocionalmente (“el principio de mi nueva vida”, “no tan hundidas”, “se está mejor”).

En sus discursos, el deseo de cambiar la posición social va unido a planes concretos de actuación. Estos consisten en la puesta en marcha de diferentes estrategias de empleabilidad, porque para ellos, conseguir un empleo, es la precondition para mejorar su situación y cambiar el porvenir.

M6 hace referencia a diferentes acciones de búsqueda de empleo, desde apuntarse en empresas de trabajo temporal; ir a Francia o Almería donde tiene familiares e intentar encontrar trabajo allí o incluso poner un negocio. La opción del autoempleo también es valorada por otros entrevistados, como H2:

Si sigo con clientes, me pongo autónomo y con lo del Gobierno Vasco (...) que a los más jóvenes le dan subvención...Luego si el Ayuntamiento yo creo que una lonja ya me daría barata, con alquiler barato y así... (H2)

Por su parte, H4 destaca diferentes acciones emprendidas para conseguir trabajo a corto plazo. Por un lado, ha realizado contactos con empresas de fontanería y espera que le llamen cuando el personal fijo coja vacaciones; por otro, se ha inscrito como barrendero en el Ayuntamiento:

“Yo por ahora estoy esperando a ver que me llamen. He hecho contactos, a ver ahora, lo que me digan. Si empiezan las vacaciones por ejemplo, el mes que viene o el otro, pues si hace falta ya me llamarán.”

“Por si acaso también me he apuntado a barrer, o sea que... si no me llaman, si no es una cosa pues la otra.”

Independientemente de los resultados de la búsqueda, lo que interesa destacar aquí, es la capacidad de los entrevistados para afrontar el problema y la puesta en marcha de estrategias que les permitan un cambio de posición social. Ello denota el rechazo de su posición social como dependientes de ayudas asistenciales y el interés por mejorar, por ascender hacia la zona de integración, adoptando un comportamiento de responsabilidad personal para cambiar su situación.

La organización del tiempo, en esta categoría de entrevistados, se articula en torno a la búsqueda de empleo. Sus discursos aluden a diferentes técnicas utilizadas de forma habitual. A continuación se ofrece una pequeña muestra:

“Ayer mismo fui a sacarme unas fotos porque las que tengo no estoy nada favorecida (...) Leo todos los días el periódico, lunes y martes a mandar curriculum.” (M6)

“Me he apuntado a las oficinas de trabajos temporales. Me llaman para un día, para una mañana, para una hora, para descargar un camión.” (H2)

“Por las mañanas siempre voy al lado del Ayuntamiento, que hay periódicos, llamo a ofertas si hay, o me presento a alguna entrevista o mando los curriculum.” (M4)

Informarse de los puestos de trabajo, a través de los anuncios de periódico, apuntarse a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, responder a las ofertas o autopresentarse en las empresas, son algunas de las técnicas de búsqueda de empleo recomendadas en cualquier curso de orientación laboral.⁴¹⁶

También manifiestan la disponibilidad para adaptarse a cualquier puesto de trabajo; aludiendo al tiempo libre:

⁴¹⁶ El ansia por trabajar puede conducir al sujeto a emprender acciones como las relatadas por M4, quien destacaba que había puesto anuncios en prensa diciendo “URGE TRABAJAR” e, incluso, estaba pensando mandar una carta dirigida al Alcalde exponiendo su desesperación.

“Cada día hago limpieza general de una habitación ¡cualquier día se me cae el techo de lo pasado que está! porque qué vas a hacer (...) distrayéndote en lo que puedes, pero que tampoco... que te sobran horas.” (M4)

El comentario de M4 refleja el exceso de tiempo o tiempo estéril (Castilla Díaz, 1986), que lo ocupa en tareas repetitivas para combatir el aburrimiento, para distraerse. Cabría recomendarle un uso más productivo del tiempo, como formarse profesionalmente, sin embargo, su afirmación «en lo que puedes» pone de manifiesto su actitud hacia este tema, puesto que el nivel económico es una limitación para desarrollar otro tipo de acciones; así lo señalaba, cuando se le proponía abiertamente la opción de estudiar:

“...prefiero estar buscando trabajo, que es lo que realmente me interesa; a mi lo que me interesa es ganar un dinero, no estar encima gastándomelo en libros, que todavía supone más gasto.”

El acceso a determinados bienes sociales y culturales tienen un coste añadido al que no puede hacer frente con su nivel de ingresos.

La disponibilidad de tiempo también es destacada por H2, quien lo relaciona con los trabajos esporádicos de carpintería metálica:

“Ahora mismo si me viene uno a mi y le digo que el lunes voy, ya flipan conmigo.”

Además, los entrevistados también hacen referencia a su capacidad de adaptación a diferentes puestos de trabajo, no descartando a priori ninguna opción:

“Lo que sea. Porque he estado limpiando culos a los abuelitos; también he estado de niñera, así que me da igual, lo que sea, me da igual. En cuanto sale un anuncio de camarera, pues de camarera, con su delantal o como sea ¿te puedes imaginar?. Luego ayudante de peluquería, pues ayudante de peluquería, me pongo una bata blanca y a lavar cabezas. ¡Capaz de todo!”(M6)

“Me interesa cualquier cosa. Ahora me tiene pillado todo dios. Si entré a trabajar el otro día por casi 80.000 ptas. Un contrato de esos, el mínimo interprofesional.” (H2)

Ahora bien, realizar una búsqueda activa de empleo y tener disponibilidad para trabajar son condiciones necesarias, pero no suficientes, para encontrar un empleo. Esto es puesto de manifiesto en los discursos:

“Oportunidades muy pocas (...) echar curriculum echo muchísimos pero cojerme en ningún sitio.” (M4)

“En el curriculum no pongo que tengo hijas (...) ¡no me llaman! Es que no me dan la oportunidad ni para una entrevista ni nada, nada de nada.” (M6)

La falta de oportunidades para encontrar un trabajo, que les garantice una mejora de su situación, les hace mantenerse en la zona de precariedad, donde la opción viable, como ponía de manifiesto M6, es continuar pidiendo ayudas:

“Como no encuentre nada tendré que volver donde la Asistente Social (...) como sigamos así, cuando se me acabe, en mayo hace ya un año que tengo la ayuda, voy a tener que pedir más ayuda.”

La condición de dependencia económica es valorada negativamente por los sujetos, mostrando sentimientos contradictorios; destacan el alivio de recibir una ayuda social que les da seguridad frente a la falta de recursos propios:

“Al menos tengo para pagar la renta, para comprar un pantalón al crío o tengo para ir tirando, para no andar tan ahogada (...) pero así de decir tengo trabajo estable, no tengo nada.” (M4)

“Hay organismos que te ayudan como es el Ayuntamiento, Cáritas, y lo que haya. Me parece muy bien para ir saliendo del paso, pero que no es una salida.” (M6)

“...(cobramos) del Ayuntamiento, 20.000 ptas. una ayuda que tiene el Ayuntamiento (...) pero mal.” (H2)

Las referencias al cobro de la ayuda aparecen acompañadas con expresiones de valor, tales como “al menos”; “para ir saliendo del paso” o bien en frases valorativamente neutras. Junto a estas, aparecen manifestaciones de disconformidad con la situación (“de trabajo no tengo nada”, “no es una salida”; “pero mal”). La expresión de malestar se relaciona con la condición de dependencia económica asistencial ante la imposibilidad de encontrar un “lugar ocupable” que les permita mantenerse con sus propios recursos.

Las dos entrevistadas de esta categoría muestran explícitamente el aspecto anteriormente destacado. M4 expone en primer término su estado de ánimo; la confusión ante la falta de trabajo sin poder explicarse cómo está así siendo joven (“para un trabajo no tengo 50 años”), si fuera mayor habría, desde su punto de vista, una causa razonable de desempleo:

“Me siento bastante mal, porque dices tengo 32 años, que no soy tan mayor, que para un trabajo no tengo 50, que tengo 32 años. Y no tengo nada, no tengo un piso mío, estoy a renta, ni tengo un trabajo estable, ni tengo... sabes. Y estoy cobrando el IMI, como si fuera una pordiosera, como si no valdría nada. Te hace sentir impotente (...) me hace sentir mal como que te están dando no sé, como que estás recibiendo limosna porque no vales para otra cosa.” (M4)

En su discurso, la falta de trabajo se relaciona con otros factores de precariedad, como la falta de vivienda, dos elementos importantes de integración de los que carece. Por el contrario, únicamente tiene el IMI, y este aparece asociado a posiciones de exclusión: “pordiosera”, “limosna”, “no sirves para otra cosa”; de ahí que su estado emocional sea “sentirse mal”, “sentirse impotente”.

Por su parte, M6 lleva menos tiempo en la posición de precariedad que M4, todavía mantiene la esperanza de una mejoría de su situación, y por tanto, muestra sentimientos moderados respecto a su condición social. No obstante, cabe destacar

la resistencia a identificarse con una posición, que desde su escala de valores es rechazable:

“Hay gente que no hace por demostrar, por tener, y claro, luego van a pedir por aquí, por ahí ... y dices ¡tienen un sueldo! (...) Yo lo he estado viendo cuando estaba trabajando y dices: “¡jo, mira, mis impuestos iban para ellos!” Y ahora digo: “jo, pero ésta gente, cómo lo hace”, pues ¡tienen un morro!.” (M6)

Desde su posición de ciudadana integrada (“cuando estaba trabajando”, “mis impuestos”), criticaba la actitud de determinados sectores de población por vivir despreocupadamente y, ante su falta de previsión, recurrían a solicitar ayudas a las instituciones. Sin embargo, la reflexividad surge cuando es ella la que se ve en una situación de necesidad, a pesar de haber estado trabajando toda la vida. En estas circunstancias, una cosa es pedir ayuda y otra abusar (“¡tienen un morro!”). Por eso ella, prefiere resistir pidiendo lo mínimo, según puede apreciarse en su actitud hacia la petición de diferentes ayudas, como la exención de tasas municipales:

“Me tendría que ver muy así para necesitar esa ayuda.” (M6)

La misma actitud es aplicada en relación a las ayudas del PLCP:

“En mayo hace un año que fui a ver a la Asistente Social, porque ya al no encontrar nada, y verme también con las cartillas vacías⁴¹⁷ y ver que no tenía nada me asusté (...) La verdad es que no fui a pedirle dinero, fui a pedirle trabajo para ver si sabía algo, como trabajar en alguna casa o cuidar algún enfermo. Y entonces me dijo: «cómo estás». «Mira esta es mi situación». Y bueno, pues ahora algo me dan. Es poco, porque me dan 22 por un lado y 13 por otro. Lo de trece se me ha acabado y no he ido a renovar, así que tengo hasta el 22 de mayo.” (M6)

En un primer término aclara que acudió a la asistente social para informarse sobre algún trabajo (“no fui a pedirle dinero”); como su situación era precaria le han dado dos ayudas, una de las cuales ha vencido el plazo de concesión y por ahora, ha optado por no renovarla, por resistir y esperar hasta que se agoten otras posibilidades.

Al margen de la valoración de la posición social, la relación con el sistema de servicios sociales a través del cobro de ayuda puede calificarse de cordial. Los entrevistados reconocen sus obligaciones de informar sobre cualquier cambio de situación, principalmente en cuanto a los ingresos económicos:

“Cuando he estado trabajando iba a decirle para que me descuenten y cada vez que tiene un trabajito me llama.” (M6)

Sin embargo, en algunos casos también ponen de manifiesto el “poder” de los servicios sociales, al tener el control de sus ingresos por prestaciones públicas. Este

⁴¹⁷ En otro fragmento de la entrevista relata que su exmarido se llevó todo el dinero que tenían en las cartillas de ahorro.

aspecto lo destaca H2 en referencia a la obligación de informar sobre otros recursos económicos:

“Yo ser claro, porque si se enteran ellos por su cuenta, te quitan y no te dan en la vida.” (M6)

La construcción de la frase muestra la percepción de M6 sobre la distancia entre el sistema y el sujeto, “ellos” frente al “yo”; la capacidad de determinar si quitan o dan la ayuda corresponde a “ellos”, esta fuera del sujeto; este lo único que puede hacer es “ser claro” y esperar.

En este sentido cabe hablar de una cierta relación de desigualdad entre el sistema de servicios sociales y el sujeto receptor de prestaciones económicas. M4 relata una experiencia negativa donde pudo comprobar dicha relación.

La asistente social le propuso realizar un curso de alcantarillado que había organizado el Ayuntamiento de su localidad. Para M4 no estaban claras las salidas laborales del curso y además era un sector laboral en el que no se veía trabajando, por tanto, pidió que no le inscribieran en el curso. Sin embargo, le recordaron su obligación de asistir o en caso contrario le quitarían la ayuda:

“Me decía que estaba obligada a ir; me dijo además, “es que pagan”, y digo a ver. Pagaban 45.000 ptas. y, luego, tenía que hacer los cursillos en otro pueblo, me tenía que pagar yo los viajes, que no sé si me quedaban así unas 35.000 ptas. Digo, pero bueno “¿cómo me vas a hacer esto?, me vas a quitar cincuenta, que casi no me llega, que somos dos, y me vas a dejar con 35.000”. Y me decía: “pero estás trabajando”. Y le dije: “igual que se han negado los demás, yo tampoco quiero ir, yo también tengo derecho a negarme”, y me dijo “pues bueno fuera el IMI” y me quitó el IMI (...) y al final tuve que remover cielo y tierra para que me devolvieran el IMI.”

Si bien, no se puede hacer ciencia de un caso concreto, estos permiten indagar sobre ciertos aspectos de la realidad, que en futuros estudios puedan analizarse con mayor profundidad. En este sentido, el relato de M4 sirve para advertir sobre la verticalidad de las relación usuario - administración en el ámbito particular del objeto de estudio de la tesis; asimismo, pone de manifiesto el riesgo de déficit de ciudadanía de los demandantes de prestaciones sociales, tanto en cuanto la ayuda social puede estar condicionada a la discrecionalidad de los agentes encargados de su gestión.

8.1.3. Discurso de la zona de exclusión

La zona de la exclusión puede identificarse con la ausencia del trabajo formal y la tendencia al aislamiento social; pudiendo llegar a una profundización de la marginalidad de los sujetos, precipitando procesos de desafiliación o pérdida de vínculos de sociabilidad primaria (Castel, 1997). A las dificultades económicas y relacionales cabe sumar una espiral de factores excluyentes, que actúan como obstáculos a la integración social de los sujetos, aumentando la distancia que les separa con el conjunto de la sociedad.

Uno de los rasgos de la sociedad actual es el aumento de las condiciones de vulnerabilidad, con la «desestabilización de los estables» (Castel, 1997; Fitoussi, 1997); sin embargo, la exclusión es un riesgo que aparece en la perspectiva vital de los sujetos, anclados en largos periodos de precariedad.

Las personas incluidas dentro de esta categoría comparten algunos rasgos comunes. Se trata de personas jóvenes, una de 29 años y el otro de 32, cuya historia laboral se ha centrado en el mercado informal; trabajando sin seguro y por tanto, sin tener acceso a los derechos establecidos por el Estatuto de los trabajadores, entre las que cabe destacar la protección por enfermedad, por desempleo o jubilación. Viven en pisos compartidos, debido a la insuficiencia de recursos para hacer frente a un alquiler de forma íntegra. Expresan una relación de conflicto entre ellos y la sociedad, derivada de su posición social; no aceptan su situación pero tampoco se ven capaces de cambiarla y esperan que sea la sociedad, a través de sus instituciones, quien promueva el cambio.

Desde el punto de vista de los entrevistados, la causa explicativa de su situación se relaciona con el desempleo en la sociedad actual; se ven así mismos como víctimas de un problema generalizado que trasciende el ámbito de responsabilidad personal.

Para M3 su situación de desempleo no es una excepción, sino una realidad que afecta a una parte de la población:

“...(el Curriculum vitae) yo tenía que habérmelo ido a hacer. Lo que pasa es que no pude, entonces un día por otro lo dejé y no lo tengo. Y trabajo no lo encuentras porque no lo hay (...) La gente que veo por ahí no tienen tampoco trabajo.” (M3)

En esta frase puede captarse la forma de justificar el problema para la entrevistada. En la primera parte, responde a la cuestión sobre si había hecho el curriculum para presentarlo en ofertas de trabajo. Dejó pasar el tiempo y no lo hizo, denotando la escasa credibilidad que para ella tiene la búsqueda activa de empleo. Seguidamente relaciona el tema con el problema del desempleo y, así, afirma que su falta de éxito en la búsqueda de empleo es debido a un problema objetivo: “no hay trabajo”, corroborándolo con la constatación del mismo problema en otras personas.

H1 lo expresaba describiendo su trayectoria personal, con periodos de desempleo, combinados con trabajos inestables, por horas:

“Si llamas no tener problemas de trabajo a que cada tres meses te quedas en paro, pues no he tenido problemas de trabajo. Una temporada desempleado y luego otros tres meses a trabajar. Durante este periodo de tiempo me salían contratos de tres meses por horas; espacios de desempleo también, cincuenta a cincuenta por cien. (...) muchas veces me he tenido que quedar sin saber para qué lado ir, porque es que no te ofrecían en ningún sitio, no hay ofertas.” (H1)

La forma de expresión de la relación laboral resulta significativa a nivel semántico; la acción de obtener un puesto de trabajo, es conjugada mediante verbos en tercera persona del plural: “me salían”, “no te ofrecían”; denotando la incapacidad

del propio individuo para promover el hecho, que se expresaría mediante verbos en primera persona del singular: “he encontrado”. También debe resaltarse la rotundidad de su última afirmación (“no hay ofertas”), sin dejar ningún margen de duda a otro tipo de explicaciones.

La diferencia entre «ellos», los que determinan las posibilidades de trabajo, y el sujeto, también aparece en el discurso de la otra entrevistada:

“Con eso de que sacan los ordenadores, la maquinaria, nos están dejando sin nada.” (M3)

La cita manifiesta la distancia entre “ellos”, la sociedad que avanza y se desarrolla (con “ordenadores y maquinaria”) y “nosotros”, los sujetos que deben acatar las circunstancias. Desde esta perspectiva, las posibilidades de ser contratados dependen de decisiones ajenas al individuo, en las que difícilmente puede influir:

“...sólo cogen a los que quieren ellos.” (M3)

La utilización del verbo “querer” en la última frase, permite interpretar su visión sobre los procesos de selección para acceder a un puesto de trabajo; frente a criterios de productividad, rentabilidad económica o valores sociales⁴¹⁸ ella destaca un criterio de “voluntad arbitraria” por parte de ellos, quienes deciden. Desde esta perspectiva, los esfuerzos personales para encontrar un trabajo, tienen poca probabilidad de éxito; además deben adecuarse a las exigencias de las empresas, que a juicio de los entrevistados, resultan extremas para los puestos concretos.

H1 se había centrado en dos sectores, al principio de su vida laboral comenzó como creativo free lance; presentaba su trabajo en agencias de publicidad y también participaba en concursos de carteles:

“...en los concursos te piden mucho (...) te valoran mucho la técnica. Como hayas utilizado una técnica carísima ya puede ser una porquería lo que hayas hecho. “jo, ha utilizado acrílicos, ¡buah!”, y luego el otro que ha utilizado pastel y es una maravilla lo que ha hecho ... o sea, es otra cosa. O sea, valoran más el material que has utilizado y la técnica, que la temática y el estilo. Y entonces muchas veces me echo también para atrás, ¿para qué me voy a presentar a un concurso con mi técnica más o menos baratilla para que luego vayan valorando pues el ... valor de la técnica, más que el estilo o ... que la idea?.” (H1)

En este sector obtuvo poco resultados, señala que sólo ganó un premio. Justifica su renuncia para continuar debido a la falta de poder adquisitivo para poder competir. Lo que interesa destacar de su discurso es la atribución de responsabilidad externa para explicar su comportamiento; los “otros”, los que valoran, anulan la capacidad de presentarse, aún teniendo buenas “ideas”, “estilo”, “presentar una maravilla”, porque priman técnicas caras, inaccesibles para él.

⁴¹⁸ En concreto se refería al trabajo de limpieza en un Ayuntamiento. En algunos casos, para determinados puestos las administraciones locales tienden a contratar a las personas desempleadas de forma rotativa.

Como alternativa a este sector profesional, el entrevistado ha buscado trabajo como peón de construcción. En este ámbito también destaca las exigencias del sector que limitan la capacidad del individuo para poder actuar:

“En las entrevistas de trabajo que te hacen no sé lo que quieren (...) exigen como mucha profesionalidad, muchos oficios, mucha titulación. Y en las construcciones lo que hace falta es mucha resistencia.”

“...el tema de construcciones son entrevistas muy exigentes. Para ser constructor [peón de construcción] te exigen más que para ser licenciado (...) si tendría todos los requisitos que me exigen no estaría aquí, estaría en un despacho.”

En estos fragmentos de la entrevista puede observarse la constante utilización de la tercera persona del plural para referirse a “ellos”, los que deciden contratar. H1 destaca las exigencias para trabajar (“profesionalidad”, “oficios”, “titulación”, “licenciado”), contraponiendo, lo que a su juicio sería necesario: la resistencia. Además, de los requisitos de titulación, el sujeto también destaca otra serie de exigencias en el plano material, como la petición de vehículo propio:

“Sin vehículo, muy, muy, muy difícil pero que muy difícil; porque en casi todo, hasta en construcción te piden vehículo. “¿qué quieres, un tío que tenga buena mano de obra o que tenga un vehículo?, ¿en qué quedamos?. El vehículo se supone que lo debes poner tu que eres el jefe”. (...) O sea, tengo que poner la mano de obra y también tengo que poner el material, todo, o sea...”

“Te solicitan para trabajar en la construcción, ciertas empresas, te exigen o vehículo o furgoneta o cualquier otro requisito que no está dentro de la función del obrero o del peón, pero te lo exigen ya. (...) Y la construcción no me interesa por eso, te piden más de lo que se necesita.(...) Hay trabajos que no es necesario la mitad de los requisitos que exigen.”

Su posicionamiento al respecto es crítico, destacando la falta de adecuación entre los requisitos exigidos y la necesidad del puesto de trabajo (“no está dentro de la función del obrero”, “piden más de lo que se necesita”, “no es necesario la mitad de lo que exigen”). Para él, todas estas exigencias soslayan el aspecto importante en cualquier puesto de trabajo, esto es expresado en la disyuntiva que plantea a un empresario anónimo: “¿Qué quieres, un tío que tenga buena mano de obra o que tenga un vehículo?”. Desde esta perspectiva, a pesar de ofrecer “buena mano de obra”, los “otros” no le contratan, porque exigen más de lo que necesitan. De ahí, que las posibilidades de encontrar un trabajo sean valoradas como “muy difíciles”.

Las exigencias de las empresas para contratar también son criticadas por M3:

“Las empresas lo que te preguntan es si tienes título y al no tenerlo ya no quieren saber más de ti. Al no saber idiomas menos todavía.”

“Donde vayas siempre te piden estudios, idiomas, si sabes conducir, experiencia... Y si, claro, a todo le dices que no, pues te miran como diciendo ¡qué difícil lo tienes! (...) A mi por ejemplo, para qué me sirve Euskera o inglés para limpiar escaleras.”

Idiomas, experiencia, carnet de conducir ... son, para M3 algunos de los obstáculos para que los “otros” le contraten, a pesar de que, desde su perspectiva, todo eso no es necesario para su sector laboral, el de limpieza y servicio doméstico.

Todas estas exigencias son percibidas por los sujetos como diferentes factores de exclusión, a través de los cuales la sociedad les aparta. M3 lo plantea explícitamente:

“Para mí la humanidad es muy injusta porque solo mira con buenos ojos a la gente que tiene categoría. Tendrían que dar trabajo a la gente que lo necesita de verdad. (...) Lo que si digo por ejemplo, que si en una oficina hay cinco persona con título, por qué no pueden coger a otras cinco sin título; ya que estos pueden ser ayudados por los que lo tienen. ¿Por qué nosotros no podemos aprender? Es que la sociedad nos aparta.”

En este fragmento de la entrevista puede observarse la separación establecida entre la “sociedad” y “nosotros”, basada en la capacidad de rentabilizar la fuerza de trabajo en el mercado (tener categoría, tener título). La dificultad del “nosotros” para incorporarse en la red de relaciones sociales y laborales y entrar en la zona de integración, es percibida como un acto voluntario, por parte de la “sociedad”, de dejar al margen a quienes no necesita (“la sociedad nos aparta”). Esto podría solucionarse mediante principios de solidaridad orgánica (dar trabajo a quien lo necesita; contratar a gente sin título y ayudarles en su trabajo) que eliminasen la distancia entre “ellos” y “nosotros”. Este planteamiento lo refrenda a través de una propuesta de reflexividad, con el cambio de papeles, donde «ellos» no tuvieran oportunidades:

“Es lo mismo que si yo me pusiera de presidente, y cogería a todos los que no tienen títulos. ¿Qué pensarían los que lo tienen?. A nosotros también nos sienta mal que se nos cierren las puertas.”

En su conclusión, expresa el malestar generado por la vivencia de la exclusión: “nos sienta mal que se nos cierren las puertas”. La expresión del cierre aparece frecuentemente en los discursos de esta categoría de entrevistados. En este caso, la percepción del cierre es atribuido a la “sociedad”, y por ello es valorada negativamente por M3:

“Yo si el día de mañana tengo que dar un cacho de pan a uno que no tenga título, también se lo daría a uno que lo tuviese si en realidad lo necesita. Por eso te digo que la sociedad es muy injusta.”

Para ella, la sociedad es «muy injusta» porque ha optado por valores no solidarios, manteniendo la polaridad entre quienes tienen título y quienes no lo tienen, es decir, quienes tienen opciones laborales y quienes permanecen en el mercado informal.

