

Hitos y horizonte del Estado de bienestar en España

Ludolfo Paramio¹

Precedentes

En su libro sobre la aparición de los Estados de bienestar, Flora y Heidenheimer (1981) señalaban que lo que llamaban 'monarquías constitucional-dualistas' podían introducir programas de seguridad social antes de que lo hicieran las democracias parlamentarias, por el deseo de ganarse la lealtad de la clase trabajadora frente al desafío de un movimiento obrero creciente y hostil que amenazaba la legitimidad de sus regímenes. El caso que mejor se ajusta a esa hipótesis es la legislación social introducida por Bismark en la Alemania guillermina, pero puede aplicarse igualmente tanto a la España de comienzos del siglo XX como a la España de los últimos años de la dictadura del general Franco.

La diferencia al respecto estriba en que el régimen posterior a la Guerra Civil en España era claramente autoritario, y que un factor que explicaría la evolución de la legislación social a finales de los años sesenta y en los primeros setenta era la necesidad no sólo de neutralizar al movimiento obrero sino también la de ganar una cierta credibilidad en un entorno europeo en el que el franquismo era una llamativa anomalía, pero al que la estrategia desarrollista introducida con el Plan de Estabilización de 1959 buscaba asimilarse con el objetivo de entrar en la Comunidad Económica Europea.

La agitada historia española supuso una sucesión de avances y retrocesos antes de eso. El Instituto Nacional de Previsión creado en 1908, durante la monarquía de Alfonso XIII, lanzó la idea de un sistema de seguros obligatorio que cubriera jubilación, enfermedad, desempleo y maternidad, pero la llegada de la dictadura del general Primo de Rivera congeló el proceso. Durante la II República, en 1936 estaba ya elaborado un proyecto de ley para crear seguros de invalidez, enfermedad y muerte, y unificarlos con los seguros de vejez, retiro obrero y maternidad ya existentes. Pero el golpe de Estado del general Franco, ese mismo año, y la Guerra Civil que le siguió, bloquearon el proyecto (Moreno, 2012: 58).

En el primer período del régimen de Franco, hasta el Plan de Estabilización, tanto la ideología como las instituciones mostraban una clara influencia del fascismo italiano, que no sólo había sido una de las fuerzas que apoyó al bando insurrecto durante la Guerra Civil, sino que poseía mayores afinidades culturales e históricas con la derecha española que el nazismo alemán. Esas afinidades se reflejaron en la creación de los sindicatos verticales, la OSE (Organización Sindical Española) versión autoritaria del gremialismo preconizado por la doctrina social de la Iglesia, pero sobre todo en la introducción en 1938, en plena Guerra

¹ Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC e Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Civil, del Fuero del Trabajo, primera Ley Fundamental del nuevo régimen, en buena medida inspirada en la Carta di Lavoro italiana de 1926.

En 1942 se creó el Seguro Obligatorio de Enfermedad, cuyas insuficiencias prácticas (entre ellas la duración limitada de las prestaciones) condujeron al crecimiento del mutualismo. Por otro lado, aunque los distintos organismos relacionados con la previsión social —Instituto Nacional de Previsión, Mutualidades Laborales, etc.— dependían del Ministerio de Trabajo, las consecuencias negativas de la multiplicidad de organismos que intervenían en la gestión de la política social franquista está fuera de toda duda. La OSE, además, había creado organismos propios como las Obras Sindicales 18 de Julio, la Previsión Social o el Servicio del Seguro de Enfermedad (Molinero, 2003: 326).

En los años sesenta, la década del desarrollismo, las cosas comienzan a cambiar. En 1961 se introdujo el seguro obligatorio de desempleo, y en 1963 se estableció el salario mínimo interprofesional y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social, con pretensiones universalistas y según el modelo contributivo bismarckiano (Moreno, 2012: 59). Un factor clave en estos años es la evidente insuficiencia del sistema educativo frente a las nuevas demandas del mercado de trabajo, que llevan al gobierno a elaborar una Ley General de Educación en 1970. Pero aquel año fue también el del Juicio de Burgos contra varios militantes de ETA para los que se pedían penas de muerte, y el contenido racional de la ley quedó sepultado por las movilizaciones estudiantiles y de otros sectores sociales contra la represión del régimen franquista.

