

Antonio GONZÁLEZ TEMPRANO (director)
La consolidación del Estado del Bienestar en España
Madrid, Consejo Económico y Social, 2003

El Estado del bienestar ha sufrido numerosos embates ideológicos en las últimas décadas y ha sido comparado, en no pocas ocasiones, a un viejo edificio amenazando ruina. En la necesidad de su progresiva e irreversible demolición han insistido los adalides de la eficiencia del mercado, el darwinismo social y el individualismo posesivo. Tales pulsiones normativas han perseguido extender una percepción de crisis permanente de las políticas solidarias y de su expresión institucional por antonomasia. Además de tratarse de prejuicios argumentativos carentes de evidencia en la realidad social europea, dichos planteamientos han orillado en sus prescripciones los altos niveles de legitimidad de los sistemas de protección social en el Viejo Continente. Los Estados del bienestar europeos han sobrevivido a la ofensiva ideológica neoliberal que, en última instancia, pretendía su ineludible sacrificio en aras de un mayor protagonismo del mercado como mecanismo regulador de lo económico y lo social. En los inicios del tercer milenio, la pervivencia del Estado del bienestar como conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, y a promocionar la igualdad de oportunidades, es incuestionable.

En España, y después de la larga singladura de la dictadura franquista, la transición democrática fue testigo de

un impulso considerable en el desarrollo de las instituciones que configuran el Estado del bienestar español. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, España experimentó un período de aumentos constantes en su gasto social a un ritmo comparativamente mayor al del conjunto de los países de la Unión Europea. Ello fue posible merced al deseo modernizador de la sociedad española y al amplio consenso social por la convergencia europea. Desde entonces el principio guía en la implantación de las políticas económicas y sociales ha sido el igualarse —realmente y no sólo de forma nominal— con el resto de los países europeos. El crecimiento económico ha sido el reflejo tangible de un esfuerzo sostenido por la convergencia europea. Considérese que si en 1959 el PIB per cápita español se situaba en el 58,3% de la media, y en 1985 tal promedio aumentaba al 70,6%, en el 2000, y según los datos recogidos en el volumen objeto de la presente recensión, el porcentaje se había incrementado al 86,6%. De mantenerse el diferencial anual en positivo del 0,7%, España igualaría la media de la UE-15 en el año 2020.

El libro dirigido por Antonio González Temprano, y en el que colaboran los también profesores, Miguel Centella Moyano, Jaime López Negro y Eugenio Torres Villanueva, es encomiable por la sólida y sistemática presentación

de cifras y magnitudes de gasto social que demuestran fehacientemente la consolidación del Estado del bienestar en España. El período de análisis de la investigación y publicación auspiciadas por el Consejo Económico y Social es el comprendido entre los años 1993 y 2000, e incluye las actuaciones del último gobierno del PSOE y el primero del PP en el decenio de los años 90. Los autores han realizado su investigación, por tanto, examinando las actuaciones de dos gobiernos centrales con orientaciones políticas tradicionalmente dispares (socialdemócrata y cristiano-demócrata).

Con anterioridad al período analizado debe recordarse el considerable esfuerzo realizado en España por acortar distancias presupuestarias respecto al conjunto europeo. La puesta en vigor de costosos programas de carácter universalizador, junto al reforzamiento de programas contributivos de corte 'bismarckiano', configuraron al Estado del bienestar español como una 'vía media' en referencia a los sistemas de protección social de larga trayectoria en las democracias industrialmente avanzadas de occidente.

En el período 1980-92, el gasto social en España incrementó su participación en el PIB en un 4,37%, situándose como uno de los cuatro países con mayor aumento en la Unión Europea (manteniéndose desde entonces en torno al 50% del gasto público total). En el período posterior (1993-2000), la evolución del gasto social total en los apartados de políticas y seguridad sociales, sanidad, educación y vivienda, bienestar comunitario y cultura analizados en los

capítulos del libro experimentó un incremento notable (46,2%), pero inferior al aumento del PIB (61,7%). El resultado de tal desequilibrio fue que el gasto social total descendió de un 26,3% del PIB a un 23,8 en el año 2000. Considérese que en 1997, y por primera vez desde la transición democrática, el gasto público creció por debajo del PIB. Desde entonces se ha afianzado dicho cambio de tendencia y el bienestar social público, cuantificado en aumento del gasto público estatal (administración central y Comunidades Autónomas), se ha distanciado sensiblemente por debajo del crecimiento económico del país.