La percepción de la injusticia también adquiere otra dimensión en su discurso, destacando su posición de exclusión, relacionada con el desempleo, y el pago de impuestos:

“Todo es política. Cómo yo estoy sin trabajo y sin nada en el bolsillo, pues que nos zurzan a todos. Hay que pagar impuestos por todo. Así se levantan el dinero los cuatro listos que están trabajando.” (M3)

“...(la campaña electoral) no me interesa, porque no me creo nada; voy a seguir pagando impuestos y en el paro; así que me da igual.” (M3)

Por un lado, acusa su situación de desempleo, poniendo de manifiesto la vulneración de un derecho básico; por otro, critica esta situación, amparándose en que cumple con la obligación de “pagar impuestos”. Estos aspectos se ubican dentro de la percepción del conflicto entre “ellos” y “nosotros” que caracteriza el discurso de exclusión.

La percepción de la situación desde la óptica descrita lleva a los entrevistados a generar una autoimagen negativa, al constatar su posición de exclusión:

“Llevo toda la vida luchando y aquí estoy.” (M3)

“Yo me fui de casa, bueno, no ...no es que... Yo soy la leche. Diez años he estado fuera de casa y ahora he vuelto. No sé porqué pero he vuelto. Bueno, sí se porqué, por falta de recursos económicos. Y he tenido que volver. O sea he estado diez años, de aquí para allá y resistiendo. Y en un momento dado me he encontrado que después de diez años he tenido que recurrir a la familia porque me veía en la calle (...) pero volver al punto de partida, te da la sensación de que ...¿qué pasa aquí? que se está cerrando más el círculo o qué.” (H1)

M3 destaca la imposibilidad de prosperar a pesar de “llevar toda la vida luchando”. Por su parte H1, alude a esta cuestión destacando el retroceso experimentado al verse obligado a regresar al domicilio familiar después de diez años de vida emancipada. En sus palabras puede observarse el sentimiento derivado por la evidencia de la exclusión. El motivo para volver al punto de partida es la falta de recursos económicos; después de años “resistiendo”, viviendo en el límite de la integración, ha debido regresar con la familia para evitar la indigencia (“me veía en la calle”). Todo ello, le lleva a cuestionarse sobre la exclusión: “¿se está cerrando más el círculo?”. El adverbio “más” de la frase permite captar el sentido comparativo de la vivencia actual con la anterior; antes el círculo estaba cerrado, sus posibilidades y capacidad de resistencia eran restringidas, aún así, todavía las condiciones de exclusión tienden a incrementarse.

Las afirmaciones realizadas hasta el momento permiten destacar que este grupo de entrevistados rechaza su posición social, pero se ven a sí mismos incapaces de controlar las circunstancias y parar la fuerza centrífuga que les expulsa de las zonas de integración y precariedad. Esto puede observarse a través de su percepción del futuro.

El futuro se ve con pesimismo, sin esperanza de cambios que puedan suponer una mejora de la propia situación. Así, para M3 en el futuro las cosas irán a peor:

“Yo creo que a mejor no; tiene que cambiar mucho para que España vaya bien (...) Si levantaran la cabeza los que murieron hace veinte años dirían “me voy otra

vez, porque aquí ya no hay solución”. Yo tengo en mi cabeza que aquí va a explotar una guerra. Sí, entre la política, entre que no hay trabajo, entre los gamberros de ETA, entre todo un poco, yo creo que explotará.”

En sus alusiones al tema no deja resquicio a la esperanza; su previsión apunta hacia un caos total (“una guerra”, una explosión). En su análisis aparecen unidos diferentes escenarios de conflicto, entre los que incluye la política en general, el desempleo y el terrorismo. Resulta sorprendente la mezcla de la política con el resto, puesto que los dos últimos son problemas que la política pretende combatir; sin embargo, en su discurso, aquélla es fuente de conflicto, más que de solución. De hecho en su escala de valores la política aparece desprestigiada, responsabilizando a los políticos de la falta de trabajo:

“Todo el mundo estaba contra Felipe González, porque no daba puestos de trabajo y todos se giraron a Aznar, ¿qué es lo que está dando éste? Porque yo no veo ningún trabajo nuevo ni para mi, ni para nadie.”

La valoración de los políticos es expresada por M3 mediante los puestos de trabajo «que dan», destacando que ni antes, (con Felipe González) ni ahora (con Aznar) hay más empleos. De ahí que infravalore la actividad de aquéllos:

“...(los políticos) es lo que hacen todos, hablan mucho para que les apoyes; para que entren a gobernar y nada más, después qué...firmar papeles, que es lo que hacen, yo eso también sé hacerlo.”

Crítica la actitud de los políticos que después de haber ganado las elecciones se olvidan de sus promesas (“después qué”). La expresión utilizada por M3 para referirse a la actividad de los políticos pone de manifiesto su percepción de la falta de respuesta por parte de aquéllos, únicamente se ocupan de una tarea sencilla, que cualquiera puede hacer (firmar papeles); sin solucionar los problemas de base como el desempleo. De ahí su rápida respuesta al inciso realizado por la entrevistadora en el siguiente fragmento de entrevista:

E: Según Aznar, España va bien

R: Sí, en su mundo, en su casa y es su bolsillo también

Desde su punto de vista los políticos no son, por tanto, parte de la solución, sino del problema, que viven en un mundo ajeno (“su mundo”), preocupados por sus intereses (“su casa” y “su bolsillo”).

A la percepción negativa del futuro se debe añadir la desconfianza en la propia capacidad para influir en los acontecimientos:

“El futuro no me gusta preverlo. Lo que tenga que venir que venga, me da pánico (...) es que siempre que planeo algo se me fastidia, entonces por eso no pienso en mañana.” (M3)

“Por mucho que uno se empeñe, o sea da igual por donde empieces, o sea, vas a salir por donde menos te esperas, o sea, para que pretender ser uno... hacerse preten-

siones de... de voy a iniciarme en esto, iniciarme en lo otro, me da igual iniciarme en lo que sea, porque cómo no sé dónde voy a ir a parar... O sea, no son las circunstancias las que... o sea, no provocamos nosotros las circunstancias, son las circunstancias las que nos provocan, entonces... cuando vengan las circunstancias pues vale. ¿Por qué vas a ir buscando circunstancias si... si, si no sabes por donde... por donde te van a llevar?” (H1)

El destino, las circunstancias, los otros son quienes controlan el porvenir. Este planteamiento es coherente con la atribución externa de responsabilidad sobre su posición de exclusión. Si son “otros” los responsables de la situación del sujeto, también son ellos quienes pueden determinar el futuro. Esta percepción puede explicar desconfianza en la planificación personal de los entrevistados, quienes carecen de planes concretos, e incluso desechan la viabilidad de tal propósito.

Precisamente, el posicionamiento ante las búsqueda de empleo como ocupación principal de los beneficiarios de prestaciones sociales marca diferencias significativas entre esta categoría de entrevistados y la anterior. Aquéllos habían organizado su tiempo dando prioridad a la búsqueda de trabajo, como vía para mejorar su posición. Sin embargo, para M3 y H1 es una actividad secundaria. Las referencias realizadas a este tema subrayan la sobrevaloración del “enchufismo” y las titulaciones como requisito de acceso:

“Si tuvieras algún título ó algún enchufe pues podrías entrar en algún sitio, pero al no tener nada, no entras en ninguno.” (M3)

“Las formas de encontrar trabajo es por influencias o por influencias, y bueno por los cursillos también.” (H1)

Este punto de vista es coherente con el planteamiento realizado respecto a la atribución de responsabilidad y la percepción del futuro. En la medida que los acontecimientos superan la capacidad de acción de los individuos, y en el caso concreto del acceso al mercado laboral, las decisiones en torno a la contratación depende de “otros”, la búsqueda activa de empleo es una tarea con escasa probabilidad de éxito, a menos que se tengan contactos, influencias o enchufe.

Desde este punto de vista, pueden interpretarse las referencias a la búsqueda de empleo efectuadas por los entrevistados incluidos en la categoría de la exclusión social. Las alusiones son genéricas e intemporales, particularmente las realizadas por M3:

“El otro día fui a apuntarme a unas oficinas, pero solo es por apuntarme, por si sale algo, así estoy apuntada en todos los sitios.”

“...(el trabajo) estoy cansada de buscarlo. Llamo, me informo, incluso creo que estoy apuntada en todas las empresas que hay en Vitoria. Te piden fotocopia del D.N.I., dirección y te dicen “ya te llamaremos”. Llevo así desde hace dos años.”

Por su parte, H1 en el momento de realizar la entrevista, se encontraba en un punto de inflexión en su trayectoria personal; el regreso al domicilio familiar y la

evidencia de la vulnerabilidad le habían empujado a la necesidad de buscar cualquier trabajo:

“Mi familia es de lo más tradicional o cotidiana, o sea... (dicen) “hay que trabajar para sobrevivir, para mantenerte”. Bien, no sé si tienen toda la razón del mundo, pero yo sigo insistiendo en que, a parte de que hay que trabajar para sobrevivir, también hay que trabajar para “bienvivir” (...) y de momento estoy aceptando el trabajar, pues, para, o sea, para sobrevivir. O sea, ya lo estoy asimilando, o sea, estoy ya hasta resignado ya, que ya lo estoy asimilando. Hay que trabajar para ... por el dinero y tal porque... cuando salen esas oportunidades (trabajo por horas) pues, antes no, antes solía rechazar porque me convenía y ya está.”

El discurso de H1 refleja un valor del trabajo como fuente de autorrealización personal (“bienvivir”), tema que aborda en otros momentos de la entrevista. Durante diez años, había intentado vivir de su vocación como artista, para lo cual había estudiado en la Escuela de Artes y oficios; daba clases particulares, vendía algún cuadro y se presentaba a concursos; sin embargo, no conseguía los ingresos suficientes para sobrevivir, de ahí la necesidad de recurrir a las instituciones para obtener una ayuda social y al trabajo por horas en la construcción. En un determinado momento se le agota la ayuda y acude a la familia; entonces, inicia un nuevo proceso de incorporación social. Para ello, trabaja por horas en la construcción, sin contrato ni seguro y también acude a la Cruz Roja para conseguir alguna titulación que le permita obtener un trabajo donde pueda sacar, además de dinero, una satisfacción personal:

“La construcción se hace por dinero, está claro porque de la construcción no sacas nada, sólo dinero; pero en otros temas puedes sacar un lucro personal.”

Los cursos de orientación laboral enseñan que el “trabajo de buscar trabajo” es una ocupación que combina elementos subjetivos: voluntad personal, confianza en uno mismo y en la posibilidad de encontrarlo; pero también objetivos: dedicación de tiempo. Lo expuesto hasta el momento permite obtener una visión sobre la posición de los entrevistados respecto a los primeros, mostrando las carencias para emprender un proceso de incorporación social con probabilidad de éxito. Respecto a los elementos objetivos muestran una ocupación del tiempo realizando trabajos en economía informal:

“Ahora no me puedo quejar, porque ahora llevo...tengo siete horas al día completas en estos días. O sea, me están cogiendo siete horas al día y llevo ya casi todo el mes.” (H1)

“Hago lo de casa, voy a trabajar dos horas por la mañana, los lunes por ejemplo tengo otra casa de tres a seis. Si, ahora si tengo tiempo libre, pero dos meses atrás no por que estaba en una casa desde la mañana hasta el mediodía y en otra estaba por la tarde.” (M3)

Ninguno de los entrevistados alude a una rutina de búsqueda de empleo, como ocurría entre los incluidos dentro de la categoría de precariedad. El primero, como

se ha señalado anteriormente, ha optado por trabajar, aunque sea en la construcción, para iniciar un nuevo proceso de incorporación social. La segunda realiza diferentes trabajos por horas en servicio doméstico. Ambos, en cuanto perceptores de ayudas no declaran estos ingresos, con el fin de disponer de recursos suficientes para mantener el nivel de vida:

“Hasta ahora, pues eso, percibía una prestación de la Diputación y las horas que me salían por ahí. Porque claro, con el salario mínimo (IMI) o esto tienes justo para el alquiler; luego para comer y para el placer y para el periódico y lo que sea tienes que meter horas.” (H1)

“Porque si dices, me gano mil duros, pues eso que tengo para sumar a lo que me dan. Pero, sin embargo, te lo descuentan. Por eso no te conviene decir que estás trabajando.” (M3)

La compatibilización del IMI con otros ingresos explicaría la neutralidad emocional de las referencias a las limitaciones económicas en el discurso de ambos entrevistados, en cuanto que sus necesidades son compensadas con dinero adicional al establecido en el baremo del IMI. Con ello no se pretende obviar las carencias referidas por los sujetos, principalmente en relación a la vivienda, H1 debió acudir al domicilio familiar para evitar el gasto de alquiler; M3 tenía que buscar un piso con alquiler más barato.

El comportamiento, anteriormente indicado, aparece en el discurso de los entrevistados como una opción de supervivencia; sin embargo, diferencian las ventajas de los ingresos provenientes de un trabajo frente a los obtenidos por la ayuda social:

“Sigue habiendo diferencia con que el dinero sea por haber trabajado, o sea, simplemente te lo gastas más a gusto. Porque es que de la otra forma (del I.M.I.) es que... que hasta te lo gastas a disgusto. Te da palo gastar, pero si dices que me lo he currado, he estado mis siete horas ahí metido, pues ahora me tomo un descafeinado, dos descafeinados o lo que me dé la gana.” (H1)

Además de la libertad experimentada por H1 en la determinación del gasto, sin remordimientos (“(el IMI) te lo gastas a disgusto”), M3 destaca los valores de independencia o autonomía asociados al empleo:

“A mí no me importaría trabajar, por lo menos no estaría debajo de alguien (de la trabajadora social).” (M3)

Con estas palabras M3 pone de manifiesto el malestar derivado de la situación de dependencia de ayudas; el trabajo es fuente de libertad (“no estaría debajo de alguien”) frente a la presión percibida en su relación con los servicios sociales.

A pesar de realizar una actividad laboral, en economía sumergida, sin contrato, por horas y de forma eventual, los entrevistados se autoperciben como desempleados; diferenciando esta situación de la de tener un puesto de trabajo; lo primero es “supervivencia”, lo segundo “tener un lugar ocupable en la estructura social”. Cabe relacionar esta diferenciación con la variación del modelo laboral propio de la so-

ciudad keynesiana, caracterizado por la estabilidad, la normalidad productiva y la ciudadanía salarial frente al modelo actual donde el trabajo pasa por un proceso de fragmentación, individualización y desafiliación (Mingione, 1993; Prieto, 1994; Castel, 1995; Gorz, 1995; Alonso, 1999).

Desde esta perspectiva, en el universo cognitivo de M3 y H1, los ingresos irregulares no son considerados como retribuciones laborales; de donde se desprende su justificación del comportamiento de compatibilizarlos con la ayuda social. Sin embargo, según la interpretación de la normativa del IMI,⁴¹⁹ puede considerarse una transgresión de las obligaciones impuestas a los usuarios; pudiendo ser fuente de conflicto en función del control ejercido por parte de los servicios sociales.

El análisis de contenido de los discursos de M3 y H1 permite afirmar que un mismo comportamiento del sujeto –percibir ingresos adicionales al IMI sin declararlos– tiene un tratamiento diferente según el servicio social de base. Así, H1 cuando se le preguntó sobre la cuestión de la percepción de control, destacó que no sentía presión:

“De presión ... no te presionan; te exigen, eso sí, que les tengas al corriente de cualquier situación social que tengas o cambio social o cualquier cambio de domicilio o cualquier dificultad o cualquier cosa que te venga, ¿no? O sea, tenerles al corriente de tu vida, pero no te presionan para que tengas que estar en una situación específica.”

A lo largo de la entrevista no alude a la necesidad de realizar contraprestaciones ni a exigencias por parte de la trabajadora social para encontrar trabajo. Por el contrario, la entrevista de M3 es abundante en este tema. Reconoce el riesgo de trabajar en economía sumergida sin informar al servicio social de base:

“Si encuentras algún trabajo que sea de una hora o de dos, si se enteran pues ese dinero que te están pagando pues te lo descuentan. Es realmente una putada.”

“Yo ahora estoy trabajando dos horas por la mañana y cobro 20.000 ptas. al mes; si ellas se enterasen me las quitarían, ¿qué se creen que yo con 20.000 ptas, ya tengo la vida resuelta?”

“A un paso que dé en falso ¿Eso por qué? te hablo en el sentido que si se enteran que estoy trabajando dos horas, ese sueldo me lo quitarían.”

Justifica su comportamiento aduciendo que la ayuda social es insuficiente para cubrir los gastos básicos (luz, agua, alquiler) y por ello necesita trabajar. No obstante, el tipo de trabajos a los que opta, relacionados con el servicio doméstico, tien-

⁴¹⁹ En el Artículo 5 punto 2 de la Ley 2/1990 se establece como obligación de los usuarios “comunicar las modificaciones sobrevenidas que, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del ingreso.” Respecto a los ingresos se contemplan los derivados de rentas, retribuciones y pensiones. En la normativa no se establece claramente si los ingresos procedentes de economía sumergida pueden ser considerados o no retribuciones, quedando a la voluntad del sujeto la decisión de declararlos.

den a ser por horas y sin contrato, lo cual, desde el punto de vista de M3, no es suficiente para prescindir de la ayuda, planteándoles un reto a las trabajadoras sociales:

“Entonces hasta que no encuentre un trabajo de cuarenta horas semanales y tenga un sueldo igual al que ellas me están pagando o un duro más, no digo nada.”

“Yo le dije a esta señora que para que me pagaran dos pesetas por un trabajo no iba a trabajar y que la ayuda que me estaban dando no sale de su bolsillo. No sé por qué se ponen tan bordes.”

Su decisión de no informar de los ingresos le genera conflictos con la trabajadora social (“la ayuda no sale de su bolsillo”; “se ponen tan bordes”).

“Pero qué hago. Con lo que me dan, tengo que pagar luz, agua, alquiler. Es que ellas no se dan cuenta, pues si encuentro un trabajo que pueda meter tres horas ya tengo para ir tirando poco a poco. Es que no sé qué se piensan. Y encima me exigen hacer las cosas (contraprestaciones) y eso no es tampoco así.”

En el fragmento anterior, M3 muestra su desacuerdo con la obligatoriedad percibida de realizar las contraprestaciones. Desde su esquema de pensamiento, los servicios sociales no empatizan con su situación; porque la ayuda es insuficiente y si trabaja alguna hora ese dinero se lo descuentan, quedándose con la misma cantidad que si no trabajara y, además, debe realizar contraprestaciones, puesto que, se supone su disponibilidad.⁴²⁰ En la medida que M3 no tiene una ocupación declarada, desde los servicios sociales de base se presupone su disponibilidad para realizar actividades de mejora personal orientadas a la inserción laboral o contraprestaciones

La obligación de realizar las contraprestaciones es expresada por M3, destacando el seguimiento de asistencia por parte de los servicios sociales y el riesgo de sanción, si no acude, mediante la suspensión de la ayuda:

“(¿Vas a E.P.A.?) Si, que remedio... Si por lo menos para que vean que voy. Todos los meses me dan un justificante sellado por el director y firmado por la directora para que vean que asisto todos los días a clase.”

“...(a los cursillos) te obligan a ir y si no vas ... si no voy estoy controlada. Igual que estábamos ahí (último curso realizado en Sartu) que teníamos que firmar todos los días los que íbamos. Eso tampoco es así. Yo pienso que no tienen ningún derecho a hacernos eso. Y si no voy me quitan el sueldo que me dan.”

⁴²⁰ La nueva regulación del PLCP, a través de la Ley contra la Exclusión pretende corregir esta situación mediante la Orden de 3 de febrero de 2000 del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares del Ingreso Mínimo de Inserción y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social. Esta orden tiene por objeto la exclusión del cómputo de recursos determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena. Así por ejemplo un titular del IMI sin cargas familiares (unidad convivencial unipersonal) que obtuviera unos ingresos de trabajo inferiores a 16.426 ptas, percibiría la totalidad del IMI, pasando de 50.815 ptas./mes, correspondiente en el Baremo del 2000 a su unidad convivencial, a 67.241 ptas./mes, resultante de la suma de ambos ingresos.

El malestar de la usuaria respecto a la realización de las contraprestaciones surge de la obligatoriedad de las mismas, como si fueran un tributo para compensar la ayuda que recibe:

“Sí tengo necesidad (de ir a E.P.A.), porque yo no tengo el graduado escolar, ni mucho menos. Pero si yo quiero ir, tendría que ir voluntaria no que me obliguen a hacer las cosas. Así te sientes oprimida y mal; parece que tienes que ir (a los cursillos) porque debes algo y no es así tampoco.”

Esta opinión pone el acento en uno de los aspectos criticados en el informe de evaluación del PLCP sobre el sistema de obligación de las contraprestaciones. Es la persona quien debe percibir y compartir la necesidad de realizar una determinada actividad; en caso contrario, además del sentimiento de humillación por la condición social (“oprimida y mal”, “debes algo”), aparece el riesgo de convertir a los usuarios del IMI en sujetos “en perpetua inserción” que van de cursillo en cursillo y de unas ocupaciones a otras, sin tener un lugar en la sociedad (Castel, 1992).

M3 también critica la arbitrariedad de las trabajadoras sociales, que hacen diferencias entre unas personas y otras, en relación a las obligaciones y el seguimiento del caso:

“...(el control) depende con qué gente. Porque yo conozco a varias personas que están viviendo en parejas y están trabajando los dos; las asistentes lo saben y no dicen nada; y otras personas que les entran por el ojo torcido como yo, pues me fastidian.”

“...(la compañera de piso) no trabaja nada; también la mandaron a E.P.A. pero no la controlan tanto como a mí por tener hijos, pero son mayores. Yo si tengo que ir al médico les tengo que llevar justificante. Una vez, estuve en casa tres días porque estaba fastidiada y cuando luego fui me pedían justificante y al no tenerlo se mosquean contigo y no se lo creen. La verdad es que te sienta muy mal. A mi por ejemplo me obligan a ir al taller (de inserción) y a la otra no...Creo que tendré que traer hijos al mundo.”

“...(a la compañera de piso le pagan todo) y a mi porque un día no vaya al cursillo me chillan. Yo a veces me pregunto si no seré de otro planeta, porque no entiendo esta sociedad, ¿por qué a mi me exigen y a ella no? pues hay unas diferencias terribles. ¿Qué pasa que para que te miren con buenos ojos tienes que ser madre?”

En su discurso relaciona las diferencias percibidas con el tamaño del hogar (otros que viven en pareja; otros tienen hijos; “creo que tendré que traer hijos al mundo”; “para que te miren con buenos ojos tienes que ser madre”) poniendo de manifiesto que su situación de “hogar unipersonal” recibe mayor control, en la medida que se presupone su disponibilidad para trabajar:

E: Tu eres joven, no tienes cargas familiares...

R: Y cómo no encuentro trabajo. Estoy cansada de buscarlo...

En este fragmento puede constatar la asociación de la pregunta con su situación laboral. En el contexto de la entrevista, el tema podía haberse derivado hacia otros derroteros, porque anteriormente estaba hablando de los políticos, de la construcción de pisos y de las diferencias entre su provincia de origen y Euskadi; sobre la búsqueda de empleo había hablado con anterioridad a todos ellos. De ahí que el hecho de retomar la cuestión, como acto reflejo a la intervención sobre su situación vivencial, deba interpretarse como una respuesta justificativa a la falta de adecuación a las expectativas sociales derivadas de su rol.

Las expectativas de rol aparecen en su relación con los servicios sociales:

“A mí me tienen controlada porque no estoy casada ni tengo hijos; entonces, saben que no tengo ningún entretenimiento en qué ocuparme en casa y saben que tengo que ir (a los cursillos) por narices.”

Con esta percepción M3 desliza el conflicto social, provocado por su situación de exclusión, al vínculo con la trabajadora social:

“Las asistentas (sociales) te mandan todo el día. Y la última vez que estuve con la asistenta me dijo a la cara que si no teníamos trabajo era porque no nos daba la gana. La verdad me sentó muy mal.”

“Me trata como un trapo, me dice que si no tengo trabajo es porque no me da la gana.”

“Si yo de lo que tengo ganas es de encontrar un trabajo y decirle ahí te quedas...me encantaría, me iba a reír de ella a la cara.”

En estos fragmentos puede observarse el carácter vertical de la relación de M3 con la trabajadora social. Su condición de usuaria del IMI le sitúa en una posición de inferioridad, conforme a la cual recibe órdenes (“te mandan todo el día”); soporta críticas sobre su situación laboral (“dice que si no tengo trabajo es porque no me da la gana”) generando sentimientos negativos (“me sentó muy mal”, “me trata como un trapo”). Todo ello aumenta el conflicto percibido deseando escapar de la relación anulando al otro (“me iba a reír de ella a la cara”).

La dificultad de M3 para adaptarse a las exigencias de los servicios sociales pueden explicarse teniendo en cuenta los aspectos anteriormente destacados sobre la atribución de responsabilidad externa y el reconocimiento de su posición de exclusión como una situación no controlable por el sujeto.

El aspecto anteriormente mencionado es uno de los riesgos contenidos en los actuales diseños de la política social bajo las premisas del neoconservadurismo; como resultado de la individualización y responsabilización del sujeto se generan sentimientos de infraciudadanía en los entrevistados, como se pone de manifiesto en la valoración del IMI realizada por H1:

“Una de dos, o aumenta el salario o al salario se le cumplimenta con otro sistema para poder moverte en el sistema. Porque es que ya te digo, que te den para pagar un

alquiler de habitación. Pues ya está dicho, te integras tu sólo en tu habitación, pero no en la sociedad. ¡Venga, pues te intregas tu solo!”

Debe observarse la utilización que realiza este entrevistado de la expresión «integración», cuyo significado está sociológicamente asociado con la responsabilidad de la sociedad para encontrar un lugar a ocupable a sus miembros. Este ha sido el principio motor de la política keynesiana, donde el Estado de Bienestar había creado una cultura universal de lo público, mediante la extensión de derechos de ciudadanía (Lockwood, 1974; Goldthorpe, 1978; Giddens, 1990; Esping Andersen, 1993; Wright, 1993; Noya, 1997; Alonso, 1999). Sin embargo, los nuevos diseños de políticas sociales tienden hacia una intervención estatal selectiva, de mínimos, intentando evitar el derrumbe social y la desintegración de los colectivos periféricos, sin alterar las condiciones sociales; parafraseando a H1, permitiendo la integración del sujeto en su habitación pero no promoviendo su integración en la sociedad.