La transición a la democracia

Así, a la llegada de la transición España contaba con un rudimentario sistema de bienestar, fragmentado y poco financiado: un 8,6% del PIB, frente al 23% de Francia y al 28% de Alemania (Rodríguez Cabrero, 2004, cit. en Moreno, 2012). Esto implicaba ante todo la necesidad de ampliar los recursos públicos para el rediseño y la creación de un verdadero (aunque modesto) Estado de bienestar. La oportunidad para hacerlo vino de la combinación de la crisis política con una grave crisis económica provocada originalmente por el choque del petróleo, pero agravada por la parálisis de la política económica ante la enfermedad del dictador y en medio de un clima de fuerte movilización social.

En las últimas elecciones sindicales celebradas bajo el franquismo, en 1975, un 40% de los enlaces y jurados electos eran seguidores de Comisiones Obreras (CCOO), de orientación comunista, o de la Unión Sindical Obrera, de orientación socialcristiana (Espina, 2007: 226). La crisis del franquismo, su carencia de legitimidad, significaba en la práctica una gran capacidad de estas organizaciones (clandestinas) para impulsar altas subidas salariales, mientras que el desempleo y la inflación crecían. Fue en este clima de doble crisis en el que el gobierno de la transición lanzó las rondas de negociación conocidas ahora como Pactos de la Moncloa (por la sede de la presidencia del gobierno).

Tras las primeras elecciones democráticas de 1977, el gobierno de Adolfo Suárez aprobó un plan económico de urgencia cuyo objetivo prioritario era la lucha contra la inflación, que alcanzó por esos días el 42%, mediante una política de rentas pactada con los agentes sociales, a cambio de la cual se prometía una reforma fiscal que permitiese dotar al Estado de una verdadera política tributaria. Para ello el presidente inició una ronda de contactos con la patronal y los sindicatos, pero no se consiguieron avances. Mientras que el PCE y CCOO se mostraron partidarios de un pacto social, el PSOE y la Unión General de Trabajadores (UGT) no querían corresponsabilizarse de la política del gobierno (Powell, 2001: 204).

Fue este fracaso en el intento de llegar a un pacto social lo que llevó a Suárez a convocar las negociaciones para un pacto político en octubre de 1977. El resultado fueron los Pactos de la Moncloa, por los que, a cambio del apoyo al Programa de Saneamiento y Reforma Económica del Gobierno, los partidos de oposición obtenían el desmantelamiento de las instituciones corporativas del régimen anterior, la democratización de instituciones económicas clave, como el Banco de España, la extensión de la gratuidad de la enseñanza, la reforma de las relaciones laborales mediante la aprobación de un Estatuto de los Trabajadores, y una reforma fiscal y de la administración tributaria en profundidad (Powell, 2001: 206-207).

Algunas de estas reformas sólo se plasmarían tras la alternancia y la formación del primer gobierno socialista de Felipe González en octubre de 1982, y los efectos estabilizadores de la economía logrados en 1978 se perderían de nuevo con el segundo choque del petróleo en 1979. Sin embargo no puede negarse el efecto fundamental de la introducción del principio de concertación entre los agentes sociales para la nueva etapa democrática, y sobre todo hasta 1986 (Paramio, 1990, 1992), y el parteaguas que supuso para el gasto público y la viabilidad de la modernización de la política social la aprobación de la reforma fiscal promovida por el ministro Francisco Fernández Ordóñez.

Por ello es inevitable que los Pactos de la Moncloa hayan quedado como un momento casi fundacional del régimen democrático, y que se les invoque con cierta frecuencia (también en España) como un ejemplo de lo que se puede conseguir en momentos de crisis nacional si se impone el espíritu de consenso. Sin embargo, conviene recordar que tal espíritu sólo puede ser invocado con éxito cuando se da una estructura de incentivos que favorece el acuerdo entre los distintos actores (Paramio, 2002).

