

HISTORIA DE LAS FORMAS DE AYUDA EN ESPAÑA Y EN CANARIAS

**De la Asistencia Social Pública al Estado
de Bienestar**

ESTADO DE BIENESTAR: aspectos ideológicos

Decía Max Weber que el Estado se define como el monopolio de la violencia legítima en un territorio y una población determinados. Para algunos teóricos de diferentes procedencias ideológicas (liberales, cristianos, socialistas), el Estado bien podría definirse como el monopolio de la ayuda legítima sobre las personas para su mera supervivencia, para su progreso educativo y cultural, para su bienestar social y sanitario. Pero ni siquiera el denominado Estado de Bienestar ha llegado a prestar tales servicios, y nunca lo ha monopolizado.

ESTADO DE BIENESTAR: aspectos ideológicos

A principios del siglo XX, Beatriz Webb defendió la existencia de un Estado fuerte y protector, dada la superioridad de los servicios públicos. Dicho Estado debía combinarse con una importante participación voluntaria, preferible en ciertos casos, debido a su flexibilidad y capacidad en el tratamiento de determinadas situaciones, con funciones y papeles definidos y subordinada a los poderes públicos. Todo ello sería para conseguir la mejor gestión posible de los recursos públicos. La responsabilidad de las autoridades consistiría en que ningún individuo vea descender su nivel por debajo del 'mínimo', objetivo que sólo puede alcanzarse y garantizarse a través de la acción de dichas entidades. A tal fin, las organizaciones de voluntariado resultan más eficaces que las instituciones públicas, ya que tienen relación directa con la realidad. Sin embargo, ello no significa que el Estado deba inhibirse de la responsabilidad de proporcionar todo lo que necesita la ciudadanía.

ESTADO DE BIENESTAR: aspectos ideológicos

Comienzan entonces a aparecer **valores de solidaridad**. Esto propicia un cambio significativo en las diferentes formas de acción, *“la caridad producía beneficencia y la solidaridad produce servicios sociales”*. Este cambio de la caridad a la solidaridad, de la beneficencia a los servicios sociales es fundamental en la evolución histórica de la atención a los ciudadanos. Para concretar más los términos podemos definir solidaridad como *“El reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad”*.

La conformación del Estado de Bienestar en España

Evidentemente, el Estado de Bienestar se reconoce en España a partir de la Constitución de 1978, pero no se puede obviar el hecho de que en tiempos anteriores (a partir de los años sesenta) ocurrieron cosas que, en cierta manera, determinan el devenir de dicha forma de administración pública. Además, no siempre el Estado benefactor/protector se relaciona con la democracia (un ejemplo de ello, aparte del español, es la Alemania de Bismarck, que en un contexto nada democrático impulsó, entre otras cosas, la Seguridad Social, uno de los elementos definatorios de dicha forma de Estado. En el otro extremo, la democracia norteamericana se asentó sin Estado de Bienestar).

La conformación del Estado de Bienestar en España

La década de los sesenta en España, desde el punto de vista de la política social, supuso la conformación de un sistema de Seguridad Social (Ley de Bases de la Seguridad Social, de 1963; Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social, de 1972; y Ley General de la Seguridad Social, de 1974), sistema, eso sí, fragmentado, insuficiente y corporativo, pero que supuso el crecimiento de la Seguridad Social. En 1970, con la Ley de Educación, se realizaron reformas funcionales nada desdeñables, al tiempo que con la expansión de los seguros obligatorios de enfermedades se observaron cambios en la sanidad. E incluso en los servicios sociales se dieron transformaciones modernizadoras encaminadas a otorgar carácter público a la asistencia social. Son reformas, eso sí, en un contexto político de represión y derivadas del crecimiento económico y el aumento de demandas sociales.

La conformación del Estado de Bienestar en España

*“El Estado de Bienestar español de hoy arranca de la constitución de un sistema de ‘fordismo tardío’ en un marco institucional de dictadura y se caracteriza por la existencia de un núcleo central de empresas fordistas productoras de bienes semi-duraderos (con crecientes salarios reales, práctica controlada de negociación colectiva y movilización social y posibilidades de consumo de bienes en masa), un amplio espacio de empresas que basan su crecimiento en la utilización escasa de tecnología y bajos salarios, y un sector agrario en proceso de modernización capitalista que genera excedentes de mano de obra para la construcción y la industria. El Estado interventor y corporativo español se convierte en socializador de una parte de los costes de acumulación (vía INI) y en institución reguladora y reproductora de los mercados de trabajo (vía Seguridad Social)”. RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos* (2004), Editorial Fundamentos, Madrid, p. 77.*

La conformación del Estado de Bienestar en España

Con todo, se pueden trazar cuatro períodos dentro del proceso iniciático del Estado de Bienestar en España: 1) de 1963 a 1977 (Seguridad Social); 2) de 1978 a 1982 (Estado social de Derecho); 3) de 1983 a 2007 (universalización y descentralización); y 4) de 2008 a la actualidad (crisis y desprotección).