La conciencia de esta situación lleva a los entrevistados a autodefinirse por su diferenciación con el resto de la sociedad:

“Simplemente el que te den un saldo todos los meses y que le llamen Ingreso Mínimo de Inserción, eso no quiere decir que estén solucionado el problema, el que la baja sociedad se integre.” (H1)

“El otro día me crucé con ella [la trabajadora social] y ni me saludó ¡Cómo si yo fuera escoria!. Eso es lo que se cree que somos... No entiendo por qué tiene que saber lo que tengo yo en la cartilla, eso es meterse en la intimidad de las personas; si uno va a pedir es porque tiene necesidad.” (M3)

En estos fragmentos los entrevistados utilizan expresiones peyorativas “baja sociedad”, “escoria” para definir la situación en la que se encuentran ellos. Además, denuncian el tipo de política social, insuficiente para resolver los problemas de la gente con necesidades. Sus discursos son diferentes modos de expresar el malestar provocado por un determinado tipo de política social, compatible con la dualización entre quienes tienen capacidad de rentabilizar su fuerza de trabajo y quienes no pueden competir bajo las condiciones de la economía global.

9. CONCLUSIONES

9. CONCLUSIONES

El estudio de la categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales –definido como la clasificación de los sujetos en base a su posición mediada de clase conforme a la cual organizan su comportamiento en los procesos de interacción– en el contexto evolutivo del Estado de Bienestar hacia el postwelfarismo, permite constatar la aparición de un nuevo estatuto social, denominado “no ciudadanía” (Castel, 1997; Tezanos, 1998; García Roca, 1998; Alonso, 1999), que está presente en el universo cognitivo de la población objeto de estudio, los usuarios del Ingreso Mínimo de Inserción en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La génesis de la posición de “no ciudadanía” se encuentra en los procesos sociales experimentados en las sociedades occidentales a partir de la crisis y reestructuración del Estado de Bienestar. Los cambios en el modelo productivo, con la superación de la sociedad industrial por la postindustrial (Bell, 1976; Giddens, 1979; Gorz, 1980; Castells, 1986), la globalización económica y la interdependencia mundial (Beck, 1992; Tortosa, 1992; Estefanía, 1996; Castells, 1997) han generado un nuevo contrato social, conforme al cual, las políticas públicas se han orientado, preferentemente, a responder a las demandas del mercado, entre las cuales cabe mencionar flexibilización de las condiciones laborales, menor presión fiscal y desregulación de sectores productivos a través de procesos de privatización a pesar de sus consecuencias para la ciudadanía social

El proceso de transición hacia el postwelfarismo también se ha producido en la economía vasca que, en la década de los noventa, mostraba un predominio del sector servicios (61,2% de los empleos en 1995); cualificación de la mano de obra ocupada (74% de los ocupados en 1998 tenían estudios secundarios o superiores) e incremento de la productividad con decremento del volumen de empleo (entre 1965 y 1993 la productividad creció un 557,3% mientras que el empleo disminuyó un 32%).

La sociedad postindustrial se ha desarrollado conforme a valores centrados en el individualismo, el hedonismo y el logro personal frente a los principios welfaristas basados en la solidaridad social y comunitaria. Ello ha propiciado la influencia del pensamiento neoconservador en el diseño de las políticas sociales en la década de los noventa; articulándose en torno a cuatro ejes: reducción del gasto social público; permeabilidad hacia la privatización de los sistemas de protección social; introducción de criterios selectivistas en el acceso a los recursos y servicios sociales e impli-

cación de la sociedad civil, familia y voluntariado, en la satisfacción de las necesidades sociales, configurando un modelo mixto de protección social. Con ello, el Estado welfarista ha dado paso a un Estado asistencial; los derechos sociales de ciudadanía han sido sustituidos por criterios de oportunidad y capacidad para competir en el capitalismo global; y los destinatarios de las políticas sociales públicas se han fragmentado de acuerdo a criterios de rentabilidad económica y situación socio-personal, siendo responsabilidad pública quienes carecen de recursos propios para hacer frente a la satisfacción de las necesidades personales, el resto son derivados al mercado o a la sociedad civil.

La transformación del modelo social está presente en el desarrollo evolutivo de la política social vasca, desde la creación del sistema de servicios sociales en la década de los ochenta hasta finales de los noventa. Esta afirmación se constata en los diferentes niveles competenciales de la CAPV.

A nivel de Gobierno Vasco, con responsabilidad legislativa en materia social, se aprecia en los cambios introducidos en la Ley de Servicios Sociales de 1996 con respecto a la de 1982, abriendo la posibilidad de la participación de la iniciativa privada, altruista y mercantil, en la gestión de los servicios sociales públicos concertados y privados e implicando al sujeto, o su familia, en la financiación de los servicios de acuerdo a criterios de coste, grado de utilización y recursos económicos. De esta manera, el sistema de servicios sociales, que había sido definido en la Ley de 1982 como universal y público comienza a girarse hacia criterios selectivistas y favorables a la privatización en la satisfacción de necesidades sociales.

A nivel de Diputación Foral de Gipuzkoa se aprecia un recorte del gasto social en relación al P.I.B. (entre 1993 y 1997 descendió de 1,8 a 1,7), sin que hubiera una relación con el descenso de los problemas sociales (en el mismo periodo de tiempo la tasa de desempleo aumentó un 6% y la tasa de dependencia de la población mayor de 65 años se mantuvo en torno al 13%), dando como resultado la restricción en la cobertura social. Para ello, se han combinado diferentes estrategias de actuación: reforzar el papel de la sociedad civil y, particularmente, a la familia; responsabilizar a los sujetos sobre su proceso de exclusión y concertar la acción social pública con la iniciativa privada, primando criterios de rentabilidad económica frente a principios de solidaridad social colectiva.

Los servicios sociales municipales también han seguido una tendencia restrictiva en la delimitación de sus funciones. En los últimos años del periodo de estudio se ha impuesto la atención de la población en base a la demanda explícita, con una disminución de políticas dirigidas a la prevención de problemáticas sociales, integración de colectivos desfavorecidos y desarrollo de la comunidad. De esta manera, se ha orientado hacia el modelo asistencial, cuya finalidad es tramitar ayudas, recursos y prestaciones de los individuos según la situación de necesidad y de acuerdo a su nivel de ingresos.

La interrelación de ambos procesos –cambios en el modelo productivo y en el alcance de las políticas sociales– ha conllevado a una progresiva “desestabilización

de los estables” configurando una pirámide de estratificación social dualizada donde la desigualdad generada por un sistema basado en la maximización de los beneficios mercantiles no ha sido contrarrestada mediante políticas sociales redistributivas, contribuyendo a incrementar la distancia entre quienes ocupan posiciones de integración social y quienes permanecen al margen del crecimiento y desarrollo económico, es decir, entre quienes son rentables para el mercado de trabajo y quienes forman parte de la población excedente, superflua o “ejército de reserva”.

Esta diferenciación social puede observarse en la estructura social vasca, a través de la composición del mercado laboral, en 1996 un 34% de la población en edad de trabajar se encontraba fuera del mercado laboral, de los cuales un 20% eran desempleados. Además, el paro tiende a concentrarse en colectivos homogéneos, afectando principalmente a la población femenina; a jóvenes y, cada vez en mayor medida, a personas de 35 y más años; todos ellos representativos de los usuarios del IMI.

Unido al problema del desempleo, cabe destacar la persistencia de la pobreza en la estructura social vasca, con un aumento del número de hogares situados por debajo del umbral de pobreza (en 1986 había 31,6% hogares y en 1996, 36,2%) a pesar de haberse puesto en marcha el PLCP; constántandose la incidencia de la pobreza entre la población desempleada (en 1996 un 33% de los desempleados se encontraban en situación grave de pobreza de mantenimiento y el 10% por pobreza de acumulación).

La centralidad del trabajo como fuente de integración social, en una economía basada en los principios keynesianos y con pleno empleo dotaba a todos los miembros de la sociedad de recursos de seguridad frente a los riesgos comunes: enfermedad, vejez, desempleo, etc. (Rodríguez Cabrero, 1992; García Roca, 1992; Castel, 1997). Los derechos sociales tendían hacia la universalización y ampliación de la cobertura para extenderse a todas las clases sociales, produciendo una igualdad social en la satisfacción de las necesidades, aunque no necesariamente en el nivel económico (Marshall, 1949; Taylor-Gooby, 1995; Moya, 1997); el derecho a la protección social, ante una determinada situación de necesidad o riesgo, surgía de la pertenencia a la comunidad igualando a todos los miembros en derechos y obligaciones, independientemente de los recursos personales (económicos, sociales o familiares).

El fin del pleno empleo y la introducción de políticas centradas en la flexibilización del mercado laboral han debilitado las fuentes financieras del Estado de Bienestar, al disminuir el número de contribuyentes, pero sobre todo, la posición social de quienes estaban ubicados en los estratos inferiores de la escala social mediante la pérdida de intensidad protectora de las políticas sociales y la introducción de criterios selectivistas para el acceso a los recursos y servicios públicos, donde el derecho adquiere el carácter de ayuda a quienes carecen de recursos propios para hacer frente a las necesidades sociales, conllevando un riesgo de estigmatización y control de los sujetos.

Las tendencias anteriormente señaladas pueden observarse en la evolución de los sistemas de protección social de tipo contributivo en la CAPV, como los deriva-

dos de la Seguridad Social (entre 1985 y 1997 se observa un decremento en la cuantía media de las pensiones) y prestación por desempleo (entre 1985 y 1995 el número de perceptores disminuyó en 6,64% puntos porcentuales, aunque la población desempleada aumentó un 6%; la proporción del gasto dirigido a financiar la cobertura neta disminuyó en 3,5 puntos porcentuales).

En este contexto, los demandantes de prestaciones sociales –individuos cuyas necesidades básicas (vivienda, alimentación o sustento) no están cubiertas, por falta de oportunidades en el mercado laboral, debiendo recurrir a las instituciones sociales en busca de protección– adquieren un estatuto de “asistidos” que les diferencia de la posición de ciudadanos protegidos frente a los riesgos sociales, a través del Estado de Bienestar. A la falta de participación en el mercado de trabajo, particularmente de las personas de menor cualificación, se debe añadir la dificultad para acceder a los sistemas de protección social de tipo contributivo; debiendo recurrir a los sistemas asistenciales, sujetos a prueba de carencia de medios, o a la ayuda benéfica de la sociedad civil, bien a través de organizaciones no lucrativas o bien de la familia, cuando se cuenta con aquélla.

En la CAPV, se ha podido observar la tendencia restrictiva de la política de rentas mínimas, en la evolución de diferentes indicadores relacionados con la cobertura de las prestaciones IMI y AES. Se debe destacar la falta de proporción entre el peso presupuestario del PLCP y el incremento del número de demandantes (entre 1991 y 1998 el PLCP representaba menos del 2% del presupuesto del Gobierno Vasco, mientras que la población perceptora del IMI aumentó un 33%); la cobertura per cápita del IMI en 1998 era inferior a la de 1991; la distancia entre el SMI y el IMI hasta 1996 siguió una tendencia convergente, posteriormente se amplió la diferencia (en 1991 la diferencia entre el IMI y el SMI era de 23.250 ptas, en 1996 de 20.410 y en 1998 de 25.668 ptas). Respecto a las AES, su orientación a sufragar gastos “estructurales” mediante ayudas de emergencia y el condicionamiento de las ayudas a la disponibilidad presupuestaria, haciendo dependiente el derecho a la voluntad política en la distribución del gasto.

Además de la contención en el nivel de cobertura, también se pueden apreciar diferencias en la consideración de las causas de la pobreza y las formas de intervención pública, a través de la Ley 12/1998 contra la exclusión social. Aunque en la exposición de motivos se reconoce la existencia de factores estructurales generadores de exclusión, las medidas propuestas se limitan a las prestaciones asistenciales IMI y AES, dando un mayor protagonismo a los convenios de inserción, hasta tal punto que el derecho a la ayuda se condiciona a la firma del compromiso del sujeto para integrarse socialmente; la negativa de suscribir el convenio es motivo de suspensión del IMI, aunque no exista evidencia suficiente que avale la eficiencia de los convenios en la integración social de los usuarios.

Esta metodología pone de manifiesto la relación de verticalidad entre usuario y Administración, donde el derecho a la prestación, no surge por la pertenencia - sistema universal - ni por la demostración de carencia de medios - sistema selectivista - sino que, además, el sujeto debe comprometerse, por escrito, a realizar determina-

das acciones impuestas por la Administración. Con ello, se corre el riesgo de convertir a los usuarios en “interinos permanentes” que van de cursillo en cursillo sin encontrar un lugar ocupable en la estructura social (Castel, 1992) La Administración dispone de instrumentos para obligar al sujeto para cumplir su compromiso, pudiendo suspender la prestación. Por el contrario, los usuarios carecen de base jurídica suficiente para hacer realidad los compromisos adoptados por la Administración en materia de lucha contra la exclusión.

La posición social, derivada de la dependencia económica institucional bajo sistemas selectivistas, muestra el déficit de ciudadanía de la población objeto de estudio, particularmente a través de la restricción en el acceso a determinados derechos sociales y el establecimiento de una relación desigualitaria entre los sujetos «asistidos» y el resto de la sociedad integrada, lo que condiciona su participación social y la cohesión de la sociedad (Alabart, García y Giner, 1994; García Canclini, 1995; Monéreo, 1996; Tezanos, 1998; Alonso, 1999).

La exclusión trasciende los límites de la pobreza tradicional poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de diferentes sectores de población y la inestabilidad de los vínculos sociales, en la medida que el sujeto es prescindible para el mercado laboral postindustrial y carece de lugar estable en la estructura social (Touraine, 1993; Wright, 1995) deja de ser un ciudadano integrado pasando a ocupar posiciones de precariedad o exclusión. La atribución de significado a la situación de dependencia económica, por parte de los sujetos implicados, es un factor determinante del proceso de categorización sociológica de los demandantes de prestaciones sociales.

Las entrevistas realizadas a usuarios del IMI ha permitido constatar la existencia de tres discursos diferenciados, según la autopercepción de ciudadanía. Quienes se percibían a sí mismos en una posición de integración, disponían de ciertos elementos que minoraban su exclusión, entre los que cabe destacar la vivienda en propiedad, además de ser personas ubicadas en una posición de “salida” del mercado laboral. Para ellos, el IMI era una prestación social ante una situación de necesidad determinada, equiparable a otro tipo de ayudas y exenta de valoraciones peyorativas asociadas a la pobreza.

El resto de los entrevistados mostraban su distancia con el resto de la sociedad, identificando la falta de oportunidades de trabajo como factor de exclusión. La situación de dependencia económica generaba en los sujetos una autoimagen negativa, derivada de una posición socialmente deslegitimada. Las diferencias entre los discursos aparecía en relación al comportamiento de los sujetos derivado de su posición social.

Las personas con un discurso de precariedad aludían a su esfuerzo personal, a través de la búsqueda de empleo, como mecanismo de integración; para ellos, el IMI era una ayuda provisional para evitar la indigencia ante las dificultades para encontrar un trabajo estable, dentro de un marco de relaciones laborales altamente competitivas y flexibilizadas.

El otro grupo de entrevistados había perdido la confianza en la propia capacidad para promover un cambio de la situación; se percibían a sí mismos como empujados

por fuerzas exteriores que les dejaba al margen de la sociedad. Desde este punto de vista, su alternativa era subsistir con los medios a su alcance, donde las ayudas sociales eran vistas como insuficientes para garantizar la integración, de ahí la necesidad de combinarlas con ingresos procedentes de otras fuentes (trabajo en economía sumergida).

Como conclusión final cabe destacar el desequilibrio existente entre las políticas sociales de finales de los noventa y los problemas concretos de la ciudadanía, donde las primeras han optado por orientarse a las exigencias del mercado y paliar las consecuencias extremas de la exclusión, para evitar la desintegración social; aunque no son suficientes para garantizar la integración de quienes se quedan al margen del progreso, el desarrollo y el crecimiento económico. Además, ubicar en los sujetos la responsabilidad de la inserción, sin establecer mecanismos correctores de las desigualdades generadas por el mercado, contribuye a la desnaturalización de la ciudadanía social. La finalidad de los derechos sociales de asegurar la capacidad autónoma de los sujetos para su efectiva participación se convierte en la consolidación de mecanismos de control de quienes se acomodan a las ayudas sociales, sin interrogarse sobre el grado de ocupabilidad e insertabilidad del entorno.

10. BIBLIOGRAFÍA

10. BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, L. Y OTROS (1993): *Inmigración, pluralismo y tolerancia*, Ed. Popular, Madrid.
- ABENDROTH, W (1986): "El Estado democrático y social y España" en *Papeles de Economía Española*, nº 24, pág. 181-201.
- ADELANTADO, P., NOGUERA, J.A. (1997): "Las rentas mínimas de inserción" en *Revista de treball social*, nº 248, diciembre, Barcelona, pág. 13-24.
- AGNACESKY, S. (1998): *Política de sexos*, Ed. Taurus, Madrid.
- AGÜERO, F. (1995): *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en una perspectiva comparada*, Ed. Alianza, Madrid.
- AGUILAR, M. GAVIRIA, M. LAPARRA, M. (1995): *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Fundación Foessa, Madrid
- AGUILAR, M. GAVIRIA, M. LAPARRA, M. (1995): "Aproximación teórica al concepto de exclusión" en *Desigualdad y pobreza hoy*, VV.AA. Ed. Talasa, Madrid
- AGUILAR, M. Y OTROS (1994): "Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas" en *Documentación social nº 94*, pág. 201-222.
- ALABART, A., GARCÍA, S. Y GINER, S. (1994): *Clase, poder y ciudadanía*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- ALBERDI, I. (1995): "Evolución y tendencias de la institución familiar" en *Revista Documentación Social nº 98*, enero - marzo, Madrid, pág. 9-24.
- ALCAIDE, J. (1985): "El gasto público en la democracia española. Los hechos". en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 2-41.
- ALEMÁN BRACHO, C. (1991): *El sistema público de servicios sociales en España*, Impredisur, Granada.
- ALEMÁN BRACHO, C. (1995): "La política de asistencia social desde la Transición Democrática" en *Revista de Estudios Políticos*, nº87. Enero- Marzo.
- ALEMÁN BRACHO, C. (1996): "Régimen Jurídico de los servicios sociales en España" en *Administración social: servicios de bienestar social*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- ALEXANDER, J. (1994): "The Paradoxes of Civil Society" en *Social Sciences Research Center*, Occasional Paper 16.
- ALIENA, R. (1996): "Renta Mínima de Inserción" en Alemán, C. Y Garcés, J. (dirs.): *Administración social: servicios del bienestar social*, Ed. Siglo XXI, Madrid, pág. 577-632.
- ALONSO SECO, J.M. (1987): "Concepto de legislación básica en materia de asitencia y prestaciones sociales" en *Cuadernos de Acción Social*, nº 5.
- ALONSO SECO, J.M. Y GONZALO, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Serie Derecho Público, Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid.

- ALONSO, L.E (1993): "La reconstrucción de las señas de identidad de los nuevos movimientos sociales" en *Documentación social n° 90*, enero, marzo.
- ALONSO, L.E. (1996): "El discurso de la privatización y el ataque a la ciudadanía social", en *Cuadernos de Relaciones Laborales, n° 8*, Madrid, pág. 39-67.
- ALONSO, L.E. (1998): *La mirada cualitativa en sociología*, Ed. Fundamentos, Madrid.
- ALONSO, L.E. (1998): "Las transformaciones de la cuestión social", en *Gaceta Sindical, septiembre*, pág. 87 - 97.
- ALONSO, L.E. (1999): *Trabajo y ciudadanía*, Ed. Trotta, Madrid.
- ALONSO, L.E. (1999): "Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local", en *Política y Sociedad, n° 31*, Madrid, pág. 7-35.
- ALONSO, L.E. (1999): "Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado de Bienestar" en *Documentación Social, n° 114*, Madrid, pág. 77-96.
- ALONSO, L.E. Y LASIERRA, J.M. (1997): "¿El fin del trabajo o el trabajo sin fin? Una revisión crítica de las tesis de Jeremy Rifkin", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, n° 6*, pág. 13-34, Madrid.
- ALTVATER (1977): "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal", en Sonntag, V. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Ed. Siglo XXI, México.
- ALVAREZ-URÍA, F. (1983): *Miserables y Locos. Medicina mental y orden social en la España del siglo XIX*, Ed. Tusquets, Colección cuadernos ínfimos. Barcelona.
- ALVAREZ-URÍA, F. (1995): "En torno a la crisis de los modelos de intervención social", en VV.AA.: *Desigualdad y Pobreza hoy*, Ed. Talasa, Madrid.
- ANDER-EGG, E.: *Historia del trabajo social*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.
- ANDREWS, G. (ED.) (1991): *Citizenship*, Ed. Lawrence & Wishart, London.
- ANISI, D. (1990): *Trabajar con rEd. Un planfleto sobre la crisis*, Ed. Alianza, Madrid.
- ANISI, D. (1992): *Jerarquía, mercado y valores*, Ed. Alianza, Madrid.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Ed. Alianza, Madrid.
- APARICIO, M.A. (1980): *El sindicalismo vertical y la formación de Estado franquista*, Ed. Eunibar, Barcelona.
- AREIZAGA HERNÁNDEZ, J.C. (1985): "La distribución competencial en materia de bienestar social", en *Revista ZERBITZUAN*.
- ARGANDOÑA, A. (1972): *La teoría monetaria moderna*, Ed. Ariel, Barcelona.
- ARISTÓTELES (1986): *La Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- ARON, R. (1985): *Las etapas del pensamiento sociológico*, Ed. Siglo XX, Buenos Aires.
- ARTERO, I. (1997): "Las políticas sociales de garantía de rentas", en *Acciones e investigación social, n° 6*, pág. 83-107.
- ASCOLI, U. (1988): "Il sistema italiano di welfare tra ridimensionamento e riforma", en Ascoli, U. y Catanzaro, R. *La società italiana degli anni ottanta* Ed. Bari, Laterza.
- ASCOLI, U. (1992): "Nuovi scenari per le politiche sociali degli anni 90: uno spazio stabile per l'azione volontaria?", en *Polis, n° 3*, pág. 507-533.
- ASCOLI, U. (1992): "L'azione volontaria nei sistemi di welfare", en *Polis, n° 3*, pág. 429-436.
- ASHFORD, D.E. (1989): *La aparición de los Estado de Bienestar* Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- ATKINSON, A.B. (1991): "Pobreza", en *Revista Debats, n° 35/36*, marzo - junio, pág. 58-65
- AULETTA, K. (1982): *The Underclass*, Randon House, New York.

- AZNAR LÓPEZ, M. Y CASADO, D. (1988): *Perspectivas de la Seguridad Social española*, Ed. Acebo, Madrid.
- BALDWIN (1992): *La política de la solidaridad social. Bases del Estado de Bienestar europeo 1875-1975* Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BANCO MUNDIAL : *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios años.
- BANDRÉS, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BARBALET, J.M. (1988): *Citizenship, Rights, struggle and class inequality*, Open UP, Milton Keynes.
- BARBER, B. (1977): “Estratificación social” en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid.
- BARCELONA, P. (1991): “Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social”, en Olivas, E. (coord.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid.
- BARCELONA, P. (1992): *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, Ed. Trotta, Madrid.
- BARCELONA, P. (1996): *El individualismo propietario*, Ed. Trotta, Madrid.
- BARRADA, A. Y OTROS (1995): *El sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (seepros)*, Ed. Eustat, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz.
- BECK, U. (1992): *Risk Society*, Ed. Sage, Londres.
- BECK, U. (1999): *La irresponsabilidad organizada*, Germania, S.G.S.L. Alzira, CC.OO.
- BECKER, H. (1971): *Los extraños. Sociología de la desviación*, Ed. Tiempo contemporáneo, Buenos Aires.
- BÉJAR, H. (1988): *El ámbito íntimo. Privacidad, individualismo y modernidad*, Ed. Alianza, Madrid.
- BELL, D. (1976): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Ed. Alianza, Madrid.
- BELL, D. (1992): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Ed. Alianza, Madrid (edición original 1977).
- BELTRÁN AGIRRE, J.L. (1992): *El regimen jurídico de la acción social pública*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- BELTRÁN, M. (1986): *La construcción administrativa de la realidad social*, INAP, Madrid.
- BELTRÁN, M. (1996): “Cinco vías de acceso a la realidad social”, en García Ferrando, M; Ibañez, J. Y Alviara, F.(comp.): *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de investigación*, Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- BENDICK, M. (1993): “Privatización de los servicios de Bienestar Social: una idea que hay que tomar en serio”, en Kerman, S.B. Kahn A.J: *La privatización y el Estado benefactor*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pág. 116-142.
- BENDIX, R. (1964): *Estado Nacional y ciudadanía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- BENDIX, R. (1979): *Max Weber*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- BENNET, J.T. Y JOHNSON, M.H. (1981): *Better Government at Half the Price*, Caroline House, Ottawa IL.
- BERGER, P.L. (1976): *La revolución capitalista*, Ediciones 62, Barcelona.
- BERGOUNIOUX Y MANIN, (1979): *La social-democratie ou le compromise*, PUF. Paris.
- BERNALDO DE QUIRÓS, L. (1988): *Proceso al Estado*, Ediciones del Drac, Barcelona.
- BIASCAS, J.A., TUÑOS DE LARA, M. (1982): *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Ed. Labor, Madrid.