En el caso español en 1978 era evidente que el punto de partida, que llevaba al gobierno (o, al menos, al ministro Enrique Fuentes Quintana) a considerar la necesidad de un pacto social era no sólo su aún frágil legitimidad democrática, sino sobre todo la necesidad de crear un mecanismo de concertación que hiciera viable una política de rentas capaz de domeñar la inflación. Y eso exigía la participación y el compromiso de los sindicatos, como muestran los ejemplos contrarios de Gran Bretaña y —en menor medida— Dinamarca en aquellos mismos años.

Ahora bien, el pacto social era inviable porque una de las fuerzas sindicales emergentes (la UGT socialista) entendía que aceptar el coste de reducir las subidas salariales frente a la inflación afectaría seriamente a su capacidad para presentarse como una alternativa creíble frente a las mayoritarias Comisiones Obreras. Éstas, sin embargo, podían asumir ese riesgo por su fuerte implantación y credibilidad, y estaban dispuestas a hacerlo por disciplina y apoyo al proyecto estratégico del PCE. Santiago Carrillo, el secretario general del partido comunista, se planteaba una estrategia similar a la de Enrico Berlinguer en Italia, un compromiso histórico con el centro-derecha español encarnado en la UCD de Adolfo Suárez, para superar la división histórica del país entre vencedores y vencidos.

Contra lo esperado por Carrillo, los resultados electorales del PCE fueron decepcionantes en 1977 (sobre todo comparados con los del PCI ese mismo año), pero reforzaron su convicción en la necesidad de comprometerse en la gobernación de la nueva etapa. Y eso dejaba al PSOE de Felipe González en una difícil tesitura: negarse a toda responsabilidad desde la oposición para el control de la crisis erosionaría su futura credibilidad como alternativa de gobierno. Por tanto, al desplazar la arena de negociación del pacto social al pacto político, el gobierno podía contar con la posibilidad de llegar a acuerdos. Así fue, y en las negociaciones técnicas sobre el programa económico los representantes socialistas se mostraron ‘especialmente activos y eficaces’ (Powell, 2001: 205). Y con la contrapartida de las reformas políticas el partido socialista pudo lograr la aceptación sindical del programa económico.

“En lo que se refiere al sistema de Seguridad Social, la transición política significó desmantelar el sistema de seguros sociales corporativistas, que habían sido gestionados por las mutualidades laborales en forma compartimentada... Los Pactos de la Moncloa incluyeron un capítulo sexto sobre la Reforma de la Seguridad Social y el Seguro de Desempleo, en aplicación de la cual se crearon una Tesorería General única y cuatro grandes órganos gestores especializados: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Salud (INSALUD), el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). Estos fueron los cimientos institucionales del sistema universalista de seguridad social que habría de irse conformando paso a paso a lo largo del último cuarto del siglo XX” (Espina, 2007: 253-254).

Después de la alternancia

Aunque la reforma fiscal permitió un considerable aumento de los ingresos del Estado, y los gobiernos de Felipe González (desde octubre de 1982 hasta 1996) incrementaron la presión fiscal y el gasto público, el Estado de bienestar español creado en estos años puede considerarse modesto, en el sentido de que la universalización de sus prestaciones fue unida a niveles moderados de éstas en comparación con el entorno europeo. En 1992 el gasto público en protección social había pasado al 20,03 % del PIB frente al 9,9 % de 1977 (Fernández, 1992: 236). En 2006, en un momento de fuerte auge de la economía española,

apenas había crecido en un punto frente al 27% de promedio de la Unión Europea (Moreno, 2009: 8).

La prudencia en el incremento del gasto social fue perceptible ya en la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y la Acción Protectora de la Seguridad Social (1985), que introdujo mayores plazos de cotización y un límite superior a las pensiones a la vez que incrementaba las mínimas. El propósito no sólo era hacer el viable el sistema a medio plazo, sino también redistribuir a favor de las pensiones correspondientes a las rentas más bajas. En este mismo sentido se aprobó en 1990 una Ley de Pensiones No Contributivas para superar los límites protectores de un sistema concebido exclusivamente como de reparto a favor de quienes hubieran contribuido a él.