Como bien apunta el profesor González Temprano, lo que ha ocurrido con el gasto social durante el período examinado ejemplifica la nueva actitud hacia el sector público, que se ha extendido entre buena parte de los gobiernos de los países más desarrollados de la OCDE: se aprovechan los períodos de expansión económica para reducir su presencia. Mediante esta actuación se trata de reforzar la dependencia del bienestar social respecto al mercado, como sucede en el caso del régimen de bienestar anglosajón (particularmente en Estados Unidos), lo que conlleva una menor presencia estatal directa.

El volumen presta atención a la evolución del gasto social de ambas administraciones (central y autonómica). Respecto al activo papel de innovación desarrollado por las Comunidades Autónomas, conviene resaltar que se cimienta en un dinamismo social y en su mayor convergencia económica con los parámetros medios europeos.

Es oportuno hacer notar la primacía de los grupos de funciones 3 y 4 en los presupuestos de las CC.AA., precisamente los correspondientes al gasto social. Ello ha supuesto que los porcentajes de este último hayan superado la mitad del gasto público autonómico presupuestado: de representar el 57,4% en 1993, se ha pasado al 61,8% en el año 2000. Este incremento está relacionado, ciertamente, con el mayor número de transferencias realizado en esa etapa. Considérese que el gasto social autonómico ha pasado de representar el 25,2% del total en 1993 al 33,4% en 2000; es decir, un tercio de todo el gasto social consolidado del Estado central y las CC.AA. corresponde a los presupuestos autonómicos. Además, el gasto social autonómico per cápita se ha prácticamente duplicado en el período analizado.

Cabe destacar, no obstante, la menor autonomía de ingresos de las CC.AA. reflejado en el porcentaje del 54,3% proveniente de las transferencias del Estado en el año 2000 (incluyendo seguridad social), el cual aumenta al 64,4% del total de sus presupuestos si incluimos los fondos del exterior procedentes de la Unión Europea. Más allá de sus constricciones de ingreso presupuestarias, las Comunidades Autónomas han dinamizado enormemente la provisión social en España. Su capacidad de innovación ha quedado plasmada en la puesta en funcionamiento de los programas de rentas mínimas. Éstos, aun comportando porcentajes de gasto muy pequeño (apenas un 0,3% en los presupuestos autonómicos

consolidados de 2000), son instrumentos de políticas públicas cruciales en el 'cierre' de la 'malla de seguridad' (*safety net*) del estado del bienestar español.

En síntesis, cabe aseverar que la sociedad española genera suficientes recursos para garantizar no sólo la sostenibilidad, sino la expansión racional del Estado del bienestar. Respecto a esta última posibilidad, la aparición de 'nuevos riesgos sociales', principalmente en lo concerniente a jóvenes desempleados, familias con hijos pequeños, mujeres trabajadoras y mayores dependientes, el Estado del bienestar español está en mejores condiciones coyunturales para ajustar su capacidad de gasto sin los problemas acuciantes confrontados por otras economías europeas como la alemana, italiana o francesa. Además de la voluntad política requerida a tal efecto en las instituciones centrales, autonómicas y locales del Estado español, sería conveniente debatir sobre la conveniencia de implementar tales políticas sociales 'nuevas' que deberían conciliar crecimiento económico y legitimidad social del Estado del bienestar.

La ingente labor de investigación llevada a cabo por el profesor González Temprano y su equipo de colaboradores queda reflejada en la abundante documentación incluida en las páginas del libro publicado por el CES. Los estudiosos de las políticas sociales agradecerán tanta información y datos, así como las ideas e interpretaciones basadas en una sólida evidencia empírica. Cabe esperar en la continuación futura

de tales actividades y en su deseada 'acumulatividad' (el equipo investigador ya realizó otra investigación de características similares para el período 1984-1996). En un país acostumbrado

a esfuerzos generosos pero limitados en el tiempo, enfoques analíticos sistemáticos y a largo plazo como el que nos ocupa deben ser promocionados activamente.

LUIS MORENO
UPC (CSIC). Madrid