- BILBAO, A., BARCO, E. Y OTROS (1994): *Desarrollo, pobreza y medio ambiente. FMI, Banco Mundial, GATT al final del siglo*, Ed. Talasa, Madrid.
- BLEIBERG, G. (DIR.) (1979): *Diccionario de Historia de España*, Ed. Alianza, Madrid.
- BOBBIO, N. (1993): *Igualdad y Libertad*, Ed. Paidós - Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- BOBBIO, N. (1993): “Bases realistas para el socialismo democrático”, en *Revista Sistema*, n° 112, pág. 5-23.
- BOOTH, C. (1903): *Life and Labour of the People in London*, Ed. Macmillan, Londres.
- BORCHERDING, T.E. (1977): *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Duke University Press, Durham NC.
- BORRELL, J. (1985): *Una aproximación a la historia presupuestaria de la transición política*, Información Comercial Española, n° 617-618, pág. 19-31.
- BOTTOMORE, T. (1992): *Citizenship and Social Class, Forty yers on* Pluto Press, Londres.
- BROAKIN, B.Z. Y YOUNG, D. (1993): “El sentido de la privatización ¿Qué podemos aprender del análisis económico y político?”, en Kamerman, S.B. Kahn A.J.: *La privatización y el Estado benefactor*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pág.143-180.
- BUCHANAN, J. (1979): “Sector público versus sector privado. Una crítica a la teoría del Estado benéfico”, en Buchanan, J. y Fuentes, E.: *El sector público en las economías de mercado*, Ed. Espasa Calpe, Madrid.
- BUCHANAN, J. (1980): *Teoría de la Democracia: una aproximación económica*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BUCHANAN, J.(1984): “Política sin romanticismo, esbozo de una teoría positiva de la Elección Pública”, en *El análisis económico de lo político*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- CAMPS, V.(1994): “La igualdad y la libertad”, en Valcárcel, A. (comp.): *El concepto de igualdad*, Ed. Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- CAPELLA, J.R. (1993): *Los ciudadanos siervos*, Madrid.
- Carabaña, J. (1997): “Estado de Bienestar y movilidad social: Acerca de los trabajadores de los servicios en España”, en VV.AA.: *Dilemas del Estado de Bienestar*, Ed. Visor, Madrid.
- CARASO SOTO, P. (1991): “Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española”, en *Historia Social en España*, Compilador Santiago Castiello Ed. Siglo XXI, Madrid, pág.360-383.
- CARRERAS, A.: “La industria: Atraso y modernización”, en VV.AA. *La economía española en el siglo XX*, pág. 303-306.
- CASADO, D. (1976): *La pobreza en la estructura social de España*, Ed. Ayuso, Madrid.
- CASADO, D. (1991): *Introducción a los servicios sociales*, Ed. Acebo, Madrid.
- CASADO, D. (1992): *Organizaciones voluntarias en España*, Ed. Hacer, Barcelona.
- CASADO, D. (1995): “La pobreza y su reconceptualización”, en *Diálogo Filosófico*, n° 32, Mayo Agosto, Madrid.
- CASTEL, R. (1992): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, en *Revista Archipiélago*, n° 21.
- CASTEL, R. (1992): “La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales”, en Álvarez-Uría, F. (Ed.) *Marginación e inserción*, Ed. Endymion, Madrid, pág. 25-36.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.

- CASTELL, M. (1996): "El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad informacional", en *Revista Sistema*, nº 131, pág. 35-53.
- CASTELLÓ, J.C. (1995): "La pobreza en la sociedad de la abundancia. La miseria del bienestar", en *Diálogo Filosófico*, nº 32, Mayo Agosto, Madrid.
- CASTELLS, L, LUENGO, F., DÍAZ FREIRE, J.J., RIVERA, A: "El comportamiento de los trabajadores en la sociedad industrial vasca (1876-1936)", en *Historia Contemporánea*, nº 4, pág. 319-329.
- CASTELLS, L. LUENGO, F. (1988): "El proceso de modernización de Guipúzcoa (1876-1920)", en *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, nº 9-10, pág. 255-275
- CASTELLS, M. (1978): *La crisis económica mundial y el capitalismo americano*, Ed. Laia, Barcelona.
- CASTELLS, M. (1986): *El desafío tecnológico: España y las nuevas tecnologías*, Ed. Alianza, Madrid
- CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos urbanos*, Ed. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M. (1986): *Nuevas tecnologías, economía y sociedad en España*, Ed. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M. (1990): *El impacto de las nuevas tecnologías en la economía internacional: implicaciones para España*, Ed. Instituto de Prospectiva, Madrid.
- CASTELLS, M. (1995): *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Ed. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M. (1996): "El dilema europeo", en *EL PAIS*, 10 de junio.
- CASTELLS, M. (1996): "El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad informacional", en *Revista Sistema*, nº 131, pág. 35-53
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información: economía, sociedad y cultura: La sociedad red*, Ed. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus, Madrid.
- CASTELLS, M., HALL, P. (1994): *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Ed. Alianza, Madrid
- CASTELLS, M; BORJA, J. (1997): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era informacional*, Ed. Taurus, Madrid.
- CASTILLA, A. Y DÍAZ, J.A. (1986): "El ocio en la sociedad postindustrial", en *Revista Telos*, nº 8.
- CAZORLA, J. (1965): "Un ensayo de estratificación social española", en *Revista española de opinión pública* nº 1, pág. 91-105.
- CHIAVENATO, I. (1989): *Introducción a la teoría general de la administración*, MacGraw-Hill.
- CHOMSKY, N. Y RAMONET, I. (1995): *Cómo nos venden la moto*, Ed. Icaria, Barcelona.
- COHEN, J. Y ARATO, A. (1993): *Civil Society and Political Theory* Mass, The MIT Press, Cambridge.
- COMISIÓN DE SOCIOLOGÍA DEL BIENESTAR SOCIAL (1987): *Conceptos Básicos del Bienestar Social*, Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Sociología, Madrid, Pág. 175.
- COMITÉ CONSULTIVO ECONÓMICO E INDUSTRIAL ANTE LA OCDE (1985): "Un desafío de los años ochenta a las Políticas sociales. Punto de vista de los empresarios," en *El Estado*

- protector en crisis*, serie Informes de la OCDE, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1997): “La pobreza y la Exclusión social en España”, Informe nº 8, C.E.S. Madrid. *Encuesta de Presupuestos Familiares*, Instituto Nacional de Estadística.
- CONTRERAS, F.J. (1994): *Derechos sociales: Teoría e ideología*, Ed. Tecnos, Madrid.
- COOLEY, R. (1977): “Integración Social” en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Ed. Aguilar, Madrid.
- CORARRUELO, A. (1960): *Directrices del régimen de protección a la vivienda*, Ed. CSIC, Madrid.
- CORCUERA, J. (1988): “Marco Político - Administrativo: Instituciones”, en *El ciudadano ante los problemas inmediatos*, Bilbao, Universidad del País Vasco. Pág. 7-17.
- CORCUERA, J. (1996): “Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 91, enero- marzo.
- CORCUERA, J. GARCÍA HERRERA, M.A. (1988): *Derecho y Economía en el Estado social*, Ed. Tecnos, Madrid.
- CORTAJARENA, E. Y DE LAS HERAS, E. (1985): *Introducción al Bienestar Social*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- CORTES, L. Y LEÓN, J. (1997): “La vivienda como factor de exclusión social”, en *Documentación Social*, nº 106, enero marzo, págs. 93-147
- COSSIO DIAZ, J.R. (1989): *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- COTARELO, R. (1994): “Visiones de la Transición”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 18 Madrid, pág. 9-78.
- CULPITT, I. (1992): *Welfare and citizenship: beyond the crisis of the Welfare State*, Sage Publications, Londres.
- DAGOM, C. (1991): *Renta y Distribución de la riqueza, desigualdad y pobreza: Teoría, modelos y aplicaciones*, Ed. Eustat, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz.
- DAHRENDORF, R. (1986): “El nuevo subproletariado”, en *Letra Internacional*, nº 3.
- DAHRENDORF, R. (1990): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, en Biblioteca Mondadori, Madrid.
- DAHRENDORF, R. (1993): “Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento”, en *Sociologia del Diritto*, nº 1.
- DAVIS, K. Y MOORE, W. (1945): “Algunos principios de estratificación”, en Bendix, R. Lipset, S.M. (1972): *Clase, Status y Poder*, Ed. Euroamérica, Madrid.
- DE CASTRO, B. (1981): “Los derechos sociales Análisis sistemático”, en VV.AA.: *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Universidad de Murcia, Murcia.
- DE MIGUEL, A. (1977): *Sociología del Franquismo. Análisis ideológico de los ministros del régimen*, Euro editores, Barcelona.
- DE PABLO, A. (1976): “Estratificación y clases sociales en la España de hoy”, en *Estudios sociológicos sobre la situación social de España, 1975*, Fundación FOESSA, Madrid.
- DE PEREDA, A. (1985): “La asistencia social y los servicios sociales en la Constitución de 1978”, en *Jornadas de Derecho del Trabajo y Constitución*, IELSS.
- DE ROBERTIS, C. (1981): *Le travail social individuel et collective dans la vie locale*, Ed.: ESF, París.

- DIÉZ, E. (1989): "El nuevo contrato social: instituciones públicas y movimientos sociales", en Muñoz Bustillo, R.: *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar* Alianza Editorial, Madrid.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (1982): *Plan de Emergencia Social*, Departamento de Servicios Sociales
- DOERINGER, P., PIORE, M. (1971): *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington. Massachusetts, D.C. Heath.
- DOMENACH, Y OTROS (1989): *Panorámica de los servicios sociales y del trabajo social: 1939-1988*. Ed. INTRESS, Barcelona.
- DONATI, P. (1993): *La ciudadanía societaria*, Ed. Vari, Laterza.
- DONATI, P. (1997): "La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n° 4, octubre-diciembre, pág. 3-30.
- DONATI, P. Y LUCAS, A.: (1987): "La política Social en el Estado de Bienestar: El desafío de los sistemas complejos", en *Revista Española de Investigación Sociológica*, Enero Marzo, Pág. 58.
- DORAO, J., RUIZ OLABUÉNAGA, J.I., VELASCO, R. Y OTROS (1979): *Clases sociales y aspiraciones vascas*, Ed. Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, Bilbao.
- DRUCKER, P. (1978): *La gerencia de empresas*, Ed. Edhasa, Barcelona.
- DRUCKER, P. (1993): *La sociedad postcapitalista*, Ed. Apóstrofe, Barcelona.
- DURÁN, M.A. (1994): "Viejas y nuevas desigualdades: la dialéctica entre observadores y observados", en *Revista Internacional de Sociología*, n° 8-9, pág. 61-87.
- DURÁN, M.A. (1996): "Torres, pirámides y estrellas". (Sobre las imágenes de la estructura de clases), en *REIS*, n° 75, Julio-septiembre, Madrid, Pág. 29-54.
- DURKHEIM, E. (1976): *De la división del trabajo social*, Ed. Schapire, Buenos Aires.
- ENGELS, F. (1892): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1978.
- ENGELS, F. (1975): "La Guerra Campesina en Alemania", en Marx, K. y Engels, F.: *Obras Escogidas*, Ed. Akal. Madrid.
- ESCUADERO, M. (1998): *Pleno empleo*, Ed. Espasa, Madrid.
- ESPING ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia. (versión original, 1990).
- ESTEFANÍA, J. (1996): *La nueva economía. La globalización*, Ed. Debate, Madrid.
- ESTEFANÍA, J. (1997): *Contra el pensamiento único*, Ed. Taurus, Madrid.
- ESTEVE, F. (1989): "Bienestar y economía posicional", en Muñoz del Bustillo, R. (comp.): *Crisis y futuro del Estado de Bienestar* Ed. Alianza, Madrid.
- ESTEVE, F. (1997): "El papel de los sindicatos en la redefinición del Estado de Bienestar", en *Claves de Razón Práctica*, n° 77, pág. 44-50.
- ESTEVE, F. (1998): "Estado de Bienestar, políticas laborales y políticas de empleo", en *Gaceta Sindical*, septiembre.
- ESTÉVEZ, C. (1998): *Las rentas mínimas autonómicas: estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, Ed. Consejo Económico y social, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, I. (1993): "La estructura social y los movimientos sociales" en *Documentación social* n° 90, enero, marzo.
- FERNÁNDEZ MARUGAN, F. (1990): "La construcción de una sociedad del bienestar en el contexto de la economía española", en *Revista Sistema*, n° 94-95, pág. 51-66.

- FERNÁNDEZ VIGUERA, B (1995): “Género Social y procesos de empobrecimiento”, en VV.AA.: *Desigualdad y pobreza hoy*, Ed. Talasa, Madrid.
- FERNÁNDEZ VIGUERA, B. (1990): “Pobreza femenina y estructura social”, en VV.AA.: *Cuestiones en torno al trabajo social*, Ed. Popular, Madrid.
- FERNÁNDEZ VIGUERA, B. Y MUNÁRRIZ, B. (1998): “Perspectiva de género en el análisis del trabajo de las mujeres en Navarra”, en *Actas del Congreso Vasco de Sociología*, Asociación Vasca de Sociología, Bilbao.
- FERNÁNDEZ VILLANUEVA, C. (1989): “Clase social y valores: la transmisión social de la desigualdad a través de la educación familiar”, en Torregrosa, J.R., Crespo, E.: *Estudios básicos de psicología social*, Ed. Hora, Barcelona.
- FERRERA, M (1995): “Los Estado de Bienestar del sur de la Europa Social”, en Moreno, L. y Sarasa, S. (eds.): *El Estado de Bienestar e el Sur de Europa*, CSIC, Madrid.
- FITOUSSI, J.P.(1997): “¿El crecimiento futuro a costa del contrato social?”, en *Sistema*, nº 140-141, Madrid.
- FLAQUER, L. (1995): “Las funciones sociales de la familia”, en *Revista Documentación Social* nº 98, enero - marzo, Madrid pág. 39-48.
- FLORA, P. (1993): “Los Estados nacionales del bienestar y la integración europea”, en *Intercambio social y desarrollo de bienestar*, Moreno, L. (comp.), Centro Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- FLORA, P. ALBER, J. (1983): “Sviluppo del “Welfare States” e processi di modernizzazione nella Europa Occidentale”, en *Lo Sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Ed. Il Mulino, Bologna.
- FOESSA : *Estudios sociológicos sobre la situación social en España*, Madrid, varios años.
- FRANCO, R. (1989): “Planificación y Política Social” en S. Del Campo (Comp), *Tratado de Sociología*, Taurus, Madrid,. Pág, 414.
- FRASER, N. GORDON, L. (1992): “Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social”, en *Isegoria*, nº 6, pág. 65-82.
- FRIEDLANDER, W.A. (1968): *Introduction to Social Welfare*, Prentice-Hall inc. Englewood Cliffs, New Jersey.
- FRIEDMAN, M. (1982): *Libertad de elegir*, Ed. Grijalbo, Barcelona.
- FRIEDMAN, M.Y R. (1984) *La tiranía del statu quo*, Ed. Ariel, Barcelona.
- FRIEDMANN, R, GILBERT, N. Y SHERER, M. (1987): *Modern Welfare States. A comparative View of trends and Prospects*, Wheatsheaf Book, Londres.
- FUNDACIÓN BBV (1997): *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995* Bilbao.
- FUNES, M. (1996): “La lucha de clases en el siglo XXI (Visión política de las crisis económicas de nuestro tiempo)” en *Sistema*, nº 131.
- FUNES, M.J. (1993): “Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil”, en *Sistema*, nº 117, pág. 55-70.
- FUNES, M.J. (1994): “La dimensión social del altruismo”, en *Sociedad y Utopía*, nº 4. sep. págs. 191-204.
- GALBRAITH, J.K. (1967): *El nuevo estado industrial*, Ed. Ariel, Barcelona.
- GALBRAITH, J.K. (1994): *Un viaje por la economía de nuestro tiempo*, Ed. Ariel, Barcelona.
- GALBRAITH, J.K. (1997): *Una sociedad buena*, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona.

- GALGANO, F. (1980): *Las instituciones de la Economía Capitalista*, Ed. Fernando Torres, Valencia.
- GARCÉS FERRER, J.(1994): *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GARCÍA CANCLILNI, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos*, Ed. Grijalbo, México.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA COTARELO, R. (1987): “Crisis y reformulación del Estado de Bienestar” en *Derecho y economía en el Estado social*, Corcuera, J. y García Herrera, M.(comp.), Ed. Tecnos, Madrid, pág. 22.
- GARCÍA COTARELO, R. (1987): “Origen y desarrollo del Estado de Bienestar”, en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 80-81, pág. 5-21.
- GARCÍA COTARELO, R. (1988): “Proceso histórico del Bienestar Social: la consolidación del Estado de Bienestar” en *Documentación Social*, n° 71, pág. 17-38.
- GARCÍA COTARELO, R. (1988): “Polémica sobre el Estado de Bienestar”, en *Revista Cuenta y Razón*, n° 38, pág. 123-127.
- GARCÍA FERRANDO, M. (1991): *Fundamentos de Sociología*, Ed. Tirant le Blanch, Valencia.
- GARCÍA FERRANDO, M. IBAÑEZ, J. Y ALVIRA, F. (COMP.): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universidad, textos (2ª Ed.).
- GARCÍA FERRANDO, M. SANMARTÍN, R. (1996): “La observación científica y la obtención de datos sociológicos”, en García Ferrando, M, Ibáñez, J. Alvira, F. *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universidad., pág. 115-146.
- GARCÍA HERRERA, M.A. (1998): “Estado y mercado”, en *Temas para el Debate*, n° 40, Madrid, pág. 29-32.
- GARCÍA MARIN, M. (1997): *Aproximación a las nuevas migraciones: entre la inmigración y la cooperación*, Ed. Nau Llibres, Valencia.
- GARCÍA PELAYO, M. (1994): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. (1988): “El bienestar social en el horizonte español de los noventa”, en *Documentación Social*, n° 71, abril - junio, pág. 203-224.
- GARCÍA ROCA, J. (1992): *Público y lo privado en la Acción social*, Ed. Popular, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. (1994): *Solidaridad y voluntariado*, Sal Terrae, Santander.
- GARCÍA ROCA, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, Ed. HOAC, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. (1998): “Nuevas perspectivas frente a la Exclusión”, en Jornadas sobre Exclusión, *Nuevas perspectivas frente a la exclusión y al empleo*, organizada por Federación Sartu, Vitoria Gasteiz.
- GARCÍA SERRANO, C. Y MALO, M.A. (1996): “El comportamiento económico de los excluidos: un modelo para la política social”, en VV.AA. *Pobreza, necesidad y discriminación*, Fundación Argentaria, Ed. Visor, Madrid, pág. 137-159.
- GARCÍA, S. (1994): “Ciudadanía en España”, en Alabart, A. García, S. Giner, S. (comp.): *Clase, poder y ciudadanía*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- GARCÍA, S. Y LUKES, S. (COMP.) (1999): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Ed. Siglo XXI, Madrid.

- GARVÍA, R. (1992): "Mutual dependence between government and private service monopoly: the case of Spanish blind", en Kuhle, S. y Selle, P. (eds.) *Governments and Voluntary Organizations*, Ed. Aldershot, Avebury.
- GEORGE (1980): *Cómo vive la otra mitad del mundo. Las verdaderas razones del hambre*, Ed. Siglo XXI, México.
- GIDDENS (1998): *Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, Ed. Taurus, Madrid.
- GIDDENS, A. (1979): *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza Universidad, Madrid, (original de 1973).
- GIDDENS, A. (1982): *Profiles and Critiques in Social Theory*, Ed. Macmillan, Londres.
- GIDDENS, A. (1990): *Consecuencias de la modernidad*, Ed. Alianza, Madrid.
- GIDDENS, A. (1992): *Sociología*, Ed. Alianza, Madrid.
- GIDDENS, A. (1993): *Consecuencias de la modernidad*, Ed. Alianza, Madrid.
- GIDDENS, A. (1994): *Más allá de la izquierda y la derecha*, Ed. Cátedra, Madrid.
- GIDDENS, A. (1997): "Qué es el centro izquierda", en *Revista Debats*, nº 61.
- GIDDENS, A. (1998): "Socialdemocracia y neoliberalismo", en *Claves de Razón Práctica*, nº 89, enero-febrero.
- GINER, S. (1978): "La estructura social en España", en Lopez Pina, A. (ed.): *Poder y clases sociales*, Ed. Tecnos, Madrid.
- GINER, S. (1992): *Historia del pensamiento social*, Ed. Ariel, Barcelona.
- GINER, S. (1995): "Lo privado público: Altruismo y politeya democrática", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, abril - junio, págs. 9-27.
- GINER, S. SARASA, S. (1995): *Altruismo cívico y político social*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Nº 13, septiembre.
- GINER, S. Y OTROS (1994): *Clase, poder y ciudadanía*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- GINER, S. Y SARASA, S. (COMP.) (1997): *Buen Gobierno y Política Social*, Ed. Ariel, Barcelona.
- GLAZER, N. (1985): "Funciones y responsabilidades en la política social", en *El Estado protector en crisis*, Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GLAZER, N. (1993): *Los límites de la política social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GOBIERNO VASCO (1987): *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*, Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Vitoria- Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1989): *Plan Extraordinario de Euskadi en la Europa del 93*, Vitoria Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1990): "Políticas de Bienestar Social para Euskadi en la Europa del 93", en *Documentos de Bienestar Social*, nº 30, Noviembre. Servicio Central de Publicaciones, Vitoria- Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1991): *El salario social en España y en Euskadi*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1992): "Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-1992)", en *Documentos de Bienestar Social*, nº 47 Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria.
- GOBIERNO VASCO (1993): "Estudio de panel de los beneficiarios del IMI, 1990-1992", en *Documentos de Bienestar Social*, nº 50, Servicio de Publicaciones de Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

- GOBIERNO VASCO (1998): *Presupuestos 1998. Una visión global*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz, pág. 28
- GOLDTHORPE, J.H. (1978): *The political economy of inflation*, Ed. Marin Robertson, Oxford.
- GOLDTHORPE, J.H. (1986): “El fin de la convergencia: tendencias corporativistas y dualistas en las modernas sociedades occidentales”, en *Papeles de Economía Española*, n° 27, Madrid.
- GOLDTHORPE, J.H. (1991): *La política social como política de clase en el capitalismo de postguerra*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GOMÁ, R. (1996): “La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa”, en *Revista Internacional de Sociología*, n° 15, pág. 95-120.
- GOMÁ, R. SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* Ed. Ariel, Barcelona.
- GOMIS, P.L. (1988): “Eurobarómetro-88 (análisis comparativo del Bienestar Social en las Comunidades Europeas)”, en *Documentación Social*, n° 71, abril - junio, pág. 39-66.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1992): *El Estado social y democrático de derecho*, Ed. EUNSA, Pamplona.
- GONZÁLEZ SANCHO, E. (1982): “La política de protección a la familia en España”, en *Papeles de Economía Española*, n° 12/13, pág. 350-365.
- GONZÁLEZ, J.J. (1992): *Clases sociales. Una comparación entre la Comunidad de Madrid y España*, Consejería de Economía, Madrid.
- GONZÁLEZ, M. (1994): “La inserción, a debate”, en *Documentos de Bienestar Social*, n° 52, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria - Gasteiz.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1997): “Política fiscal y convergencia macroeconómica ¿Quién teme a la disciplina presupuestaria?”, en Nieto, J.A. (comp.): *La economía española ante la Unión Monetaria Europea*, Ed. Síntesis, Madrid.
- GONZALO, B (1989): “Las prestaciones no contributivas en Europa”, en *Revista de Documentación Laboral*, n° 27/28.
- GOODIN, R.E. (1988): *Reason for Welfare*, Princeton UP, Princeton.
- GOODWIN, B. (1997): *El uso de las ideas políticas*, Ed. Península, Barcelona.
- GORDON, D., EDWARDS, R. Y REICH, M. (1982): *Segmented work divided workers: The historical transformation of labour in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GORZ, A. (1982): *Adiós al proletariado (Más allá del socialismo)*, Ed. El Viejo Topo, Barcelona (Ed. original 1980).
- GORZ, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido*, Sistema, Madrid.
- GOUGH, I. (1982): *Economía Política del Estado de Bienestar*, Ed. Blume, Madrid.
- GOUGH, I. (1994): “Means-testing in the Western World”, en *Social Security*, n° 43, enero. pág. 24-44.
- GOUGH, I. (1997): “La asistencia social en la Europa del sur” en *Unión europea y estado del bienestar.*, CSIC/IESA, n° 10, Madrid, pág. 405-429.
- GUEREÑA, J.L (1989): “Le mutualisme populaire en Espagne au XIX. siècle: L'exemple de Galice” en *La Revue de l'Economie Sociale*, Paris, mes de marzo.
- GUILLÉN RODRIGUEZ, A. (1998): “Ciudadanía y políticas sociales: un análisis del caso español en el marco de la Unión Europea” en *VI Congreso Español de Sociología*, A Coruña.