La iniciativa de mayor alcance fue sin embargo el llamado Pacto de Toledo (1995), un acuerdo parlamentario sobre los mecanismos de actualización y reforma del sistema de pensiones, para hacer posible su viabilidad y evitar que las pensiones se convirtieran en materia de disputa política². ‘En este período se mantiene la tendencia al crecimiento del número de pensionistas y se realiza un esfuerzo para mejorar la cuantía de las pensiones, especialmente de las más bajas, al tiempo que se toma plena conciencia de las dificultades a las que se enfrentan los sistemas de reparto’ (Moreno, 2009:71).

En 1985 se aprobó la Ley Orgánica de Educación (LODE), cuyo propósito fue garantizar la educación universal, obligatoria y gratuita, hasta los 14 años. Su rasgo más singular fue la creación de la figura de los centros concertados para dar cabida en el sistema a los centros privados, en su mayoría religiosos. El Estado financiaba sus gastos —pagando directamente a los profesores— para lograr la gratuidad, y reconocía el llamado ‘ideario de centro’, pero los contenidos de la enseñanza debían estar sometidos a las directrices introducidas por la Ley, garantizando así su carácter democrático, que se veía reforzado por la participación de los padres de los alumnos en la gestión educativa. Se podían crear o mantener centros privados que no entraran en el mecanismo de concertación, pero el Estado no los financiaría.

El propósito de la creación de la enseñanza concertada era doble. Por una parte se trataba de evitar una ‘guerra de religión’, dado el peso de la Iglesia en la enseñanza privada y su especial interés en este campo, en un país que además había sido confesionalmente católico hasta la aprobación de la Constitución democrática de 1978. Pero otro factor fundamental era la imposibilidad a medio plazo de construir y dotar centros públicos suficientes para garantizar la plena escolarización de los niños entre 6 y 14 años.

En 1990 se dio un nuevo paso con la introducción de la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo), que elevaba la edad de la educación obligatoria y gratuita hasta los

² En el segundo debate de las elecciones de 1993, el candidato conservador anunció un fuerte recorte del gasto público, y Felipe González le respondió calculando lo que eso podría significar de recorte en las cuantías de las pensiones. José María Aznar, sorprendido, no supo disipar esa sospecha, y muchos observadores atribuyeron a este incidente su derrota en las elecciones de aquel año.

16 años, con un nuevo tramo (de los 12 a los 16 años) de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) que debía preparar a los estudiantes para el paso a la formación profesional o al bachillerato como antesala de los estudios universitarios. Esta ley fue desde el primer momento objeto de ataques conservadores por considerar que la selección de los niños para optar por el trabajo o la universidad debía realizarse antes de los 16 años, y que la ESO supondría una disminución de la calidad educativa. La batalla ha sido desde entonces la exigencia de una definición en edades inferiores de los llamados 'itinerarios'.

Por último en 1986 se creó el Sistema Nacional de Salud a través de la Ley General de Sanidad. Con ella se pretendía garantizar la universalidad de la asistencia sanitaria gratuita, para avanzar hacia la cual fueron necesarios cambios legales posteriores, pero aún hoy la derecha española fomenta la idea de que determinados colectivos profesionales deben acudir a sus propios seguros mutuales de salud, no por propia opción sino por no estar incluidos en el SNS, lo que es simplemente falso desde el punto de vista legal y más que discutible desde el punto de vista constitucional.

En todo este período puede considerarse que el modelo de Estado de bienestar creado, pese a su voluntad universalista, que le alejaba del modelo bismarckiano y le aproximaba al beveridgiano, mantenía un rasgo de lo que se ha llamado el modelo mediterráneo de bienestar (Moreno, 2009), en el sentido de que se apoyaba de forma fundamental en las familias como mecanismos de bienestar. En efecto, aunque la introducción de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) ya en 1982, y de servicios sociales locales y regionales, incluidas las rentas mínimas de inserción, pretendía cubrir la situación de las personas excluidas del mercado de trabajo y en situación de vulnerabilidad, se aceptaba implícitamente que los cuidados familiares no podían ser sustituidos a corto plazo por servicios públicos de atención a los niños y las personas dependientes (personas mayores y enfermos crónicos sin hospitalización).

La nueva fase de gobiernos socialistas que comienza en 2004 marca un punto de inflexión en el que uno de los principios guías es avanzar hacia la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Como es sabido, por razones históricas y culturales la atención a las personas dependientes dentro de las familias recae en su inmensa mayor parte sobre las mujeres, lo que implica la asunción por éstas de una doble jornada o un serio obstáculo para su independencia laboral y profesional. Por ello se aprobó en 2006 la Ley de Dependencia, que pretendía dotar de servicios públicos y subvenciones a las familias para garantizar la autonomía de las personas dependientes sin forzar a las mujeres a mantener un papel prioritario de cuidadoras.

La Ley de Dependencia se consideró un notable avance hacia un modelo más 'nórdico' y menos 'mediterráneo' de sociedad de bienestar. Sin embargo su puesta en práctica chocó con diversos obstáculos vinculados a su financiación, compartida por el Estado y por las Comunidades Autónomas en un momento en que la competencia sobre las políticas sociales ya recaía sobre éstas, lo que a su vez se tradujo en falta de voluntad política en alguna de

ellas que frenó o retrasó su puesta en práctica. Así, lo que debía haber sido ‘el cuarto pilar’ del Estado de bienestar español era aún una realidad embrionaria al comienzo de la crisis de 2008.

Bajo el diluvio

Una vez que el reconocimiento del alto déficit de Grecia —enmascarado previamente por el gobierno conservador de Kostas Karamanlis— hizo saltar en 2010 las alarmas sobre la solvencia de la deuda en euros de algunos países, especialmente Irlanda y los del sur de la UE, se impuso en la Eurozona una política de consolidación fiscal a ultranza que implicaba fuertes recortes presupuestarios en los países afectados, con el muy poco realista objetivo de volver a un déficit del 3 % del PIB en 2013-2014. Ante el fuerte crecimiento de la rentabilidad diferencial de la deuda de estos países frente a la deuda alemana —considerada segura—, la alternativa era recurrir a un rescate europeo, que exigía como contrapartida drásticos recortes del gasto público, o tratar de frenar el crecimiento de la ‘prima de riesgo’ introduciendo de forma voluntaria esos recortes.

El gobierno español optó por la segunda opción: tratar de evitar el rescate o intervención de la economía española por la ‘troyka’ —la Comisión Europea, el BCE y el FMI— mediante la introducción voluntaria de recortes del gasto. En mayo de 2010, poco después de que una cumbre extraordinaria de la UE anunciara la creación del Fondo de Rescate para los países en problemas —especialmente Grecia, al borde de la quiebra—, Zapatero inició un giro drástico hacia políticas de austeridad, en contradicción con sus anteriores políticas de estímulo para intentar frenar la destrucción de empleo, y con sus propias palabras de que nunca recortaría la política social para hacer frente a la crisis. Todo ello fue denunciado por la oposición conservadora, que criticó a la vez la insuficiencia y la injusticia del ajuste propuesto.

Aunque el gobierno ya había intentado anteriormente una reforma de las pensiones para elevar la edad de jubilación y aumentar los años de cotización necesarios para obtener una pensión, y había introducido una subida de los impuestos indirectos (IVA), el recorte de mayo se centró en la congelación de las pensiones —excepto las más bajas—, la reducción y congelación del sueldo de los funcionarios y una drástica reducción de las inversiones. El mes siguiente realizó una reforma laboral sin acuerdo con los sindicatos —contraviniendo una vez más sus promesas anteriores—, lo que provocó la convocatoria de una huelga general en el mes de septiembre de 2010. A partir de este momento, y aunque en 2011 se logró un acuerdo con los agentes sociales para la reforma del sistema de pensiones, el gobierno del PSOE vio surgir una creciente desafección entre sus electores mientras su política económica recibía continuas críticas de los sindicatos.