- GURIN, A. (1993): "La responsabilidad gubernamental y la privatización" en Kamerman, S.B. y Kahn, A.J. (1993) *La privatización y el Estado benefactor*, Ed. Fondo Cultura económica, México.
- GURVITCH, G. (1947): *La déclaration des droits sociaux*, Ed. Vrin, Paris.
- HABERMAS, J. (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- HABERMAS, J. (1986): *Historia y crítica de la Opinión Pública*, Ed. Gustavo Gili, México.
- HABERMAS, J. (1988): "Modernidad versus postmodernidad", en Picó, J. (comp.): *Modernidad y postmodernidad*, Ed. Alianza, Madrid.
- HABERMAS, J. (1992): "Ciudadanía e identidad nacional. Consideraciones sobre el futuro europeo", en *Revista Debats*, nº 39, Valencia, Ed. Alfons el Magnànim, pág. 12-17.
- HABERMAS, J. (1992): "Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa", en *Revista Debats*, Valencia, Ed. Alfons el Magnànim, pág. 18-21.
- HAKSAR, V. (1979): *Equality, Liberty, Perfectionism*, Oxford Press, Oxford.
- HAMPSHER-MONK, I. (1996): *Historia del pensamiento político moderno*, Ed. Ariel, Madrid.
- HANDY, C. (1984): *The future of Work*, Basil Balckwell, Oxford.
- HARRINGTON, M. (1962): *La cultura de la pobreza en Estados Unidos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- HARRIS, D. (1990): *La justificación del Estado de Bienestar*, IEF, Madrid.
- HARRIS, R. (1988): *Más allá del Estado de Bienestar*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- HAYEK, F.A. (1978): *Camino de servidumbre*, Ed. Alianza, Madrid.
- HAYEK, F.A. (1978): *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, Unión editorial, Madrid.
- HAYEK, F.A. (1978): *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid.
- HELLER, A. Y FEHER, F. (1985): *Anatomía de la izquierda occidental*, Ed. Península, Barcelona.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, J. Y DE LA FUENTE LAVIN, M. (1997): "Iniciativa Legislativa Popular para una carta de Derechos Sociales". Tramitada ante el Parlamento Vasco. Diciembre de 1996. Plataforma contra la Exclusión - Gogoa, en *Acciones e Investigaciones Sociales*, Universidad de Zaragoza, nº 6, noviembre, pág. 53- 66.
- HERNÁNDEZ-RUBIO, J.M. (1975): *Ciudadanía, Diccionario de Ciencias Sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- HERRERA, J. (1989): *Los derechos humanos desde la escuela de Budapes*", Ed. Tecnos, Madrid.
- HILL, O. (1877): *Our common land and other Short Essays*.
- HILL, O. (1889): "A Few Words to Fresh Workers", en *The Nineteenth Century*, vol. SSVI, nº 151.
- HUERTAS, R. Y CAMPOS, R. (ED.) (1992): *Medicina social y clase obrera en España*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid.
- IBAÑEZ, J. (1979): *Más allá de la sociología: el grupo de discusión, técnica y crítica*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- IBAÑEZ, J. (1985): *Del Algoritmo al sujeto: Perspectivas de la investigación social*, Ed. Siglo XXI, Madrid.

- IBARRA, D. (1994): *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- IGLESIAS DE USSEL, J. (1988): *Las familias monoparentales*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid.
- IGLESIAS DE USSEL, J. FLAQUER, L. (1993): "Familia y análisis sociológico: el caso español", en *REIS*, n° 61, Enero - marzo, Madrid.
- INEM (1995): *Informe sobre el mercado de trabajo 1994*, Madrid, pág. 252 y ss.
- IRANZO, J.E.; DÍAZ SALDAÑA, N. E IZQUIERDO LLANES, G. (1994): "La crisis del Estado de Bienestar", en *Revista Sociedad y Utopía*, n° 4, Madrid.
- IZQUIERDO, G. Y CUEVAS, A.: "La financiación de la protección social y la competitividad: implicaciones para España", en *El Estado de Bienestar posible, Revista de Instituto de Estudios Económicos*, n° 1 -2, Madrid.
- JENCKS, C. Y PETERSON, P. (EDS.) (1991): *The urban underclass*, The Brookings Institution, Washington.
- JERÉZ, M. (1982): *Élites políticas y centros de extracción en España: 1938-1957*, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- JOHNSON, N. (1987): *El Estado de Bienestar en transición: Teoría y práctica del pluralismo de Bienestar*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- JUDGE, K. (1987): "The british welfare state in crisis", en Friedman, R.; Gilbert, N y Sherer, M. (eds.) *Modern Welfare States*, Ed. Wheatsheaf Books, Sussex.
- KAHN, J.F. :*Le pensée unique*, Pluriel-Hachette, París.
- KAMERMAN, S.B. KHAN, A.J. (1993): "El cuidado de los niños y la privatización en tiempos de Reagan", en Kamerman, S.B. Kahn A.J. *La privatización y el Estado benefactor* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pág. 267- 292.
- KAMERMAN, S.B. KHAN, A.J. (1993): *La privatización y el Estado benefactor*, Ed. Fondo Cultura económica, México.
- KEANE, J. (1988): *Civil Society and the State*, Ed. Verso, Londres.
- KELSEN, H. (1979): *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México.
- KERBP, H.R. (1998): *Estratificación social y desigualdad*, Ed. MacGrawHill.
- KERR, C. Y OTROS, (1973): *Industrialism and industrial man*, Penguin, Harmondsworth.
- KING, D.S. Y WALDRON, J. (1988): "Citizenship, social citizenship and the defense of welfare provision", en *British Journal of Political Science*, n° 18, pág. 415-443
- KRAMER, R. M. (1992): "The roles of voluntary social service organizations in four European states", en Kuhnle, S. y Selle, P. (eds.): *Government and Voluntary Organizations*, Ed. Aldershot: Avebury, pág. 34-52.
- KRIESI, H. (1992): "El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa Occidental", en Benedicto, J, y Reinares, F. (eds.): *Las transformaciones de lo político*, Ed. Alianza, Madrid.
- KUHNLE, S. (1997): "La reconstrucción política de los Estados de Bienestar", en VV.AA.: *Unión Europea y Estados de Bienestar*, CSIC/ IESA, Madrid.
- LANDWERLIN, G.M. (1995): "La postmodernización de la realidad familiar española", en *Revista Documentación Social* n° 98, enero - marzo, Madrid, pág. 25-38.
- LARAÑA, E. (1992): "Ideología, conflicto y movimientos sociales contemporáneos", en Moya, C.; Pérez-Agote, A.; Salcedo, J.; Tezanos, J.F. (comp.) *Escritos de Teoría Sociológica en Homenaje a Luis Rodríguez Zuñiga*, Ed. CIS, Madrid.

- LARRAÑAGA, P. (1977): *Contribución a la historia obrera de Euskalherria*, Ed. Auñamendi, San Sebastian.
- LAZARSFELD, P. (1985): “De los conceptos a los índices empíricos”, en *Metodología de las Ciencias Sociales*, Ed. Laia, Barcelona, pág. 35-46.
- LEAL, J. (1999): “Vivienda y exclusión social”, en IV Jornadas sobre la *Exclusión social*, Ayuntamiento de Santurce.
- LEAL, J. (1995): “La fragmentación de la estructura social española”, en Carabaña, J. (Ed.). *Desigualdad y clases sociales*, Ed. Visor, Madrid.
- LEIBFRIEND (1993): “Towards a European Welfare State”, en Jones, C. *New perspective on the Welfare State in Europe*, Ed. Routledge, Londres.
- LEIBFRIEND, S. (1994): *The Social dimension of the European Union: En route to positively joint sovereignty*, Journal of European Social Policy, 4.
- LENOIR, R. (1974): *Les exclus: Un français sur dix*, Ed. Seuil, París.
- LENSKI, G. (1969): *Poder y privilegio. Teoría de la estratificación social*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- LEPAGE, (1989): *Mañana el liberalismo*, Ed. Espasa Calpe, Madrid.
- LESSENICH, S. (1996): “España y los “Regímenes” de Estado de Bienestar”, en *Revista Internacional de Sociología, Tercera Época, n° 13, Enero-Abril*, pág. 147-161.
- LEWIS, O. (1965): *Antropología de la pobreza*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- LEWIS, O. (1965): *Los hijos de Sánchez*, Ed. Joaquín Mortiz, México.
- LINDBECK (1995): “Welfare state disincentives with endogenous habits and norms”, en *Scandinavian Journal of Economics n° 9*, pág. 477-494.
- LINDBECK, A. (1994): “Ampliación excesiva, reforma y retroceso de Estado de Bienestar”, en *El Estado de Bienestar posible, Revista de Instituto de Estudios Económicos, n° 1-2*, Madrid.
- LIPSET, S.M. (1983): *La sociedad postindustrial (América en su tercer siglo)*, Ed. Fraternidad, Buenos Aires.
- LLERA, F. (1982): “La estructura social del País Vasco”, en *Revista Internacional de Sociología, n° 40*, pág. 577-593.
- LLOVET, J. Y USIETO, R. (1990): *Los trabajadores sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*, Ed. Popular, Madrid.
- LOCH, C.S. (1895): “Manufacturing a New Pauperism”, en *The Nineteenth Century*, vol. XXXVII, n° 218.
- LOCKE, J. (1991): *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil*, Ed. Espasa Calpe. (Original de 1690).
- LOCKWOOD, D. (1974): “For T.H. Marshall”, en *Sociology n° 8*, pág. 363-367.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, M.A. (1988): “Transición de la sociedad preindustrial a una sociedad industrializada en el Goierri: la fábrica de hierros de Beasain”, en *Congreso Mundial Vasco, Congreso de Historia de EuskalHerria*, vol. V. Vitoria, pág. 75-86.
- LÓPEZ PINA, A. (ED.) (1978): *Poder y clases sociales*, Ed. Tecnos, Madrid.
- LÓPEZ, M.T. (1997): “Las políticas de protección social en los Estados de la Unión Europea”, en Nieto, J.A. (comp.) *La economía española ante la Unión Monetaria Europea*, Ed. Síntesis, Madrid.
- MANERO, F. (1985): *Subdesarrollo y países subdesarrollados*, ed Salvat, Barcelona.
- MANNHEIM, (1958): *Ideología y Utopía*, Ed. Aguilar, Madrid.

- MARSHALL, T.H. (1949): "Ciudadanía y Clase Social", publicado en *REIS*, nº 79, Julio, Septiembre, 1997.
- MARTÍN, J. Y DE MIGUEL, A. (1978): *La estructura social de las ciudades españolas*, C.I.S. Madrid.
- MARX, K.: "Formas anteriores a la producción capitalista" en Marx, K. (1972): *Los fundamentos de la crítica de la economía política*, Ed. Comunicación, Madrid.
- MARX, K.: "La lucha de clases en Francia", en *Obras Escogidas*, Akal, Madrid, 1975.
- MARX, K. ENGELS, F. (1848): *El manifiesto del partido comunista*, Ed. Progreso, Madrid.
- MASLOW, A.H. (1991): *Motivación y personalidad*, Ed. Díaz de Santos, Madrid.
- MASLOW, A.H. (1976): *El hombre autorrealizado. Hacia una Psicología del ser*, Ed. Kairós, Barcelona.
- MAYO, F. (1947): *Directrices del régimen de protección a la vivienda en España*, Madrid.
- MELUCCI, A. (1982): *L'invezione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali*, Ed. Il Mulino, Bolonia.
- MELUCCI, A. (1994): "¿Qué hay de nuevo en los «nuevos movimientos sociales?»" en Laraña, E. y Gusfield, J., *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Ed. CIS, Madrid.
- MELUCCI, A. (1994): "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales", en *Zona Abierta*, nº 69, pág. 153-180.
- MERTON, K. (1980): *Sociología y estructura sociales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- MESA, R. (1998): "Lo global no es lo universal", en *Temas para el Debate*, Madrid, pág. 45-47.
- MIGIONE, E (1993): *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MIGUEZ, A. (1967): *Galicia: éxodo y desarrollo*, Ed. Edicusa, Madrid.
- MILANO, S. (1990): "Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E." en *Documentos de Bienestar Social*, nº 23. Ed. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- MILIBAND, R. (1990): "Análisis de clases", en Giddens, A. (comp.): *Teoría Social, Hoy*, Ed. Alianza, Madrid. Pág. 418-444.
- MINGIONE, E. (1993): *Las sociedades fragmentadas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MISHRA (1983): *The Welfare State in Crisis*, Harvester, Brighton.
- MISHRA, R. (1989): "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- MISHRA, R. (1992): *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MISHRA, R. (1993): *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- MOIX, M (1986): *El Bienestar Social*, Ed, Trivium, Madrid.
- MOIX, M. (1991): *Introducción al Trabajo Social*, ed, Trivium, Madrid.
- MOLINER, M. (1991): *Diccionario Maria Moliner*. Ed. Gredos, Madrid.
- MONÉREO, J.L. (1995): "La política social en el Estado de Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 19, julio-sep. Madrid, pág. 7-45.

- MONÉREO, J.L. (1996): *Derechos sociales de ciudadanía y ordenamiento laboral*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- MONÉREO, J.L. (1996): *Público y privado en los sistemas de pensiones: un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Ed. Tecnos, Madrid.
- MONÉREO, J.L. (1997): *El sistema de protección por desempleo en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- MONÉREO, J.L. (1997): *Los planes de pensiones del sistema de empleo: la incidencia de la ley de ordenación y supervisión de los seguros privados*, Ed. Tirant le Blanch, Valencia.
- MONÉREO, J.L.: “Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I) y (II)”, en *REDT*, n° 56 (1992) y 57 (1993).
- MONÉREO, J.L. Y MERGER, A. (1998): *El derecho civil y los pobres*, Ed. Comares, Granada.
- MONEREO, M. (1998): “Neoliberalismo, exclusión social y lucha de clases”, en *Revista Sistema*, n° 145-146, Madrid, pág. 51-57.
- MONTERO F. (1990): “Aproximación tipológica al mutualismo popular y obrero en España: el mutualismo asistencial”, en *Historia social en España*, Compilador Santiago Castillo Ed. Siglo XXI, Madrid, 1991.
- MONTERO, F. (1988): *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid.
- MORA TEMPRANO, G. (1994): “El Estado de Bienestar y las familias monoparentales”, en *Actas del IV Congreso Vasco de Sociología*, Bilbao.
- MORA TEMPRANO, G. (1995): “Consecuencias en la aplicación de los tres modelos de políticas sociales” en *Revista Inguruak*, n° 11, Bilbao.
- MORA TEMPRANO, G. (1999): *La familia española ante los procesos de desigualdad y exclusión sociales*, Curso de Verano de la UNED, Ávila.
- MORENO, A. (1998): *España y el proceso de construcción europea*, Ed. Ariel, Barcelona.
- MORENO, J. (1988): “La izquierda y el neoliberalismo”, en *Revista Sistema*, n° 145-146, Madrid, págs. 41-50.
- MORENO, L. Y PEREZ YRUELA, M. (1992): *Política Social y Estado de Bienestar*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- MORENO, L.(1987): *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Ed. Instituto de Estudios avanzados, Madrid
- MORENO, L., SARASA, S. (1993): “Génesis y Desarrollo del Estado de Bienestar en España”, en *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Epoca, n° 6, Septiembre-Diciembre, pág. 27-69.
- MORRIS, L. (1994): *Dangerous classes. The underclass and social citizenship*, Ed. Routledge, Londres.
- MOYA, F.J. Y VALLEJOS, A. (1995): *Las actitudes ante la desigualdad en España*, CIS, Madrid.
- MUÑOZ BUSTILLO, R. (1989): *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar* Alianza Editorial, Madrid.
- MUÑOZ BUSTILLO, R. (1989): “Economía de mercado y Estado de Bienestar”, en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid.
- MUÑOZ, B.:(1994): “Dos interpretaciones sobre la crisis de la sociedad y del Estado de Bienestar: un replanteamiento de los términos, los contenidos y los problemas de la teoría

- de la crisis contemporánea”, en *Revista Sociedad y Utopía*, n° 4, septiembre, pág.121-151.
- MURILLO, F. Y BELTRÁN, M. (1983): “Estructura social y desigualdad en España”, en *Informe Sociológico sobre el cambio social en España, 1975-1983*, Fundación FOESSA, Madrid.
- NAVARRO, R., LUQUE, O. (1996): “Exclusión social: concepto y orientaciones en políticas de intervención social”, en *Intervención psicosocial*, vol. V, n° 13, pág. 39-53.
- NAVARRO, V. (1995): “Protección Social, flexibilidad laboral y desempleo”, en *Revista Sistema*, n° 129, pág. 41-60, Madrid.
- NISBET, R. (1975): *Introducción a la sociología. El vínculo social*, Ed. Vicens Universidad, Barcelona.
- NISKANEN, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Ed. Aldine Atherton, Chicago.
- NOYA, F.J. (1993): “Clase, conocimiento y ciudadanía. La (des)legitimación del Estado de Bienestar en la perspectiva de la sociología del conocimiento de Mannheim”, en *Revista Española de investigación sociológica*, n° 62, Madrid, pág. 99-119.
- NOYA, F.J. (1994): “¿Una economía moral internacional? Elías, Polanyi y la legitimación de la Ciudadanía Social Europea”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 65, pág. 103-134.
- NOYA, F.J. (1996): “Justicia distributiva: Actitudes, posiciones sociales y consecuencias políticas en España”, en *Perspectivas teóricas y comparadas de la igualdad*, Fundación Argenteria, Ed. Visor. Madrid.
- NOYA, F.J. (1997): *El ciudadano de las dos caras. Ambivalencia en las actitudes ante la igualdad y el Estado de Bienestar en España*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- NOYA, F.J. (1997): “Ciudadanía y capital social. Un estudio preliminar en torno a Ciudadanía y Clase social de T.H. Marshall”, en *REIS*, n° 79, julio-septiembre, pág. 267-295.
- NOZICK, R. (1988): *Anarquía, Estado y Utopía*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- O’CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado de Bienestar*, Ed. Península, Barcelona.
- O’CONNOR, J. (1987): *Crisis de acumulación*, Ed. Península, Barcelona.
- O’HIGGINS, M. (1993): “El Bienestar Social y la privatización: La experiencia británica”, en Kamerman, S.B. Kahn A.J. *La privatización y el Estado benefactor*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pág 183- 206
- OCDE (1990): *Recursos humanos y flexibilidad 1988-1989*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OFFE, C. (1983): “Competitive party democracy and the Keynesian welfare state, some reflections on their historial limits”, en Clegg, S. (comp.): *The state, class and recession*, Croom Helm, Londres.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, Ed. Hutchinson, Londres. / *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid, 1990.
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid.
- OFFE, C. (1992): *La gestión política*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (1998): *Tendences des migrations internationales: rapport annuel*, OCDE, Paris.

- ORTÍ, A. (1996): "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo", en García Ferrando, M. Ibañez, J. y Alvira, F. (comp.): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universidad, textos (2ª Ed.).
- PACI, M. (1989): *Publico e privato nei moderni sistemi di welfare* Ed. Liguori, Nápoles.
- PARAMIO, L. (1994): "Consolidación democrática desafección política y neoliberalismo", en *Revista Internacional de Sociología*, nº 7, enero - abril, pág. 11-30.
- PARKIN, F.(1978): *Orden Político y desigualdades de clase*, Ed. Debate, Madrid. (Escrito en 1971).
- PARSONS, T. (1940): "Clases sociales y conflictos entre clases a la luz de la reciente teoría sociológica", en Parsons, T. (1967): *Ensayos de teoría sociológica*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- PARSONS, T. (1951): "Una revisión analítica de la teoría de la estratificación social" en *Ensayos de Teoría sociológica*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- PARSONS, T. (1966): *El sistema social*, Ed. Revista de Occidente, Madrid.
- PASCUAL, P. (1991): "Crecimiento del gasto público en España (1958-1983) contrastación de la hipótesis de Wagner", en *Estudios de Ciencias sociales*, nº 9. Pamplona, pág. 220-248.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1974): *Pueblos y clases sociales en el campo español*, Ed. S.XXI, Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1980): *Clase Obrera, Orden Social y conciencia de clase*, Fundación del Instituto Nacional de Industria, Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1972): *Estructura social y Éxodo rural en España*, Ed. Estela, Barcelona.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1997): *La esfera pública y la sociedad civil*, Ed. Taurus, Madrid.
- PETRELLA, R. (1997): *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Ed. Debate, Madrid.
- PHALLER, A.; GOUGH, I.; Therborn, G. (1993): *Competitividad económica y Estado de Bienestar: estudio comparativo de cinco países avanzados*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- PICÓ, J. (1987): *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- PICÓ, J. (COMP.) (1988): *Modernidad y postmodernidad*, Ed. Alianza, Madrid.
- PITCH, T. (1993): "¿Soberanos/as o ciudadanos/as?" en *Revista Mientras Tanto*, nº 54, Madrid, pág. 77-95.
- PIZZORNO, A. (1987): "Considerazioni sulle teorie dei movimenti sociali", en *Problemi del Socialismo*, nº 12, pág. 11-27.
- PLANT, R. (1991): "Social Rights and the Reconstruction of Welfare", en Andrews, G. (Ed.) (1991): *Citizenship*, Ed. Lawrence & Wishart, London.
- PLANT, R. (1991): "Social Rights and the Reconstruction of Welfare", en Andrews, G. (ed): *Citizenship*, Ed. Lawrence and Wishart, Londres.
- PLANT, R. (1992): "Citizenship, rights and welfare", en Coote, A. (ed.): *The welfare of citizens*, IPPR/Rivers Oran Press, Londres.
- PLANT, R. LESSER, H. TAYLOR-GOOPY, P. (1980): *Political Philosophy and Social Welfare: essays on the normative basis of welfare provision*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- PLANT, R. Y BARRY, N. (1990): *Citizenships and Rights*, IEA Health and Welfare Unit, Londres.
- POLANYI, K. (1944): *La gran transformación*, Ed. La piqueta, Madrid, (Ed. española 1989).
- PRIETO, C. (1994): *Trabajadores y condiciones de trabajo*, Ed. HOAC, Madrid.

- PROCACCI, G. (1999): "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis del Estado de Bienestar", en García, S. y Lukes, S. (comp.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- RALLE, M. (1984): "El montepío obrero ¿Anacronismo o modelo?" en *Revista de Estudio de la historia Social*, nº 30, Madrid.
- RAWLS, J. (1993): *La teoría de la justicia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- RAYA DIEZ, E. (1994): "De la Administración a la gestión de servicios sociales", en *Documentos de Bienestar Social* nº 59, Gobierno Vasco, Vitoria.
- RAYA DIEZ, E. (1997): "La población desfavorecida como eje de las políticas contra la exclusión social", en *Actas del Simposio Políticas sociales contra la Exclusión Social*, Cáritas, Madrid.
- RAYA DIEZ, E. MORA TEMPRANO, G. FEDERACIÓN SARTU (1998): *Estudio de la percepción de los /as usuarios/as del I.M.I. de su proceso de inserción*, Estudio subvencionado por Gobierno Vasco, departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, convocatoria de 1997. (Sin publicar).
- RAYA DIEZ, E. MORA TEMPRANO, M.: "La evolución del concepto de ciudadanía y sus consecuencias en el diseño de las políticas sociales." en *VI Congreso Español de Sociología*, A Coruña.
- RAZ, J. (1986): *The morality of freedom*, Clarendon, Oxford.
- REICH, R.B. (1993): *El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, Madrid.
- REIN, M. (1993): "La estructura social de las instituciones: ni públicas ni privadas", en Kameron, S.B. Kahn A.J.: *La privatización y el Estado benefactor*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- REINHARD H. (1992): "La Política Social en la República Federal alemana", en Moreno L. y Pérez Yruela, M. (eds.): *Política Social y Estado de Bienestar*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- REQUENA Y DIEZ DE REVENGO, M. (1994): *Estrategias familiares*, Alianza Universidad, Madrid.
- RIACH, P. (1997): "The Labour Market of Fear", en Arestis, P., Palma, G. y Sawyer, M. (eds.): *Market, Unemployment and Economic Policy*, Routledge, Londres.
- RICH, B. (1994): "El cuco en el nido. 50 años de injerencia política del Banco Mundial", en *Revista HIKA*, nº 46, abril.
- RIESMAN, D. (1982): *State and Welfare*, Mac Millan, Londres.
- RITTER, G. (1989): *El Estado Social en su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid.
- RITZER, G. (1993): *Teoría sociológica contemporánea*, Ed. MacGrawHill, Madrid.
- ROBBINS, D. (1990): *Voluntary organizations in the European Community*, Voluntas, 1 y 2.
- ROBERTI, P. (1989): "Reflexiones críticas sobre los principios y los instrumentos del Estado de Bienestar, con referencias al caso italiano", en Muñoz del Bustillo, R.: *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- ROBERTSON, A. (1992): "El desarrollo del Estado de Bienestar en Gran Bretaña", en *Política Social y Estado de Bienestar*, Moreno L. y Pérez Yruela, M., Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- ROCHE, M. (1992): *Rethinking Citizenship: welfare, ideology and change in modern society*, Polity Press, Cambridge.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. Y MONTSERRAT, J. (1996): *Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1982): “Estado de Bienestar y política social: Concepciones teóricas”, en *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, nº 13.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1984): “La participación política en las sociedades industriales occidentales: ciudadanos, partidos políticos y bienestar social”, en *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, nº 5, enero - junio, págs. 407-430.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1988): “Política Social y pobreza”, en VV.AA.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1989): “Orígenes y Evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general”, en *Revista Política y Sociedad*, nº2, pág. 77-87.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1990): *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1991): *Estado, privatización y bienestar*, Ed. Icaria, Barcelona.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1992): “Fundamentos teóricos de la política social”, en Moreno, L. Pérez Yruela, M. (comp.): *Política social y Estado de Bienestar*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1993): “Transformaciones socioeconómicas y política social: la segunda reestructuración del Estado de Bienestar”, en *Revista de Documentación Social*, nº 93, pág. 53-72.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994): “Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar: Debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar”, en *Revista Internacional de Sociología*, nº 8 y 9 Mayo- Diciembre. Madrid, pág. 7-27.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1996): “Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social”, en VV.AA.: *Dilemas del Estado de Bienestar*, Ed. Visor.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1997): “Conflicto, gobernabilidad y política social”, en Giner, S. Y Sarasa, S. (comp.): *Buen Gobierno y Política Social*, Ed. Ariel, Barcelona.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1997): “Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea”, en *Unión europea y Estado de Bienestar*, CSIC/IESA, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1998): *Política social y pobreza*, Curso de Doctorado de la Universidad del País Vasco.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia un división pluralista del bienestar “ en *Revista Hacienda Pública española*, nº 1, Madrid, pág. 91-103.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. Y OTROS (1985): *Política social y crisis económica: aproximación a la experiencia española*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- RODRÍGUEZ GUERRA, J. (1992): “Paradojas de la crisis del Estado de Bienestar” en *Revista Internacional de Sociología*, nº1, Abril, pág.105.
- ROSALES, J.M. (1994): “Ciudadanía en democracia: condiciones para una política cívica”, en *Revista Sistema*, Madrid, nº 122, pág. 5-23.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nueva cuestión social*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

- ROUSSEAU, J.J. (1973): *La desigualdad entre los hombres*, Ed. Península. (Escrita en 1750).
- ROUSSEAU, J.J. (1983): *Contrato social*, Ed. Sarpe, Madrid. (Escrita en 1762).
- RUBIO CARRACEDO, J. ROSALES, J.M (1995): El nuevo pluralismo y la ciudadanía compleja, en *Revista Sistema*, nº 126, Madrid, pág. 53-62.
- RUBIO LARA, M.J. (1990): *La formación del Estado social*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- RUIZ MIGUEL, A. (1995): “Igualdad liberal y socialdemócrata”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 53, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. (1991): “La crisis del Estado de Bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español”, en Rodríguez Cabrero, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar*, Ed. Fuhem I carria, Barcelona, pág. 185-210.
- RULL SABATER, A. (1983): *Política económica en España, aproximación histórica*, Ed. Istmo, Madrid, pág. 347-356.
- SABINE, G. (1986): *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, (1ª Ed. en castellano 1954).
- SALAS, R., BAVEREZ, N. Y REYNOUD, B. (1990): *La invención del paro en Francia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SALUSTIANO DEL CAMPO (COMP.): *Tratado de Sociología*, Ed. Taurus, Madrid.
- SÁNCHEZ - CASAS, C. (1997): “Movimientos sociales e integración”, en *Papeles de la FIM*, nº 8, Madrid, pág. 161-168.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1993): *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.J. (1998): *La transición española en sus documentos*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SARASA, S. (1994): *Asociaciones altruistas y Estado de Bienestar: una perspectiva comparada*. Ponencia presentada al II Congrés Català de Sociologia, Gerona, 15 y 16 de Abril.
- SARASA, S. (1995): “La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas” en Sarasa, S. y Moreno, L. (comp.): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC/IESA, Madrid.
- SARASA, S. (1996): “Pluralismo agonístico y gestión del bienestar”, en VV.AA.: *Dilemas del Estado de Bienestar*, Ed. Visor, Madrid.
- SARASA, S. Y MORENO, L. (COMP.): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC/IESA, Madrid.
- SCHMITTER, P. (1996): “La democracia post-liberal ¿tiene futuro?”, en Tezanos, J.F. (ed.): *La democracia post-liberal*, Ed. Sistema, Madrid.
- SECO, C. (1994): “La Inflexión Social de la Restauración: Dato y Canalejas”, en *Nación y Estado en la España liberal*, Comp. Guillermo Cortazar. Ed. Noesis, Madrid.
- SESEÑA, L.M. Y MARTÍN, M. (1994): “Los guardianes de la ortodoxia liberal”, en *Revista Viento Sur*, monográfico FMI/BM: *El negocio de la pobreza*, nº 15, junio.
- SHAW, J.C. (1991): *Gestión de Servicios*, Ed. Díaz de Santos, Madrid.
- SIERRA BRAVO, R. (1988): *Tesis Doctorales y trabajos de investigación científica*, Ed. Paraninfo, Madrid.
- SIMONIS, Y. (1992): “Marcas del cuerpo, marcas de la cultura y derechos del ciudadano” en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 32, Vitoria, pág. 155-166.