En elecciones anticipadas, el 20 de noviembre de 2011, el PSOE sufrió una severa derrota y el conservador Partido Popular (PP) obtuvo la mayoría absoluta, con 186 escaños sobre el

total de 350 del Congreso de los Diputados. El nuevo gobierno, encabezado por Mariano Rajoy, olvidó inmediatamente sus críticas contra el programa de ajuste de Zapatero y, alegando la grave situación económica heredada, emprendió un programa sistemático de recortes con el objetivo de alcanzar un déficit del 6,5 % del PIB a finales de 2012. La cifra de hecho alcanzada oscila entre el 6,7 anunciado por el gobierno y el 7,0 que estima Bruselas a la espera de la información más precisa de Eurostat.

Antes de hablar del impacto de la crisis sobre las políticas sociales conviene hacer dos observaciones. La primera es que la crisis en Europa ha atravesado varias fases y que la estrategia adoptada ante la crisis de la deuda es claramente discutible. Bajo el argumento de que los países del sur de Europa debían recuperar competitividad a través de una deflación interna —por la imposibilidad para los países de la Eurozona de devaluar sus monedas y las catastróficas consecuencias de salir del euro— se han impuesto plazos de consolidación fiscal que forzosamente debían conducir a una recesión, lo que está teniendo consecuencias económicas y sociales dramáticas, incluyendo una creciente distancia entre los electores y las instituciones políticas, ya que aquellos sienten que viven en democracias intervenidas (Paramio, 2012; Fernández-Albertos, 2012).

La segunda observación se refiere a las ideas más extendidas entre los ciudadanos de los países del norte de la Eurozona y a las proclamas de los economistas ortodoxos sobre los orígenes de la crisis en el sur de Europa. Una de ellas es que los niveles de déficit y deuda pública eran consecuencia de un Estado de bienestar infinanciable. Independientemente de lo que pueda haber sucedido en otros países, como se señalaba anteriormente el gasto social público era antes de la crisis casi 6 puntos inferior al promedio de la UE. Por otro lado España llega a la crisis con superávit fiscal (2,23 % del PIB en 2007), y la deuda se había venido reduciendo en años anteriores, hasta ser sólo del 36,1 % del PIB.

La modestia del Estado de bienestar español implica que carecen de fundamento las frecuentes críticas por economistas y empresarios conservadores de que el origen de la actual crisis económica es que España estaba viviendo por encima de sus posibilidades. El gasto social sólo se disparó bajo el efecto del brutal crecimiento de las prestaciones por desempleo a partir de 2008-2009, cuando comenzó la hasta ahora imparable destrucción de empleo que ha llevado las cifras de desempleados hasta el 26 % de la población activa (6 millones de personas según la Encuesta de Población Activa, 5 millones en los registros del INEM). El problema económico de España es su fuerte endeudamiento privado en el momento de estallido de la crisis y la consiguiente sequía internacional de crédito, no el gasto ni la deuda pública.

El crecimiento del déficit y de la deuda pública españolas son consecuencia de las medidas anticíclicas provocadas por la crisis, tanto las automáticas —gasto en desempleo— como las políticas de estímulo —singularmente el Plan E de obras públicas de corta duración—, pero el principal motivo de desconfianza sobre la solvencia española venía del muy alto endeudamiento privado creado por la burbuja inmobiliaria de años anteriores. Y la condición

de posibilidad de este endeudamiento privado —de bancos, empresas y familias— fue el exceso de liquidez en euros provocado por el Banco Central Europeo desde 2012 para contrarrestar el estancamiento de las economías alemana y francesa.

¿Cuáles están siendo los efectos de las actuales políticas de recortes sobre el Estado de bienestar español? Lo primero que debe subrayarse es que el gobierno de Rajoy —para desesperación de los economistas ortodoxos y del ala más neoliberal del PP— no ha hecho hasta ahora de la necesidad virtud y no pretende que los recortes nos aproximen a una sociedad más eficiente, sino que presentan los recortes como necesidades impuestas por la necesidad de reducir el déficit para poder volver a crecer. Y por ejemplo han prorrogado los subsidios para los trabajadores que han agotado sus subsidios de desempleo.

La falta de convicciones neoliberales explícitas no significa que las acciones del gobierno no estén teniendo un alto coste social. Pero hay que recordar que gran parte de las políticas afectadas por los recortes están transferidas a las Comunidades Autónomas, de forma que son éstas las que los están llevando a cabo para reducir sus propios déficits, ya que fueron éstos los que se desviaron a finales de 2011 de los objetivos previstos: mientras que la administración central tuvo un déficit del 5,1 %, las Comunidades Autónomas sumaron casi tres puntos más de déficit (2,94), lo que impidió alcanzar el objetivo total pactado con Bruselas (6,0 %).

Mientras que las pensiones —a las que en 2013 no se ha actualizado conforme a la inflación anual— y el gasto en I+D son competencia del gobierno central, la educación, la sanidad y las políticas sociales están transferidas a las autonomías. Por ello la reducción del déficit de éstas en 2012 a un 1,73 % se ha logrado a costa de los funcionarios autonómicos y de los gastos en educación, sanidad y política social. La referencia a los funcionarios es clave, porque no sólo se han recortado los sueldos, sino que se ha recortado también la plantilla de trabajadores del sector público, despidiendo a los contratados laborales y a los interinos.

Esto significa también menos personal en educación y sanidad, lo que se traduce en una elevación del número de alumnos por aula, una disminución de servicios de urgencia en los hospitales y centros de salud y una tendencia a cobrar servicios anteriormente gratuitos. Las políticas concretas varían según las Comunidades: mientras algunas se han mostrado más que entusiastas en los recortes, otras (Andalucía y País Vasco) se han mostrado reticentes, por ejemplo en la cuestión de la retirada de la atención sanitaria gratuita a los inmigrantes en situación irregular.

Es difícil prever el daño a medio plazo que los recortes pueden provocar en la sociedad española. Pero hasta ahora se podría afirmar que los daños más graves y perceptibles son consecuencia no tanto de las estrecheces que atraviesa el Estado de bienestar como de la destrucción de empleo. En un cierto punto los daños se combinan: la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones puede ser una cuestión grave en un momento en el que muchas familias, con todos o casi todos sus miembros en el desempleo, dependen de los ingresos de

los miembros mayores —de sus pensiones— simplemente para sobrevivir. Así, con la crisis, el modelo de bienestar español es más familiarista que nunca, lejos del sueño de acercarse al modelo nórdico.

Referencias

- Espina, A. (2007), *Modernización y Estado de bienestar en España*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Fernández, M. (1992), "Las políticas sociales en la década de los ochenta", en A. Guerra y J.F. Tezanos, comps., *La década del cambio: diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, 229-273, Madrid: Sistema.
- Fernández-Albertos, J. (2012), *Democracia intervenida: políticas económicas en la gran recesión*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Flora, P., y Heidenheimer, A.J., comps. (1981), *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick: Transaction.
- Molinero, C. (2003), "La política social del régimen franquista: una asignatura pendiente de la historiografía", *Ayer*: **50**: 319-331.
- Moreno, L., comp. (2009), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI.
- Moreno, L. (2012), *La Europa asocial: crisis y Estado del bienestar*, Barcelona: Península.
- Paramio, L. (1990), "Los sindicatos y el sistema político en la España democrática: de la clandestinidad a la huelga general", *Sistema* **94-95**: 73-81.
- Paramio, L. (1992), "Los sindicatos y la política en España, 1982-1992", en A. Guerra y J.F. Tezanos, comps., *La década del cambio: diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, 521-538, Madrid: Sistema.
- Paramio, L. (2002), "Los Pactos de La Moncloa en perspectiva", en J. Saborido y R.L. Berenblum, comps., *Los Pactos de La Moncloa y la Argentina de hoy*, 51-62, Buenos Aires: Macchi.
- Paramio, L. (2012), *La socialdemocracia maniatada*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Powell, Ch.T. (2001), *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza & Janés.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.