- SOLCHAGA, C. (1997): *El fin de la edad dorada*, Ed. Taurus, Madrid.
- SOLOW, R.W. (1990): *The Labour Market as a Social Institution*, Basil Balckwell, Londres.
- SOROKIN, P. (1961): *Estratificación y movilidad social*, Universidad Nacional de México, México.
- STARR, P. (1993): “El significado de privatización”, en Kamerman, S. Khan, A. (comp.): *La privatización y el estado benefactor*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- SUBIRATS, J. Y GOMÁ, R. (1997): “Gobierno y política social: Potencial y límites de la Unión Europea”, en Giner, S. y Sarasa, S. (Comp.): *Buen Gobierno y Política Social*, Ed. Ariel, Barcelona.
- TAYLOR -GOOBY, P. (1991): *Social Change, social welfare and social science*, Harvester-Wheatsheaf. Londres.
- TAYLOR, C.H. (1989): “The Liberal - Communitarian Debate”, en Rosenblum (ed.): *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge (Mass) Harvard, U.P.
- TAYLOR, S.J. Y BOGDAN, R. (1984): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. La búsqueda de significados, Ed. Paidós, Barcelona.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1991): “Welfare State Regimes and Welfare Citizenship”, en *Jornal of European Social Policy*, n° 1, pág. 93-105.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1995): “Who Wants the Welfare State?”, en Svallfors (ed.): *Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective*, IS. Umea.
- TEJERINA, B. FERNÁNDEZ SOBRADO, J.M.; AIERDI, X. (1995): *Sociedad Civil, Protesta y Movimientos sociales en el País Vasco*, Ed. Servicio de Publicaciones del País Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- TEZANOS, J.F. (1975): *Estructura de clases en la España actual*, Ed. Edicusa, Madrid;
- TEZANOS, J.F. (1978): *Estructura de clases y conflictos de poder en la España postfranquista*, Ed. Edicusa, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1989): “Nuevos enfoques en la izquierda europea actual”, en *Revista Sistema*, n° 90, mayo, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1992): “La estratificación social: Desigualdad y jerarquización”, en Salustiano del Campo (comp.): *Tratado de Sociología*, Ed. Taurus, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1994): “Clases sociales y desigualdad en las sociedades tecnológicas avanzadas”, en *Revista Internacional de Sociología*, n° 8 y 9, Mayo- Diciembre, pág. 89-135.
- TEZANOS, J.F. (1994): “Socialismo y clases medias”, en *Revista Sistema*, n° 123, pág. 5-37, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1996): “Las infraclases en la estructura social”, en *Revista Sistema*, n° 131, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1997): *Tendencias en estratificación y desigualdad social en España*, Ed. Sistema, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1998): “Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis” en *Textos de Sociología*, n° 4, Departamento. de Sociología II, UNED, Madrid.
- TEZANOS, J.F. (1998): “La exclusión social en España”, en *Temas para el Debate*, n° 49, Madrid, pág. 63-97.
- TEZANOS, J.F. (1998): “Neoliberalismo, socialismo y democracia”, en *Revista Sistema*, n° 145-146, Madrid. pág. 17-33.
- TEZANOS, J.F. (ED.) (1996): *La democracia post-liberal*, Ed. Sistema, Madrid.

- TEZANOS, J.F. Y OTROS (1973): *Las nuevas clases medias*, Ed. Edicusa, Madrid.
- THERBORN, G. (1978): *¿Cómo domina la clase dominante?: aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- THERBORN, G. (1987): *La ideología del poder y el poder de la ideología*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- THERBORN, G. (1987): "Welfare State and capitalist market", en *Acta sociológica*, n° 30, pág. 237-254.
- THERBORN, G. (1989): *Por qué en algunos países hay más paro que en otros: la extraña paradoja del crecimiento y el desempleo*, Ed. Alfons el Magnanim, Valencia.
- THERBORN, G. (1989): "Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones del cambio" en Muñoz del Bustillo, R.: *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- THERBORN, G. (1993): "Los derechos de los niños desde la constitución del concepto de menor. Un estudio comparado de los países occidentales", en Moreno, L. (comp.): *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Ed. CSIC, Madrid.
- THERBORN, G. (1996): "Más allá de la ciudadanía ¿Democracia postliberal o liberalismo postdemocrático?", en Tezanos, J.F. (ed.): *La democracia post-liberal*, Ed. Sistema.
- TITMUS, R. (1963): *Essays on the Welfare State*, Ed. George Allen & Unwin, Londres.
- TITMUS, R. (1976): *Commitment to welfare*, Ed. George Allen & Unwin, Londres.
- TITMUS, R. (1981): *Política social*, Ed. Ariel, Barcelona. (Ed. original 1974).
- TOBIN, J. (1982): "La economía de la oferta: Conceptos y posibilidades operativas", en *Papeles de Economía Española*, n° 10.
- TOHARIA, L. (1986): "Un fordismo inacabado, entre la transición política y la crisis económica en España", en Boyer, R. (dir.): *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países, entre 1973 y 1985*, Ministerio de trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- TORRES, L. (1997): "Neoliberalismo y política económica de izquierdas. Reflexiones para una alternativa necesaria", en *Papeles de la FIM*, n° 8, pág. 99-132.
- TORTOSA, J.M. (1992): *Sociología del sistema mundial*, Ed. Tecnos, Madrid.
- TORTOSA, J.M. (1993): *La pobreza capitalista*, Ed. Tecnos, Madrid.
- TOURAINÉ, A. (1971): *La sociedad postindustrial*, Ed. Ariel, Barcelona. (Ed. original 1969).
- TOURAINÉ, A. (1993): *Crítica a la modernidad*, Ed. Temas de hoy, Madrid.
- TUMIN, M. (1953): "Algunos principios de estratificación. Un análisis crítico" en Bendix, R. Lipset, S.M. (1972): *Clase, Status y Poder*, Ed. Euroamérica, Madrid.
- TUÑÓN DE LARA, M. Y OTROS (1977): *Clases y conflictos sociales en la Historia*, Ed. Cátedra, Madrid.
- UGARTE, J. (ED.) (1998): *La transición en el País Vasco y en España*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- URRUTIA, V. (1984): "Transformaciones demográficas y Urbanización en el País Vasco", en *Papers, Revista de Sociología*, n° 22-23, pág. 27-61.
- URRUTIA, V. (1999): "Vivienda y exclusión social: una visión desde Euskadi", en *IV Jornadas sobre la Exclusión Social*, Ayuntamiento de Santurce.
- USITALO, H. (1992): "El modelo escandinavo de Política Social", en Moreno L. y Pérez Yruela, M.: *Política Social y Estado de Bienestar*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

- VAN VUCHT TUISSEN, L. (1993): "La política social en la integración europea", en *"Intercambio social y desarrollo de bienestar"*, Moreno, L. (comp.), Centro Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- VEGA, R. SERRANO, B. (1998): *Clandestinidad, represión y lucha política. El movimiento obrero de Gijón bajo el régimen franquista*, Ed. Ayuntamiento de Gijón, Gijón.
- VERDAGUER, C. (1993): "Los movimientos sociales, de la esperanza al desconcierto", en *Documentación social, n° 90*, enero, marzo.
- VILAS, C. (1997): "Democracia y alternativas al neoliberalismo", en *Papeles de la FIM, n° 8*, pág. 25-38.
- VILLASANTE, T.R. (1993): "El sentido de los movimientos sociales en la actualidad", en *Documentación social, n° 90*, enero, marzo.
- VV.AA. (1953): *Los Seguros sociales en España, de 1936 a 1955*, Publicaciones del I.N.P., Madrid.
- VV.AA. (1986): *De la Beneficencia al Bienestar Social*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- VV.AA. (1990): *Historia de la acción social pública. Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- VV.AA. (1990): "Renta Mínima y Salario ciudadano" en *Revista Documentación Social n° 78*, Ed. Cáritas, Madrid.
- VV.AA. (1994): *Desarrollo, pobreza y medio ambiente*, Ed. Talasa, Madrid.
- VV.AA. (1994): "FMI/BM. El negocio de la pobreza", en *Viento Sur, n° 15, Junio*.
- VV.AA. (1995): *Las desigualdades sociales en España*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid.
- WALZER, M. (1993): *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WEBER, M. (1972): *Ensayos de Sociología contemporánea*, Ed. Martínez Roca, Barcelona.
- WEBER, M. (1980): *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México (Original 1922).
- WILENSKY, H.L. & LEBEAUX, C.N. (1965): *Industrial Society and Social Welfare*, Ed. The Free Press, Nueva York. (1ª Ed. 1958).
- WILENSKY, H.L. (1975): *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures*, University of California Press, Berkeley.
- WILENSKY, H.L. (1980): *Neo-corporativismo, accentramento e stato assistenziale*, Ed. Cappelli, Bologna.
- WILSON, W.J. (1987): *The truly Disadvantaged. The inner city, the underclass and Public Policy*, The University of Chicago Press, Chicago.
- WITKINS, F.M. (1974): "El concepto de Estado", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Ed. Aguilar, Madrid, pág.459-470.
- WOLFE, A. (1980): *Los límites de la legitimidad*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- WRIGHT, E. O. (1978): *Clases, Crisis y Estado*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- WRIGHT, E.O. (1994): *Clases*, Ed. siglo XXI, Madrid.
- WRIGHT, E.O. (1995): "Análisis de clase" en Carabaña, J.: *Desigualdad y clases sociales*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid.
- WRIGHT, E.O. (1995): "El análisis de clase de la pobreza", en Carabaña, J. (ed.): *Desigualdad y Clases Sociales. Un seminario en torno a Erik O. Wright.*, Ed. Visor, Fundación Argentaria, Madrid.

- WRIGHT, E.O.; ANDRÉS, F.; CARABAÑA, J. (1994): *Teorías Contemporáneas de las clases sociales*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- WRIGHT, E. O. (1997): *Class Counts. Comparative studies in class analysis*, Ed. Cambridge University Press, Londres.
- XIBERRAS, M. (1993): *Les théories de l'exclusion*, Ed. Meridiens Klincksieck, Paris.
- ZAPATA, R. (1996): "Ciudadanía y Estados de Bienestar o De la ingravidez de lo sólido en un mundo que se desnewtoniza social y políticamente", en *Revista SISTEMA*, nº 130, Madrid, pg. 75-96.
- ZAPATERO, V. (1987): "Tres visiones sobre el Estado de Bienestar", en *Revista SISTEMA*, nº 80-81 noviembre, Madrid.
- ZUBERO, I. (1994): "Exclusión social y ciudadanía", en *Actas del III Congreso Vasco de Sociología*, Bilbao.

11. ANEXOS

*Anexo I***FUENTES DE DOCUMENTACIÓN**

| Fuente | Documentación Administrativa |
|--|---|
| Gobierno Vasco | Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca, 1989-1998. Presupuesto del departamento de Trabajo y Seguridad Social. |
| Parlamento Vasco | Debates parlamentarios: Proposición no ley sobre la situación de pobreza que viven numerosas familias en Euskadi (1987) Discurso del Lehendakari el 30 de septiembre de 1988 Proyecto de Ley sobre el Ingreso Mínimo de Inserción Proyecto de Ley contra la Exclusión Social Legislación: Ley 6/1982 de servicios sociales Ley 27/1983 de relaciones entre las Instituciones Comunes de la C.A.E. Ley 5/1996 servicios sociales Ley 2/1990 del Ingreso Mínimo de Inserción Decreto 26/1993 de Ayudas de Emergencia Social Ley 12/1998 contra la Exclusión Social |
| Diputación Foral de Gipuzkoa | Presupuestos generales de la Diputación Foral de Gipuzkoa 1986-1998 Presupuesto del departamento de Bienestar social. |
| Ayuntamiento de Eibar | Actas de la Comisión informativa de Sanidad y Bienestar Social, 1979-1998 Actas del Consejo Municipal de Bienestar Social, 1988-1993 Presupuesto municipal 1990-1998 |
| Fuente | Informes o Estudios |
| Gobierno Vasco | Las políticas del gasto público. Diez años de Gobierno Vasco (1981-1989) Plan Extraordinario de Euskadi en la Europa del 93 |
| Departamento de Trabajo y Seguridad Social | Estudio de la Pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca, Avance de Resultados 1986 Encuesta de Pobreza y Desigualdades sociales, 1996 Políticas de Bienestar Social para Euskadi en la Europa del 93. Informe de Evaluación del Plan de Lucha contra la Pobreza, 1988-1992 |
| Diputación Foral de Gipuzkoa | Memoria de Actividades Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997 |
| Ayuntamiento de Eibar | Memoria de actividades 1996-1998 |
| Fuente | Estadísticas |
| Eustat | Censo de población y vivienda, 1981 y 1991 Padrón municipal de habitantes, 1986 y 1996 Encuesta de población y vivienda 1996 Encuesta de población en relación con la actividad, 1998 Directorio de actividades económicas, 1991-1996 |
| Fundación BBV | Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1993, avance 1994-1995 |
| Ministerio de trabajo y Asuntos sociales | Boletín de Estadísticas laborales, nº57 (1980-1984) y nº 152 (1985-1998) |
| Dirección provincial del INEM de Gipuzkoa | Información estadística de las prestaciones por desempleo en Gipuzkoa, 1985-1997 |
| Diputación Foral de Gipuzkoa | Estadísticas de beneficiarios del Ingreso Mínimo de Inserción y de Pensiones no contributivas, 1990-1998 |
| Ayuntamiento de Eibar | Estadística de Ayudas de Emergencia Social, 1989-1997 |

*Anexo 2***Entrevistas semiestructuradas**
Perfil sociodemográfico de las personas entrevistadas**Entrevista semiestructurada: Gemma Zabaleta**

Cargo: Diputada Foral de Bienestar Social, 1991-1993, (PSOE)

Razones para su elección.

La razón principal es su posición de responsabilidad política a nivel provincial durante los años de desarrollo de los servicios sociales, auspiciado por la puesta en marcha de Plan de Lucha contra la Pobreza. Su discurso sirve para clarificar informaciones procedentes de datos secundarios de principios de los noventa.

Entrevista semiestructurada: Víctor Caño

Cargo: Concejales de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar, 1991-1995 (PNV)

Razones para su elección

La actividad de la legislatura que presidió en materia de servicios sociales locales ha sido la principal razón para elegirle. La entrevista permitía ahondar en las motivaciones que orientaron determinadas apuestas políticas emprendidas por el Ayuntamiento durante esa época.

Entrevista semiestructurada: Trabajadora Social de Cáritas

Cargo: Trabajadora social de Cáritas de Eibar, 1979-1998

Razones para su elección

Su puesto de trabajo le permite desempeñar un papel de observadora externa al desarrollo de los servicios sociales municipales desde su creación a principios de los ochenta hasta la actualidad. Conoce la problemática social local, así como las políticas emprendidas por el Ayuntamiento, puesto que coordina sus intervenciones con las trabajadoras sociales municipales. A diferencia de éstas su memoria histórica abarca todo el periodo de estudio debido a su estabilidad en el puesto durante 20 años. Por otro lado, su actividad realizada desde una ONG de tradición caritativa permite abarcar también el discurso de la iniciativa privada no lucrativa asentada localmente.

*Anexo 3***Entrevistas en profundidad****Perfil sociodemográfico de las personas entrevistadas****Ruptura familiar (Municipio 25.000 habitantes) [M1]****Perfil:**

Mujer, 60 años, casada, ama de casa, sin cualificación. Usuaria de servicios sociales, perceptora de Ingreso Mínimo de Inserción.

Razones para su elección

Su vivencia como usuaria de servicios sociales derivado de un proceso de movilidad descendente debido a conflictos conyugales - sin llegar a la separación - es representativo del discurso de mujeres que se ven abocadas a la exclusión por un cambio de status de su pareja.

Ruptura familiar remota (Municipio 100.000 habitantes) [M2]**Perfil:**

Mujer, 45 años, viuda, con tres hijos, sin estudios. El acceso a los servicios sociales se debió a la separación. Usuaria de servicios sociales desde hace más de cinco años. Perceptora del Ingreso Mínimo de Inserción, como complemento a la pensión de viudedad y a otros ingresos (tenencia en casa de un «pupilo»).

Razones para su elección

La ruptura familiar se produjo en un pasado remoto, lo que le supuso la responsabilidad de mantener a sus tres hijos. Ha vivido durante los últimos 10 años en una situación de precariedad económica, en trabajos de baja cualificación y remuneración. Su discurso pretende catalizar la posición de mujeres, de hogares mono-maternales que adoptan un papel de «ama de casa». Su ciclo vital trasciende en el de sus hijos y, por tanto, proyecta en ellos la mejora económica de su situación.

Pobreza tradicional (Municipio 100.000 habitantes) [M3]**Perfil:**

Mujer, 29 años, soltera, sin estudios, usuaria de servicios sociales desde hace tres años. Perceptora del Ingreso Mínimo de Inserción y de Ayudas de Emergencia Social en concepto de alquiler

Razones para su elección

Su historia familiar muestra una herencia de pobreza y de relación con los servicios sociales. Compagina el trabajo en economía sumergida (sin informar a los servicios sociales) con la percepción de las ayudas. Mantiene una relación de tensión con los servicios sociales. Su discurso es representativo de las personas en situación de exclusión que canalizan su agresividad hacia la sociedad excluyente.

Situación de precariedad (Municipio de 100.000 habitantes) [M4]**Perfil:**

Mujer 32 años, separada con un hijo a cargo, estudios básico, cursos de formación ocupacional. Es usuaria de servicios sociales hace más de tres años. Está acogida al Plan de Lucha contra la Pobreza, percibe el Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Emergencia Social, en concepto de alquiler.

Razones para su elección

Realiza búsqueda de empleo pero no encuentra un «lugar ocupable» en la estructura social. Su discurso es representativo de las personas en situación de pobreza que, a pesar de intentar salir de la pobreza, se encuentran con los obstáculos del modelo de producción postindustrial, deteriorando su autoestima y sentido de identidad. Su discurso es representativo de las familias monomaterales, a la vez que, como mujer joven sabe que tiene que buscar un trabajo para ella.

Ruptura familiar presente (Municipio de 10.000 habitantes) [M5]**Perfil:**

Mujer, 35 años, estudios medios; separada un año antes de la realización de la entrevista, con dos hijas a su cargo. Durante unos meses perceptora de ayudas económicas de tipo asistencial. La separación le lleva a la búsqueda desesperada de trabajo.

Razones para su elección

La separación ha provocado un proceso de movilidad descendente, que está en pleno auge en el momento de realización de la entrevista, por tanto su discurso es representativo de la vivencia de la exclusión de las familias monomaterales en las fases iniciales del cambio de posición socioeconómica.

Precariedad laboral (Municipio 100.000 habitantes) [H1]**Perfil:**

Hombre, 32 años, soltero, estudios medios de baja demanda, usuario de servicios sociales desde hace más de tres años. En la actualidad no percibe ayudas porque no presentó la solicitud a tiempo; después de 10 años de emancipación ha tenido que regresar al domicilio paterno por motivos económicos.

Razones para su elección

Su trayectoria laboral se ha desarrollado en un mercado de trabajo con condiciones laborales en precario, sin seguridad social, contratos (orales) temporales. Su discurso es representativo de personas que sobreviven en situación de precariedad derivadas del acceso irregular al mercado de trabajo.

Precariedad laboral (Municipio 100.000 habitantes) [H2]**Perfil:**

Hombre, 35 años, vive en pareja, estudios básicos, oficio de herrero. Usuario de servicios sociales desde hace más de tres años. Perceptor del Ingreso Mínimo de Inserción complementario a los ingresos del trabajo de su compañera.

Razones para su elección

Busca trabajo en las empresas de la zona y, también, realiza algunas «chapuzas» como herrero. Su discurso es representativo de las personas que acceden a los servicios sociales en momentos de recesión económica.

Potencial usuario en un breve plazo (Municipio 10.000 habitantes) [H3]**Perfil:**

Hombre, 40 años, separado, con una hija a cargo, sin estudios y con oficio obsoleto. Percibe el subsidio de desempleo, sin perspectivas de trabajo.

Razones para su elección

La dificultad para encontrar un trabajo muestra un itinerario asistencial en el cual al finalizarse el periodo reconocido por el INEM para la percepción del subsidio de desempleo, le sigue la demanda de prestaciones asistenciales en el Ayuntamiento. Su discurso es representativo de situaciones de movilidad descendentes derivadas de una ruptura laboral.

Ruptura laboral (Municipio 100.000 habitantes) [H4]**Perfil:**

Hombre, 45 años, casado, con tres hijos, aprendiz de fontanero. Usuario de servicios sociales durante algunos periodos de tiempo; en el momento de realizar la entrevista, trabaja la mujer, él realiza las tareas domésticas, además de participar en acciones de formación ocupacional.

Razones para su elección

La ruptura laboral unida a la edad dificultan el acceso al mercado laboral motivo por el cual se acepta un cambio de roles, siendo la mujer quien aporta los ingresos y el marido el que se encarga del cuidado de los hijos y de la casa. Su discurso es representativo de la vivencia de exclusión de hombres expulsados del mercado de trabajo y que han tenido que cambiar sus expectativas de rol.

Ruptura laboral (Municipio de 10.000 habitantes) [H5]**Perfil:**

Hombre, 52 años, soltero, usuario de servicios sociales desde hace más de tres años. Perceptora del Ingreso Mínimo de Inserción y de Ayudas de Emergencia Social en concepto de alquiler.

Razones para su elección

El proceso de reconversión industrial expulsó del mercado de trabajo a un amplio contingente de población, que debido a la dificultad para ser reabsorbidos por las empresas consolidaron su posición social como «prejubilados» asistenciales, ya que por edad no se podían percibir pensiones de jubilación. Su discurso es representativo de los demandantes de prestaciones sociales que no buscan trabajo ante la baja probabilidad de encontrarlo y reorientan sus expectativas personales hacia un nuevo estatuto el de “usuario de servicios sociales”.

Escala de Categorías análisis documental

Actas de la Comisión de Bienestar Social

I. Asuntos Tratados:

- I.1. Sanitarios
- I.2. Sociales
- I.3. Consumo
- I.4. Plan de Lucha contra la Pobreza

II. Tipo de Política social

- II.1. Universal
- II.2. Selectiva: comprobación de medios

III. Tipo de programa

- III.a. Prevención
 - III a 1. Sensibilización
 - III a 2 Formación de profesionales
 - III a 3 Prevención directa grupo de riesgo
- III b Promoción
 - III b 1 Cesión de locales a grupos
 - III b 2 Subvención a entidades no lucrativas
 - III b 3 Organización de curso y jornadas
- III c Asistencia
 - III c 1 Prestaciones económicas regulares
 - III c 2 Ayuda de emergencia puntual
 - III c 3 Atención residencial
 - III c 4 Atención domiciliaria
 - III c 5 Exención de tasas municipales
 - III c 6 Cobertura de gastos sanitarios
 - III c 7 Ayudas para tratamiento a drogodependientes
 - III c 8 Acogimiento de emergencia, ayudas psicológicas y jurídicas
- III d Participación social

IV. Población atendida

- IV.1 Mujer
- IV.2 Minusvalía
- IV.3 Menor
- IV.4 Tercera edad
- IV.5 Minorías étnicas
- IV.6 Drogodependientes
- IV.7 Entidades sociales
- IV.8 Población general
- IV.9 Marginación

Anexo 5**Escala de categorías para el análisis del discurso****ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD**

Unidades de Registro: palabras y frases

I. IDENTIDAD PERSONAL

- 1.1. Sentimientos positivos hacia el yo: conformidad, orgullo, etc.
- 1.2. Sentimientos negativos hacia el yo: vergüenza, rechazo, etc.
- 1.3. Estado físico/emocional (salud, sentimientos, etc.)

II. TRABAJO

- 2.1. Actividad diaria
- 2.2. Búsqueda de trabajo
- 2.3. Cursos. Acciones de formación para el empleo
- 2.4. Trabajo sumergido
- 2.5. Idealización del trabajo

IV. SITUACIÓN ECONÓMICA

- 4.1. Carencia económica para gastar
- 4.2. Régimen de tenencia de bienes (vivienda, coche, tierra, etc.)
- 4.3. Apoyo económico de terceros (familiares, amigos/as, etc.)

V. SERVICIOS SOCIALES

- 5.1. Valor de la ayuda: positiva/negativa
- 5.2. Instrumentación de las prestaciones económicas
- 5.3. Acciones de inserción pactadas con los Servicios Sociales
- 5.4. Referencia a la trabajadora social

VI. SENTIMIENTO DE PERTENENCIA

- 6.1. Autopercepción de exclusión
- 6.2. Autopercepción de inclusión

Anexo 6**Protocolos entrevistas semiestructuradas****Diputada Foral de Bienestar Social en Gipuzkoa, 1991-1993**

Cómo valora la política social autonómica y de la Diputación Foral de Gipuzkoa desde la formación del Gobierno Vasco hasta la actualidad.

Pros y contras del Plan de Lucha contra la Pobreza, Ley contra la exclusión social

¿Desde su punto de vista, el plan llegó a la población inicialmente prevista?

Cinco años después de su gestión en la Diputación foral que balance hace de trabajo realizado

¿Cómo se ve la política social desde el Gobierno?, ¿y desde la oposición?

Tendencias de futuro en política social, ¿Qué se hace actualmente y qué se podía hacer en materia social?

Concejal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Eibar, 1991-1995.

- Trabajar en la Administración local supone estar cerca de los problemas de la vecindad. ¿Piensa que el Ayuntamiento de Eibar daba respuestas a esos problemas? ¿Cuáles eran? ¿Cómo se respondía?

- El Plan de Lucha contra la Pobreza se gestó los años previos a su etapa como concejal, si bien se empezó a desarrollar a partir de 1991. ¿Qué opinión le merece en cuanto a población atendida, necesidades cubiertas, satisfacción de la población, gestión, etc.?

- ¿Quién es o debe ser la población destinataria de los servicios sociales?

- ¿Cómo ve la política social actualmente?

Trabajadora social de Cáritas, 1979 – 1998

Evolución de los problemas sociales en Eibar

La respuesta institucional ante la demanda social

Coordinación Cáritas – Ayuntamiento en la atención a la población desfavorecida

Anexo 7

Tabla A 1:
Evolución de la estructura laboral en el País Vasco

| | 1981 | 1986 | 1991 | 1996 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Técnicos y directivos | 79.988 | 99.422 | 134.561 | 165.899 |
| Empleados Administración | 79.162 | 86.916 | 102.507 | 102.036 |
| Vendedores | 46.486 | 65.175 | 76.039 | 70.802 |
| Servicios | 49.780 | 65.175 | 81.409 | 77.630 |
| Agricultura y extracción | 10.735 | 21.593 | 17.377 | 13.874 |
| Obreros | 255.914 | 275.605 | 292.238 | 258.859 |
| Otros | 8.934 | 6.716 | | |
| Parados | 124.143 | 184.278 | 166.788 | 209.178 |
| Excedente | 124.143 | 184.278 | 166.788 | 209.178 |

Fuente: Eustat, censos y padrones de población y vivienda, 1981, 1986, 1991 y 1996.

Tabla A 2 :
Población de derecho y de hecho. (Datos absolutos y % vertical de Gipuzkoa)

| | Población de derecho | | | Población de hecho | | |
|------|----------------------|----------|------------|--------------------|----------|------------|
| | C.A.P.V. | Gipuzkoa | Gipuzkoa % | C.A.P.V. | Gipuzkoa | Gipuzkoa % |
| 1900 | 602.204 | 196.531 | 32,64 | 603.596 | 195.850 | 32,45 |
| 1910 | 672.884 | 221.427 | 32,91 | 673.788 | 226.684 | 33,64 |
| 1920 | 783.125 | 260.504 | 33,26 | 766.775 | 258.557 | 33,72 |
| 1930 | 884.601 | 296.269 | 33,49 | 891.710 | 302.329 | 33,90 |
| 1940 | 948.096 | 325.003 | 34,28 | 955.764 | 331.753 | 34,71 |
| 1950 | 1.039.465 | 371.024 | 35,69 | 1.061.240 | 374.040 | 35,25 |
| 1960 | 1.358.707 | 473.951 | 34,88 | 1.371.654 | 478.337 | 34,87 |
| 1970 | 1.867.287 | 626.049 | 33,53 | 1.878.636 | 631.003 | 33,59 |
| 1975 | 2.072.100 | 679.754 | 32,81 | 2.072.430 | 682.517 | 32,93 |
| 1981 | 2.141.809 | 694.681 | 32,43 | 2.134.967 | 692.986 | 32,46 |
| 1986 | 2.136.100 | 689.222 | 32,27 | 2.133.002 | 688.894 | 32,30 |
| 1991 | 2.104.041 | 676.488 | 32,15 | 2.109.009 | 676.307 | 32,07 |
| 1996 | 2.098.055 | 676.208 | 32,23 | 2.107.307 | 680.035 | 32,27 |

Fuente: EUSTAT. Evolución de la Población de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, Censos de Población, Padrones de Población y Estadística de Población.

Tabla A. 3 :
Población ocupada según sectores económicos (en miles)

| | Total | Agricultura | Industria | Construcción | Servicios |
|--|-------|-------------|-----------|--------------|-----------|
| Comunidad Autónoma del País Vasco | | | | | |
| 1955 | 736,6 | 182,9 | 322,8 | | 230,9 |
| 1964 | 887,6 | 154,8 | 452,1 | | 280,7 |
| 1975 | 985,4 | 105,7 | 521,3 | | 358,4 |
| 1985 | 656,4 | 33,1 | 268,1 | 37,4 | 317,9 |
| 1986 | 687,5 | 30,5 | 262,7 | 43,2 | 351,2 |
| 1987 | 701,4 | 31 | 249,3 | 50,4 | 370,7 |
| 1988 | 697,9 | 29,8 | 245,6 | 52,7 | 369,9 |
| 1989 | 718,9 | 24,1 | 260,3 | 56,5 | 378 |
| 1990 | 739,8 | 23,8 | 258,6 | 57 | 400,4 |
| 1991 | 755,9 | 25,8 | 247,2 | 63,4 | 419,5 |
| 1992 | 734,1 | 22,9 | 241 | 59,4 | 410,9 |
| 1993 | 691,2 | 20,4 | 214,7 | 58,6 | 397,4 |
| 1994 | 693,5 | 23,4 | 197,7 | 64,8 | 407,6 |
| 1995 | 712,7 | 24,2 | 202,9 | 60,7 | 425 |
| 1996 | 724,2 | 24,7 | 208,1 | 59,6 | 431,8 |
| 1997 | 739,4 | 25,8 | 213,1 | 60,6 | 439,9 |
| 1998 | 773,9 | 19,4 | 233,5 | 63,5 | 457,5 |
| Gipuzkoa | | | | | |
| 1955 | 186,6 | 28,1 | 98,1 | | 60,4 |
| 1964 | 242,3 | 28,4 | 133,4 | | 80,5 |
| 1975 | 269,6 | 26,1 | 145 | | 98,5 |
| 1985 | 221,7 | 11,2 | 95,3 | 11 | 104,2 |
| 1986 | 235 | 13,8 | 94,5 | 11,7 | 115,1 |
| 1987 | 244,8 | 14,3 | 96,7 | 12,9 | 120,9 |
| 1988 | 238,4 | 12,2 | 87,7 | 12,7 | 125,9 |
| 1989 | 240,2 | 11,3 | 90,6 | 15 | 123,3 |
| 1990 | 249,8 | 9,3 | 88,1 | 18,4 | 134 |
| 1991 | 257,2 | 10 | 89,6 | 19 | 138,6 |
| 1992 | 245,7 | 9,9 | 87,5 | 16,8 | 131,5 |
| 1993 | 227,5 | 9,1 | 79,2 | 16,8 | 122,4 |
| 1994 | 228,9 | 10,2 | 76 | 17,3 | 125,6 |
| 1995 | 235,8 | 9,7 | 74,9 | 16,9 | 134,4 |
| 1996 | 242,8 | 8,4 | 79,5 | 17,9 | 136,9 |
| 1997 | 250,5 | 8,5 | 84,4 | 19,8 | 137,9 |
| 1998 | 262,8 | 7,6 | 88,4 | 19,6 | 147,1 |

Fuente: EUSTAT. *Encuesta de Población en Relación con la Actividad*

Tabla A. 4:
Composición de la estructura laboral del País Vasco

| | 1991 | | 1993 | | 1995 | |
|---|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|
| | Nº establec. | Empleos | Nº establec. | Empleos | Nº establec. | Empleos |
| TOTAL | 133.493 | 692.930 | 153.778 | 700.146 | 137.805 | 633.087 |
| Industria extractiva | 77 | 1.497 | 83 | 1.316 | 77 | 920 |
| Industria manufacturera | 12.891 | 228.821 | 14.751 | 218.597 | 13.095 | 187.770 |
| Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua | 207 | 4.488 | 224 | 4.386 | 235 | 4.369 |
| Construcción | 13.825 | 50.177 | 16.456 | 54.325 | 13.589 | 48.209 |
| Comercio, reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales de uso doméstico | 47.485 | 118.663 | 53.287 | 121.704 | 48.048 | 111.678 |
| Hostelería | 14.466 | 36.319 | 16.444 | 38.723 | 15.609 | 36.890 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 4.680 | 27.929 | 5.212 | 29.617 | 5.093 | 24.972 |
| Intermediación financiera | 4.950 | 23.050 | 5.784 | 23.989 | 3.971 | 19.728 |
| Actividades inmobiliarias y de alquiler, servicios empresariales | 12.787 | 38.423 | 16.498 | 41.144 | 15.760 | 46.071 |
| Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria | 681 | 47.822 | 680 | 47.889 | 712 | 41.717 |
| Educación | 3.799 | 47.341 | 4.357 | 45.816 | 3.541 | 44.840 |
| Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales | 6.152 | 40.080 | 6.809 | 41.144 | 6.766 | 40.031 |
| Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad, servicios personales | 10.001 | 23.083 | 11.051 | 25.410 | 9.975 | 21.573 |
| Actividad no determinada | 1.492 | 5.137 | 2.142 | 6.086 | 1.334 | 4.319 |

Fuente: EUSTAT, *Encuesta de población y vivienda, 1996*.

Tabla A. 5:
Población ocupada del País Vasco según el nivel de instrucción (en miles)

| | Nivel de instrucción | | |
|------|----------------------------|----------------------|-------------------------|
| | Estudios primarios y menos | Estudios secundarios | Estudios universitarios |
| 1985 | 356,2 | 214,6 | 85,6 |
| 1986 | 341,6 | 249,9 | 96 |
| 1987 | 329,4 | 271,1 | 100,8 |
| 1988 | 321,2 | 278,4 | 98,2 |
| 1989 | 306,3 | 301,7 | 110,8 |
| 1990 | 301,1 | 313,8 | 124,9 |
| 1991 | 286,8 | 331,5 | 137,5 |
| 1992 | 267,6 | 341,7 | 124,8 |
| 1993 | 249,6 | 311,2 | 130,3 |
| 1994 | 233,5 | 317,8 | 142,3 |
| 1995 | 223,5 | 338,3 | 150,8 |
| 1996 | 219,9 | 354,4 | 149,9 |
| 1997 | 214,8 | 368,2 | 156,4 |
| 1998 | 202,5 | 395,9 | 175,5 |

Fuente: Eustat, *Encuesta de población en relación con la Actividad, 1998.*

Tabla A. 6:
Establecimientos por estratos de empleo

| | 1991 | | 1993 | | 1995 | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Nº | Empleos | Nº | Empleos | Nº | Empleos |
| C.A.P.V. | | | | | | |
| Total | 133.493 | 692.830 | 153.778 | 700.146 | 137.805 | 633.087 |
| 2 ó menos | 95.622 | 126.012 | 115.869 | 149.141 | 104.308 | 130.940 |
| 3--5 | 23.312 | 85.277 | 23.034 | 83.615 | 19.442 | 70.945 |
| 6--9 | 5.858 | 42.173 | 6.060 | 43.738 | 5.468 | 39.267 |
| 10--14 | 2.790 | 32.275 | 2.929 | 33.881 | 2.847 | 33.058 |
| 15--19 | 1.442 | 24.045 | 1.490 | 24.859 | 1.507 | 25.284 |
| 20--49 | 2.767 | 84.017 | 2.737 | 82.832 | 2.653 | 80.157 |
| 50--99 | 951 | 65.889 | 948 | 65.405 | 926 | 64.071 |
| 100--249 | 519 | 78.652 | 495 | 74.306 | 457 | 68.336 |
| 250--499 | 138 | 46.197 | 134 | 45.260 | 127 | 42.656 |
| 500 ó más | 94 | 108.293 | 82 | 97.109 | 70 | 78.373 |
| Gipuzkoa | | | | | | |
| Total | 44.430 | 230.183 | 51.763 | 232.810 | 47.960 | 214.435 |
| 2 ó menos | 31.188 | 41.253 | 38.379 | 49.603 | 35.894 | 44.873 |
| 3--5 | 8.114 | 29.520 | 8.170 | 29.524 | 7.041 | 25.573 |
| 6--9 | 2.092 | 15.035 | 2.156 | 15.542 | 2.033 | 14.589 |
| 10--14 | 958 | 11.075 | 1.004 | 11.622 | 990 | 11.487 |
| 15--19 | 533 | 8.873 | 537 | 8.968 | 557 | 9.377 |
| 20--49 | 963 | 29023 | 962 | 29036 | 899 | 27058 |
| 50--99 | 317 | 21746 | 306 | 21130 | 322 | 22038 |
| 100--249 | 180 | 26911 | 172 | 25719 | 154 | 22672 |
| 250--499 | 56 | 18273 | 56 | 19194 | 50 | 16426 |
| 500 ó más | 29 | 28474 | 21 | 22472 | 20 | 20342 |

Fuente: Eustat, *Directorio de actividades económicas, 1991-1996*

Tabla A. 7:
**Población en edad de trabajar por la situación laboral,
País Vasco, 1996 (Datos absolutos)**

| Categoría de población | C.A.P.V. | | | GIPUZKOA | | |
|---------------------------|-----------|---------|---------|----------|---------|---------|
| | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| Población de 16 a 64 años | 1.499.989 | 752.958 | 747.031 | 482.144 | 243.438 | 238.706 |
| Potencialmente activos* | 1.049.992 | 527.071 | 522.928 | 337.501 | 170.407 | 167.094 |
| Población activa | 898.278 | 564.215 | 334.063 | 295926 | 185.445 | 110.481 |
| Ocupados/as | 689.100 | 458.861 | 230.239 | 233028 | 154484 | 78544 |
| Parados/as | 209.178 | 360.892 | 398.036 | 62898 | 30961 | 31937 |
| Remanentes* | 151.714 | 37.144 | 188.865 | 41575 | -15038 | 56613 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística de población y vivienda del Eustat, 1996.

Tabla A. 8:
Población parada según sexo. (En miles)

| | C.A.P.V. | | | Gipuzkoa | | |
|------|----------|---------|---------|----------|---------|---------|
| | Total | Varones | Mujeres | Total | Varones | Mujeres |
| 1985 | 175,3 | 92,7 | 82,5 | 58,7 | 30,5 | 28,2 |
| 1986 | 182,9 | 93,2 | 89,7 | 62,2 | 30,6 | 31,7 |
| 1987 | 194,2 | 97,5 | 96,7 | 56,7 | 27,9 | 28,7 |
| 1988 | 191,7 | 95,7 | 96,1 | 55,6 | 27,4 | 28,3 |
| 1989 | 166,4 | 71,3 | 95,1 | 51,7 | 20,5 | 31,3 |
| 1990 | 143,2 | 59,6 | 83,6 | 37,8 | 16,6 | 21,2 |
| 1991 | 158 | 62,6 | 95,3 | 41,2 | 17,2 | 23,9 |
| 1992 | 182,6 | 77,5 | 105,1 | 50,9 | 24,1 | 26,8 |
| 1993 | 222,5 | 102,4 | 120 | 63,5 | 33,4 | 30,2 |
| 1994 | 230,9 | 103 | 127,9 | 71,4 | 33,5 | 37,9 |
| 1995 | 223 | 98,7 | 124,2 | 67,9 | 28,7 | 39,3 |
| 1996 | 209,1 | 90,7 | 118,3 | 61 | 24,7 | 36,4 |
| 1997 | 198,2 | 83,9 | 114,4 | 54 | 22,1 | 31,9 |
| 1998 | 172,3 | 70,6 | 101,8 | 48 | 20,0 | 28,0 |

Fuente: Eustat, *Encuesta de población en Relación con la actividad, 1998*

Tabla A. 9:
**Población parada según duración en el desempleo,
 País Vasco, 1996 (datos en miles)**

| | Duración del paro (1) | | | | | |
|------|-----------------------|------------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| | Total | Menos de 6 meses | 6-11 meses | 12-23 meses | 2 años o más | Ya encontró |
| 1993 | 222,5 | 50,9 | 41,2 | 49,8 | 84,2 | 0,7 |
| 1994 | 230,8 | 52,4 | 31,3 | 48,7 | 97,3 | 1,2 |
| 1995 | 223 | 54,5 | 23,8 | 40,3 | 103,6 | 0,8 |
| 1996 | 209,1 | 52,9 | 25,2 | 34,3 | 95,8 | 0,9 |
| 1997 | 198,2 | 52,6 | 21,6 | 32,6 | 90,5 | 1,1 |
| 1998 | 172,3 | 48,6 | 17,1 | 24,0 | 81,0 | 1,6 |

(1) Esta información sólo está disponible desde el 2º trimestre de 1993.

Fuente: Eustat, *Encuesta de población en Relación con la actividad, 1998*.

Tabla A.10:
Población ocupada por tipo de contrato, País Vasco, 1993-1998

| | Contrato indefinido | Contrato temporal | Otros | Contrato indefinido | Contrato temporal | Otros |
|-------|---------------------|-------------------|-------|---------------------|-------------------|-------|
| | Datos absolutos | | | % | | |
| 1993 | 400,6 | 120,1 | 25,2 | 73,38 | 22,00 | 4,62 |
| 1994 | 374,4 | 135,1 | 28,3 | 69,62 | 25,12 | 5,26 |
| 1995 | 366,4 | 148,6 | 30,2 | 67,20 | 27,26 | 5,54 |
| 1996 | 357,2 | 157,5 | 37,0 | 64,76 | 28,55 | 6,71 |
| 1997 | 360,1 | 167,8 | 37,4 | 63,70 | 29,68 | 6,62 |
| 1998* | 399,4 | 170,5 | | 65,63 | 28,02 | 0,00 |

*Los datos de 1998 son la media de los tres primeros trimestres del año.

Fuente: Eustat, *Encuesta de población en relación con la actividad*.

Tabla A.11:
**Características sociodemográficas de la población ocupada
asalariada por sexo, tipo de contrato y sector, País Vasco, 1996 (en miles)**

| | Total | Varones | Mujeres | Agricultura | Industria | Construcción | Servicios |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | 565,3 | 355,6 | 209,8 | 9 | 185,3 | 39,2 | 331,9 |
| 16-24 años | 55,9 | 31,7 | 24,3 | 0,9 | 17,2 | 5,3 | 32,6 |
| 25-44 años | 339,7 | 200 | 139,7 | 5,9 | 92,5 | 23,3 | 217,9 |
| 45 o más | 169,7 | 123,9 | 45,8 | 2,2 | 75,5 | 10,6 | 81,4 |
| Indefinido-fijo | 360,1 | 248,1 | 112 | 5,6 | 137 | 16,7 | 200,8 |
| 16-24 años | 7,5 | 4,3 | 3,2 | 0,3 | 2,1 | 0,4 | 4,7 |
| 25-44 años | 206,4 | 131,2 | 75,1 | 3,7 | 63,6 | 9,3 | 129,8 |
| 45 o más | 146,2 | 112,6 | 33,6 | 1,6 | 71,3 | 7,0 | 66,3 |
| Temporal | 167,8 | 102,1 | 65,7 | 3,0 | 47,2 | 21,9 | 95,7 |
| 16-24 años | 40,6 | 25,6 | 15,1 | 0,5 | 14,6 | 4,7 | 20,8 |
| 25-44 años | 110,5 | 65,5 | 45 | 1,9 | 28,5 | 13,7 | 66,4 |
| 45 o más | 16,7 | 11,1 | 5,6 | 0,6 | 4,1 | 3,5 | 8,5 |
| Sin contrato y otros | 37,4 | 5,3 | 32,1 | 0,3 | 1,1 | 0,6 | 35,4 |
| 16-24 años | 7,7 | 1,8 | 6 | 0 | 0,5 | 0,1 | 7,1 |
| 25-44 años | 22,8 | 3,3 | 19,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 21,7 |
| 45 o más | 6,8 | 0,3 | 6,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 6,6 |

Fuente: EUSTAT. *Encuesta de Población en Relación con la Actividad.*

Tabla A.12:
**Población de 16 y más años ocupada por la profesión detallada,
según el sexo (en %)**

| | C.A.P.V. | | | Gipuzkoa | | |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Total | Varones | Mujeres | Total | Varones | Mujeres |
| PROPIETARIOS | | | | | | |
| 41 Propietario comercio | 3,07 | 3,02 | 3,19 | 2,94 | 2,82 | 3,18 |
| 42 Jefe ventas-compras | 0,27 | 0,33 | 0,16 | 0,26 | 0,32 | 0,15 |
| 51 Propietario hostelería | 0,57 | 0,54 | 0,64 | 0,55 | 0,49 | 0,67 |
| 60 Empresario agrario | 0,03 | 0,05 | 0,00 | 0,02 | 0,02 | 0,01 |
| 61 Agricultor autónomo | 1,28 | 1,43 | 1,00 | 1,16 | 1,35 | 0,79 |
| SUBTOTAL | 5,24 | 5,36 | 4,99 | 4,94 | 5,02 | 4,78 |
| Directores | | | | | | |
| 20 Dtor Admon.pública | 0,06 | 0,06 | 0,04 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| 21 Dtor Empresa | 3,18 | 3,79 | 1,96 | 3,09 | 3,71 | 1,87 |
| 40 Director comercio | 1,70 | 2,28 | 0,54 | 1,53 | 1,99 | 0,61 |
| 50 Director hostelería | 0,39 | 0,37 | 0,44 | 0,37 | 0,32 | 0,48 |
| SUBTOTAL | 5,33 | 6,50 | 2,99 | 5,05 | 6,09 | 3,01 |
| Técnicos | | | | | | |
| 01 Químico, físico | 0,51 | 0,52 | 0,51 | 0,46 | 0,45 | 0,48 |
| 02 Ingeniero superior | 1,17 | 1,55 | 0,40 | 0,98 | 1,27 | 0,41 |
| 03 Ingeniero técnico | 1,70 | 2,28 | 0,54 | 1,53 | 1,99 | 0,61 |
| 04 Piloto navegación | 0,07 | 0,09 | 0,01 | 0,02 | 0,03 | 0,00 |
| 05 Biólogo, agrónomo | 0,06 | 0,04 | 0,09 | 0,05 | 0,03 | 0,08 |
| 06 Médico, veterinario | 1,64 | 1,35 | 2,21 | 1,48 | 1,20 | 2,05 |
| 07 Ats, auxiliar | 3,01 | 0,70 | 7,62 | 2,84 | 0,62 | 7,20 |
| 08 Estadístico, matemático | 0,92 | 0,98 | 0,79 | 0,81 | 0,87 | 0,68 |
| 09 Economista | 0,69 | 0,73 | 0,62 | 0,43 | 0,44 | 0,42 |
| 11 Técnico contable | 0,39 | 0,37 | 0,44 | 0,37 | 0,32 | 0,48 |
| 12 Profesional derecho | 0,96 | 0,90 | 1,08 | 0,82 | 0,76 | 0,95 |
| 13 Profesor | 6,45 | 3,60 | 12,14 | 6,42 | 3,55 | 12,07 |
| 14 Miembro clero | 0,19 | 0,22 | 0,12 | 0,20 | 0,24 | 0,14 |
| 15 Escritor periodista | 0,26 | 0,24 | 0,31 | 0,26 | 0,23 | 0,33 |
| 16 Escultor pintor | 0,40 | 0,39 | 0,43 | 0,43 | 0,43 | 0,44 |
| 17 Músico artista | 0,17 | 0,19 | 0,15 | 0,19 | 0,20 | 0,17 |
| 18 Deportista | 0,15 | 0,17 | 0,10 | 0,15 | 0,18 | 0,10 |
| 19 Otros profesionales | 2,09 | 1,87 | 2,53 | 2,05 | 1,85 | 2,45 |
| SUBTOTAL | 20,84 | 16,20 | 30,09 | 19,51 | 14,66 | 29,07 |

| Trabajadores | | | | | | |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 31 Jefe oficina | 0,18 | 0,19 | 0,16 | 0,14 | 0,15 | 0,14 |
| 32 Taquígrafo, mecanógrafo | 1,01 | 0,20 | 2,62 | 0,80 | 0,20 | 1,97 |
| 33 Empleado contabilidad | 0,93 | 0,74 | 1,32 | 0,93 | 0,72 | 1,35 |
| 34 Operador contable | 0,08 | 0,09 | 0,06 | 0,11 | 0,12 | 0,07 |
| 35 Inspector transporte | 0,18 | 0,23 | 0,08 | 0,18 | 0,23 | 0,09 |
| 36 Revisor cobrador | 0,14 | 0,12 | 0,16 | 0,14 | 0,12 | 0,17 |
| 37 Cartero ordenanza | 0,51 | 0,57 | 0,38 | 0,41 | 0,46 | 0,31 |
| 38 Telefonista telegrafista | 0,17 | 0,08 | 0,36 | 0,16 | 0,08 | 0,33 |
| 39 Otros empleados | 11,60 | 8,43 | 17,93 | 11,03 | 7,59 | 17,81 |
| 43 Viajante comercio | 1,38 | 1,65 | 0,83 | 1,29 | 1,51 | 0,86 |
| 44 Agente cambio-bolsa | 0,26 | 0,28 | 0,23 | 0,25 | 0,27 | 0,22 |
| 45 Dependiente comercio | 5,22 | 3,16 | 9,31 | 5,11 | 3,24 | 8,79 |
| 49 Otros comerciantes | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| 52 Encargado personal | 0,04 | 0,02 | 0,07 | 0,04 | 0,01 | 0,08 |
| 53 Cocinero camarero | 3,61 | 2,79 | 5,24 | 3,85 | 2,73 | 6,06 |
| 54 Otro personal hostelería | 1,02 | 0,15 | 2,76 | 0,98 | 0,15 | 2,63 |
| 55 Conserje portero | 3,06 | 1,46 | 6,25 | 2,73 | 1,27 | 5,61 |
| 56 Trabajador lavandería | 0,09 | 0,03 | 0,22 | 0,10 | 0,03 | 0,25 |
| 58 Personal protección | 1,53 | 2,03 | 0,52 | 1,23 | 1,61 | 0,49 |
| 59 Personal serv diversos | 0,20 | 0,19 | 0,23 | 0,21 | 0,21 | 0,21 |
| 62 Trabajador agrícola | 0,25 | 0,33 | 0,09 | 0,27 | 0,36 | 0,11 |
| 63 Trabajador forestal | 0,14 | 0,21 | 0,02 | 0,13 | 0,19 | 0,02 |
| 64 Pescador | 0,31 | 0,45 | 0,02 | 0,46 | 0,68 | 0,03 |
| 70 Contra maestre capataz | 2,79 | 3,60 | 1,19 | 2,85 | 3,65 | 1,28 |
| 71 Minero cantero | 0,07 | 0,10 | 0,01 | 0,08 | 0,11 | 0,02 |
| 72 Trabajador siderometalúrgico. | 1,04 | 1,48 | 0,18 | 1,02 | 1,42 | 0,23 |
| 73 Trabajador madera | 0,23 | 0,27 | 0,14 | 0,35 | 0,41 | 0,21 |
| 74 Trabajador química | 0,07 | 0,10 | 0,03 | 0,06 | 0,07 | 0,03 |
| 75 Trabajador textil | 0,17 | 0,17 | 0,18 | 0,23 | 0,22 | 0,24 |
| 76 Curtidor | 0,01 | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,02 | 0,00 |
| 77 Trabajador alimentación | 1,49 | 1,62 | 1,22 | 1,69 | 1,91 | 1,28 |
| 78 Trabajador tabaco | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| 99 Peón | 3,38 | 4,38 | 1,41 | 2,81 | 3,46 | 1,55 |
| 100 Fuerzas armadas | 0,13 | 0,18 | 0,02 | 0,11 | 0,15 | 0,02 |
| Subtotal | 41,13 | 35,12 | 53,10 | 39,65 | 33,20 | 52,32 |

| Oficios tradicionales | | | | | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| 57 Peluquero esteticista | 1,00 | 0,25 | 2,51 | 1,02 | 0,22 | 2,60 |
| 79 Sastre tapicero | 0,46 | 0,35 | 0,70 | 0,48 | 0,36 | 0,74 |
| 80 Zapatero | 0,08 | 0,09 | 0,04 | 0,07 | 0,09 | 0,04 |
| 81 Ebanista carpintero | 0,52 | 0,70 | 0,16 | 0,69 | 0,92 | 0,25 |
| 82 Trabajador de la labra | 0,08 | 0,12 | 0,00 | 0,08 | 0,11 | 0,00 |
| 83 Forjador ajustador | 3,18 | 4,41 | 0,72 | 3,63 | 4,98 | 0,98 |
| 84 Mecánico relojero | 5,16 | 7,17 | 1,16 | 6,55 | 9,01 | 1,69 |
| 85 Electricista, montador | 2,46 | 3,49 | 0,42 | 2,42 | 3,40 | 0,50 |
| 86 Operador radio-tv | 0,04 | 0,05 | 0,02 | 0,04 | 0,05 | 0,03 |
| 87 Fontanero calderero | 3,02 | 4,39 | 0,30 | 3,09 | 4,47 | 0,36 |
| 88 Joyero platero | 0,08 | 0,10 | 0,05 | 0,07 | 0,09 | 0,04 |
| 89 Trabajador vidrio, cerámica | 0,04 | 0,06 | 0,01 | 0,04 | 0,05 | 0,02 |
| 90 Trabajador caucho | 0,11 | 0,15 | 0,03 | 0,12 | 0,16 | 0,04 |
| 91 Trabajador papel | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,02 | 0,03 | 0,02 |
| 92 Trabajador artes gráficas | 0,55 | 0,68 | 0,29 | 0,53 | 0,66 | 0,28 |
| 93 Pintor | 1,00 | 1,45 | 0,12 | 1,11 | 1,60 | 0,13 |
| 94 Artesano y otros | 0,25 | 0,33 | 0,10 | 0,22 | 0,27 | 0,13 |
| 95 Albañil | 3,70 | 5,41 | 0,30 | 3,97 | 5,80 | 0,35 |
| 96 Operador maquina fija | 2,23 | 2,56 | 1,58 | 3,13 | 3,51 | 2,39 |
| 97 Estibador cargador | 0,92 | 1,18 | 0,41 | 0,94 | 1,19 | 0,44 |
| 98 Conductor | 4,36 | 6,23 | 0,62 | 4,29 | 6,14 | 0,66 |
| SUBTOTAL | 29,30 | 39,20 | 9,59 | 32,52 | 43,11 | 11,69 |

Fuente: Eustat, *Estadística de población y vivienda, 1996*.

Tabla A. 13:

Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997.

(Datos absolutos)

| | Contributiva | | Subsidio | | Total | |
|------|--------------|----------------|------------|---------------|------------|----------------|
| | Nº Recibos | Importe bruto | Nº Recibos | Importe bruto | Nº Recibos | Importe bruto |
| 1992 | 200.417 | 21.066.480.380 | 103.186 | 4.597.297.994 | 303.603 | 25.663.778.374 |
| 1993 | 264.828 | 25.632.278.172 | 116.331 | 5.252.452.437 | 381.159 | 30.884.730.609 |
| 1994 | 215.697 | 23.035.302.766 | 103.303 | 4.689.150.443 | 319.000 | 27.724.453.209 |
| 1995 | 169.787 | 16.738.961.852 | 86.763 | 3.990.786.223 | 256.550 | 20.729.748.075 |
| 1996 | 136.766 | 14.224.858.269 | 78.785 | 3.688.947.807 | 215.551 | 17.913.806.076 |
| 1997 | 124.162 | 12.705.087.521 | 66.783 | 3.409.024.513 | 190.945 | 16.114.112.034 |
| 1998 | 88.739 | 10.039.774.907 | 54.454 | 2.610.172.312 | 143.193 | 12.649.947.219 |

Fuente: INEM, Dirección Provincial de Gipuzkoa.

Tabla A. 14:
Evolución de las nóminas por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997.
(Datos absolutos)

| | Deducciones | | | Total | Cotizaciones | |
|------|------------------------|-----------------------|-------------|--------------------|---------------|-------------|
| | Deducción S. Social | Deducción I.R.P.F. | Total | Importe líquido | Contributiva | Subsidio |
| 1992 | | | 0 | 25.663.778.374 | 7.156.937.473 | 950.620.881 |
| 1993 | | | 0 | 30.884.730.609 | 9.871.784.974 | 943.688.488 |
| 1994 | 242.590.157 | 599.936.598 | 842.526.755 | 26.881.926.454 | 9.032.271.266 | 871.684.129 |
| 1995 | 485.304.553 | 340.504.781 | 825.809.334 | 19.903.938.741 | 6.831.848.318 | 768.960.542 |
| 1996 | 586.642.810 | 274.015.588 | 860.658.398 | 17.053.147.678 | 5.888.154.243 | 760.597.611 |
| 1997 | 552.139.119 | 256.436.260 | 808.575.379 | 15.305.536.655 | 5.268.017.707 | 716.607.764 |
| 1998 | 449.455.423 | 199.163.002 | 648.618.425 | 12.001.328.794 | 4.108.182.094 | 563.003.312 |

Fuente: INEM, Dirección Provincial de Gipuzkoa.

Tabla A. 15:
Evolución de las nóminas
por desempleo en Gipuzkoa, 1992-1997. (Datos absolutos)

| | Recaudado Seg.Social |
|------|----------------------|
| 1992 | 23.498.730.424 |
| 1993 | 24.383.094.655 |
| 1994 | 26.468.471.849 |
| 1995 | 27.476.470.179 |
| 1996 | 29.552.733.996 |
| 1997 | 31.885.985.939 |

Los datos de 1998 corresponde al acumulado hasta octubre.

Fuente: INEM, Dirección provincial de Gipuzkoa.

Anexo 8***Definición operativa de pobreza de mantenimiento y acumulación*****Umbral de pobreza de mantenimiento utilizados en el estudio de 1986**

| Tamaño | Menor de 45 años | | | Entre 45 y 74 años | | | 75 y más años | | |
|---------|------------------|---------|-----------|--------------------|---------|-----------|---------------|---------|-----------|
| | Miseria | Pobreza | No pobres | Miseria | Pobreza | No pobres | Miseria | Pobreza | No pobres |
| 1 per. | 39.026 | 58.919 | 78.812 | 29.941 | 41.417 | 52.893 | 19.957 | 33.305 | 46.653 |
| 2 per. | 45.902 | 75.298 | 104.694 | 34.267 | 60.920 | 87.573 | 30.489 | 51.136 | 71.783 |
| 3 per. | 51.175 | 86.916 | 122.657 | 42.468 | 76.347 | 110.226 | 39.678 | 65.713 | 91.748 |
| 4 per. | 55.671 | 96.231 | 136.791 | 50.071 | 89.608 | 129.145 | 48.082 | 78.512 | 108.942 |
| 5 per. | 59.693 | 104.138 | 148.583 | 57.285 | 101.460 | 160.635 | 46.012 | 90.133 | 124.254 |
| 6 per. | 63.389 | 111.079 | 158.769 | 64.220 | 112.299 | 160.378 | 63.583 | 100.897 | 138.211 |
| 7 per. | 66.844 | 117.307 | 167.770 | 70.940 | 122.361 | 173.782 | 70.872 | 110.988 | 151.104 |
| 8 per. | 70.114 | 122.983 | 175.852 | 77.489 | 131.804 | 186.119 | 77.942 | 120.556 | 163.170 |
| 9 per. | 73.235 | 128.218 | 183.201 | 83.897 | 140.736 | 197.575 | | | |
| 10 per. | 76.234 | 133.089 | 189.944 | 90.187 | 149.238 | 208.289 | | | |
| 11 per. | | | | 96.374 | 157.370 | 218.366 | | | |
| 12 per. | | | | 102.473 | 165.180 | 227.887 | | | |
| 13 per. | | | | 108.493 | 172.707 | 236.921 | | | |

Fuente: Gobierno Vasco (1987): *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance de resultados)*, Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.

Los umbrales de pobreza de acumulación se estimaron en base a la media de la posesión de bienes y capitales entre los hogares no pobres de mantenimiento de la Comunidad Autónoma, grupo adoptado como punto de referencia, alcanza el valor de 215,1 puntos. Aplicando los porcentajes de 50% y 75% del valor medio definían cuatro niveles sociales en el continuum deprivación - no deprivación:

1. Hogares muy pobres de acumulación, puntuación inferior a 107.55 puntos
2. Hogares pobres de acumulación, puntuación entre 107.56 y 161.33 puntos
3. Hogares no pobres 1 de acumulación, puntuación entre 161.34 y 215.0
4. Hogares no pobres 2 de acumulación, puntuación igual o superior a 215.1 puntos

A efectos de cálculo, la obtención de la puntuación escalar para cada hogar se realizaba a partir de los siguientes ítems:

| | VALOR |
|--|--------|
| VARIABLES RELATIVAS A LA VIVIENDA | 200.00 |
| Disponibilidad de agua corriente | 27.52 |
| Superficie útil de la vivienda | 19.22 |
| Disponibilidad de bañera o ducha | 26.66 |
| Buena insonorización interior | 13.19 |
| No exposición a la vista de los vecinos | 19.78 |
| Vistas agradables desde la vivienda | 18.64 |
| Ausencia de problemas de humedad | 20.06 |
| Disponibilidad de un colegio de E.G.B. | 13.04 |
| Disponibilidad de un ambulatorio o consultorio | 11.32 |
| Disponibilidad de un cine | 7.03 |
| Disponibilidad de lugares para jugar, pasear, etc. | 11.61 |
| Disponibilidad de una parada de autobús urbano | 11.93 |
| VARIABLES RELATIVAS A OTROS BIENES | 100.00 |
| Cámara fotográfica | 0.37 |
| 250.000 ptas, en cuentas bancarias | 12.29 |
| T.V. Color | 5.93 |
| Tocadiscos de menos de diez años | 1.58 |
| Cocina eléctrica con horno | 5.19 |
| Frigorífico congelador | 2.78 |
| Lavavajillas | 0.65 |
| Mobiliario de cocina de menos de diez años | 5.29 |
| Lavadora automática | 5.10 |
| Máquina de coser | 2.69 |
| Teléfono | 3.61 |
| Automóvil fabricado con posterioridad a 1975 | 40.80 |
| Garaje | 10.01 |
| Instalación fija de calefacción | 1.39 |
| Más de 100 libros | 1.34 |
| Más de 50 tocadiscos | 0.98 |

Umbral de pobreza de mantenimiento utilizados en el estudio de 1996

| Tamaño del hogar | Menor de 45 años | | Entre 45 y 64 años | | 65 y más años | |
|------------------|------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|
| | Pobreza | Ausencia de bienestar | Pobreza | Ausencia de bienestar | Pobreza | Ausencia de bienestar |
| 1 persona | 54.630 | 120.117 | 66.142 | 99.962 | 53.354 | 83.584 |
| 2 personas | 72.348 | 152.950 | 80.105 | 133.724 | 73.099 | 134.484 |
| 3 personas | 85.267 | 176.173 | 89.602 | 158.538 | 87.882 | 177.621 |
| 4 personas | 95.811 | 194.758 | 97.015 | 178.890 | 100.150 | 216.381 |
| 5 personas | 104.878 | 210.514 | 103.185 | 196.458 | 110.834 | 252.181 |

Fuente: Gobierno Vasco (1996): *Encuesta de Pobreza y Desigualdades sociales*, Departamento de Economía, Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Vitoria Gasteiz.

Para el estudio de la situación de la pobreza de acumulación se han tenido en cuenta una serie de indicadores de calidad de vida relativos a las instalaciones y equipamientos de los hogares, así como a los recursos patrimoniales. Se incluyen en la situación de pobreza de acumulación los hogares afectados por alguna de las siguientes situaciones:

a) Un patrimonio, excluidos vehículos, inferior al 25% del patrimonio mediano de los hogares de la Comunidad Autónoma, disponiéndose o no de un vehículo de antigüedad inferior a diez años.

b) Un patrimonio inferior al 50% del patrimonio mediano en aquellos casos en los que se carece de vehículo de antigüedad inferior a diez años por razones económicas.

c) Unas situaciones extremas en la vivienda, tales como ausencia de agua caliente o de instalación eléctrica, o en general una ausencia total de nivel y comodidades suficientes en dicha vivienda.

d) Otras situaciones manifiestamente inadecuadas en relación al nivel de instalaciones o equipamientos de la vivienda, tales como:

- Ausencia de retrete y de bañera o ducha en la vivienda.
- Una acumulación significativa de carencias en las instalaciones de la vivienda, resultando insuficiente de nivel y comodidades en la vivienda.
- Una acumulación significativa de carencias, por razones económicas, en relación a equipamientos básicos tales como frigorífico, cocina, lavadora, horno o de uso tan habitual que su carencia, por razones económicas refleja una situación extrema de precariedad, como puede ser la TV en color.

Anexo 9

Tabla B.1:
Evolución del presupuesto de la Diputación Foral de Gipuzkoa
por secciones (en miles)

| | 1986 | 1989 | 1991 | 1993 | 1996 | 1998 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Juntas Generales y Diputado | 262.035 | 343.745 | 757.275 | 773.828 | 904.298 | 1.267.712 |
| Economía y Hacienda (1) | 95.158.697 | 132.578.215 | 159.414.605 | 213.454.209 | 232.758.208 | 305.369.022 |
| Presidencia | 1.654.563 | 2.215.126 | 2.966.712 | 5.394.400 | 3.643.954 | 4.034.971 |
| Cultura, Juventud y Deportes (2) | 2.832.647 | 3.662.231 | 4.467.582 | 4.881.530 | 4.649.706 | 4.932.035 |
| Bienestar Social (3) | 3.617.328 | 8.529.838 | 10.982.575 | 13.604.118 | 14.023.814 | 14.669.687 |
| Agricultura | 1.777.907 | 2.504.322 | 3.509.389 | 4.092.135 | 4.301.694 | 4.363.754 |
| Política territorial (4) | 8.171.057 | 13.305.187 | 21.243.310 | 26.159.521 | 19.382.770 | 21.265.033 |
| Diversos dptos (5) | 4.284.795 | 19.383.256 | 25.768.222 | 402.862 | 312.000 | 310.000 |
| Total presupuesto propio | 117.759.029 | 182.521.920 | 229.109.670 | 268.762.603 | 279.976.444 | 356.212.214 |

- (1) Incluye las partidas de Economía y Hacienda. A partir del año 1996 también Turismo, que en los ejercicios anteriores aparecía vinculado a Cultura.
- (2) En 1992 se incluye también el concepto de turismo.
- (3) A partir de 1992 se le denomina Servicios sociales.
- (4) Se incluyen las partidas de Obras públicas y transporte junto con Urbanismo y medio ambiente. A partir de 1996 esta última está unida a Agricultura.
- (5) En esta partida se ha incluido para los años 1986, 1989, 1990 y 1991 los conceptos de Servicio de Asistencia sanitaria y Relaciones Municipales. En los años siguientes este dato no aparece desglosado.

Anexo 10

Tabla C.1:
**Evolución de los ingresos mensuales familiares de los perceptores del I.M.I.
 en Gipuzkoa (Datos en miles)**

| | 0 | 1-10.000 | -20.000 | -30.000 | -40.000 | -50.000 | -75.000 | -100.000 | 100.000 ó + |
|------|-------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|-------------|
| 1991 | 288 | 6 | 12 | 33 | 40 | 14 | 9 | 0 | 0 |
| 1992 | 1.474 | 37 | 98 | 151 | 152 | 155 | 37 | 0 | 0 |
| 1993 | 1.961 | 58 | 107 | 148 | 153 | 291 | 46 | 1 | 0 |
| 1994 | 2.089 | 100 | 120 | 155 | 152 | 311 | 64 | 1 | 0 |
| 1995 | 1.944 | 197 | 135 | 161 | 142 | 250 | 92 | 1 | 0 |
| 1996 | 1.636 | 494 | 150 | 159 | 107 | 251 | 105 | 2 | 0 |
| 1997 | 1.536 | 597 | 192 | 166 | 101 | 223 | 108 | 4 | 1 |
| 1998 | 1.384 | 651 | 171 | 155 | 108 | 148 | 139 | 3 | 0 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa, Gizartekintza.

Tabla C.2:
**Perfil Sociodemográfico de los Titulares del IMI. Gipuzkoa
 (1991-1998) (Datos Absolutos)**

| | Extranj. | Sexo | | Estado civil | | | | |
|------|----------|---------|---------|--------------|---------|---------|--------|--------|
| | | Varones | Mujeres | solteros | casados | divorc. | viudos | separ. |
| 1991 | 11 | 148 | 254 | 154 | 105 | 13 | 23 | 107 |
| 1992 | 44 | 782 | 1.322 | 767 | 571 | 97 | 136 | 533 |
| 1993 | 65 | 1.058 | 1.707 | 1.077 | 836 | 53 | 111 | 688 |
| 1994 | 63 | 1.194 | 1.798 | 1.215 | 889 | 78 | 122 | 688 |
| 1995 | 62 | 1.215 | 1.707 | 1.220 | 829 | 124 | 107 | 642 |
| 1996 | 79 | 1.200 | 1.704 | 1.233 | 793 | 156 | 101 | 624 |
| 1997 | 85 | 539 | 1.747 | 1.304 | 749 | 143 | 97 | 634 |
| 1998 | 95 | 1.057 | 1.702 | 1.298 | 646 | 160 | 71 | 584 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa, Gizartekintza.

Tabla C.3:
Distribución de los Titulares del IMI, según la edad. Gipuzkoa (1991-1998)
(Datos absolutos)

| | Edad | | | | | | | | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 18-25 | 26-30 | 31-35 | 36-40 | 41-45 | 46-50 | 51-55 | 56-60 | 61-64 |
| 1991 | 24 | 64 | 71 | 56 | 48 | 34 | 43 | 42 | 20 |
| 1992 | 175 | 385 | 353 | 289 | 241 | 221 | 143 | 169 | 128 |
| 1993 | 238 | 494 | 516 | 420 | 337 | 294 | 171 | 170 | 127 |
| 1994 | 230 | 510 | 565 | 426 | 377 | 342 | 202 | 197 | 143 |
| 1995 | 204 | 467 | 565 | 436 | 391 | 362 | 206 | 167 | 124 |
| 1996 | 168 | 422 | 580 | 474 | 406 | 333 | 260 | 149 | 112 |
| 1997 | 195 | 397 | 557 | 470 | 420 | 355 | 283 | 133 | 118 |
| 1998 | 181 | 355 | 512 | 436 | 396 | 351 | 269 | 142 | 117 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa, Gizartekintza.

Tabla C.4:
Distribución de los Titulares del IMI, según el tamaño de la unidad convivencial, Gipuzkoa (1991-1998) (Datos absolutos)

| | Tamaño unidad familiar | | | | | | | | | |
|------|------------------------|-----|-----|-----|-----|----|----|----|---|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 106+ |
| 1991 | 141 | 75 | 79 | 45 | 32 | 14 | 7 | 3 | 3 | 3 |
| 1992 | 681 | 464 | 431 | 279 | 122 | 69 | 26 | 23 | 7 | 2 |
| 1993 | 841 | 641 | 601 | 375 | 172 | 67 | 33 | 22 | 8 | 5 |
| 1994 | 954 | 724 | 609 | 398 | 170 | 75 | 36 | 15 | 6 | 5 |
| 1995 | 945 | 746 | 582 | 381 | 149 | 64 | 29 | 16 | 5 | 5 |
| 1996 | 939 | 766 | 590 | 363 | 142 | 57 | 27 | 9 | 5 | 6 |
| 1997 | 999 | 795 | 560 | 336 | 150 | 49 | 23 | 8 | 1 | 7 |
| 1998 | 1045 | 748 | 484 | 273 | 119 | 55 | 19 | 8 | 2 | 6 |

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa, Gizartekintza.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

AES: Ayudas de Emergencia Social

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco

IMI: Ingreso Mínimo de Inserción

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PLCP: Plan de Lucha contra la Pobreza

El interrogante de partida de la investigación ha sido la cuestión de ciudadanía de las personas usuarias de servicios sociales. En la misma se ha tratado de analizar cómo los modelos de gestión de los servicios sociales dependen de la evolución de las políticas sociales; y cómo éstas tienen consecuencias, desde el punto de vista del vínculo social, y por tanto, en la condición de ciudadanía.

En la primera parte de la investigación se hace una revisión de las teorías de la estratificación y desigualdad social; se analiza el concepto de ciudadanía social y su evolución desde las sociedades clásicas hasta la consolidación y posterior reestructuración del Estado de Bienestar, prestando especial atención al modelo de estratificación social de cada momento histórico y al proceso de extensión de los derechos de ciudadanía hacia las diferentes capas sociales.

La segunda parte aborda el estudio empírico referido a la C.A.P.V. desde la aprobación del Estatuto de Gernika hasta 1998. Por un lado, se analiza la evolución de la sociedad vasca hacia el postindustrialismo; posteriormente se constata la tendencia hacia el selectivismo en el diseño de determinadas políticas sociales, analizando con mayor detalle la política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Finalmente se analiza la autopercepción de ciudadanía de las personas en situación o riesgo de exclusión.

AUTORA

Esther Raya Diez (Bilbao, 1968) es licenciada en Sociología (especialidad Psicología Social) por la Universidad Complutense de Madrid y Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad del País Vasco. Asimismo ha realizado diversos cursos de postgrado, destacando el Master en Gestión de Servicios Sociales en la UPV-EHU.

Ha colaborado en diferentes investigaciones sobre políticas sociales y culturales dirigidas por el Departamento de Sociología 2 de la UPV-EHU. En 1994 recibió el premio SUSTATU de investigación. Ha publicado diversos artículos sobre políticas sociales, destacando el libro titulado *De la administración a la gestión de servicios sociales* (1995).

Ha desarrollado su actividad profesional como socióloga en diferentes ámbitos, principalmente formación en intervención social; orientación laboral y gestión de proyectos sociales. Actualmente es responsable de I+D en la Federación SARTU, donde dirige el Observatorio de Procesos de Exclusión e Incorporación Social.