La conformación del Estado de Bienestar en España

De 1963 a 1975 se construye el entramado institucional básico de la Seguridad Social, al tiempo que se ponen en marcha y se expanden determinados servicios sociales (educación, sanidad, vivienda, asistencia social) en un contexto político de dictadura y en un contexto socioeconómico de urbanización y aparición y crecimiento de las clases medias.

La conformación del Estado de Bienestar en España

De 1976 a 1982 se instituye el bienestar como derecho social universal, iniciándose además el proceso de descentralización del sistema de los servicios sociales, en un contexto político de transición hacia la democracia y un paisaje socioeconómico de desempleo, envejecimiento y reconversión industrial (en el caso canario, el paro y la educación, junto a la salud eran los problemas sociales más acuciantes: el envejecimiento no fue tanto, salvo en las islas y zonas rurales, y la industria era escasa);

La conformación del Estado de Bienestar en España

De 1983 a 2007 se universaliza el sistema, se conforman los organismos autonómicos, al tiempo que se incorpora España a la Unión Europea, con sus incidencias en materia de derechos sociales. Respecto al contexto político se consolida la democracia y, en ella, el reparto autonómico de competencias.

La conformación del Estado de Bienestar en España

La situación socioeconómica se caracteriza por un largo ciclo de crecimiento económico (no exento de desigualdades territoriales y sociales) y, a partir de 2008, por la crisis de origen financiero hasta la actualidad, que, entre otras cosas, ha supuesto un freno a la producción y al consumo, así como un aumento considerable del desempleo. Con el desarrollo social, cultural y económico aparecen entonces nuevas necesidades y demandas que también definen esta larga etapa (envejecimiento, inmigración, entrada de la mujer en el mercado laboral, etcétera). Con todo, en ningún momento el gasto social en España (y en las Islas) ha alcanzado siquiera la media europea.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

En 1974 se creó la Dirección General de Auxilio Social, adscrita al Ministerio de la Gobernación (Decreto 26/1974, de 1 de enero) para dar paso meses más tarde al Instituto Nacional de Asistencia Social (Decreto 986/1974, de 5 de abril). Con todo, constituyen un germen del Estado de bienestar, ya que tales órganos fueron asumidos por las diversas administraciones públicas, descentralizándose y traspasando sus competencias a las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

Entre 1944 y 1960, período de autarquía, se habían desarrollado diferentes sistemas de seguros sociales destacando, entre ellos, el Obligatorio de Enfermedad. El gasto social entonces era testimonial, ya que los gastos generales y de defensa eran prioritarios. Los cambios económicos a partir de 1959 supusieron cierta modernización y apertura económica que se reflejó en la aplicación de determinadas medidas que podemos tildar de keynesianas en un contexto político aún represivo (con reformas devenidas del creciente poder tecnocrático dentro del régimen franquista y con la presencia, clandestina, de un movimiento obrero organizado) y de un paisaje social diferente (clases medias, urbanización, trasvase sectorial, juventud). Entre las reformas habidas entonces y que asentaron las bases materiales del futuro Estado social de derecho destacamos la creación del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS) en 1960 (precedente de las pensiones no contributivas), el seguro de desempleo en 1961.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

Aunque el gasto social en 1970 suponía algo más del 12% del PIB (en 1975 alcanzó casi el 16%), debido, sobre todo, al aumento de las prestaciones monetarias (pasaron del 2,5% en 1960 al 7,3% en 1970 y el 9,1% en 1975), aún el desarrollo de determinados servicios públicos, como la sanidad y la educación, dejaban mucho por desear. Ciertamente que la Seguridad Social se expandió en esas fechas, creándose además servicios sociales específicos para las personas mayores de 65 años y para personas con alguna discapacidad, así como la institucionalización de un sistema de protección social de reparto entre cotizantes y pasivos.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

Cierto es también que la cobertura sanitaria de la Seguridad Social aumentó, llegando al 70% de la población española en 1970 (en 1968 alcanzaba al 55%), siguiendo su crecimiento en 1973 (77%) y 1978 (84%). Por tanto, el sistema protector estaba en una fase de clara expansión e institucionalización, a pesar de encontrarnos aún en un contexto político no democrático. Las prestaciones sociales (monetarias sobre todo: desempleo y pensiones) fueron las principales funciones a partir de 1975 frente a los servicios públicos, en un contexto de cambio social (emergencia de las clases medias y de la clase obrera cualificada) y económico (crisis energética, financiera, apertura al exterior). Pero aún el gasto social era entonces residual y muy inferior al contexto europeo.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

A partir de la ley de reforma de la Seguridad Social de 1972 se aceleró el proceso de universalización de la protección social demandado por las nuevas condiciones económicas y por los conflictos sociales (cada vez más manifiestos que latentes a pesar de la represión política). En ese contexto, el gasto social reflejó un crecimiento nada desdeñable entre 1970 y 1975 y, sobre todo, de 1975 a 1978. Las prestaciones económicas (desempleo, pensiones) prácticamente se quintuplicaron entre 1960 y 1978, lo que refleja dos cosas: 1) la importancia de las mismas; y 2) la presencia del problema del desempleo.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

En general los gastos sociales, que representaban al inicio menos del 36% del gasto público, tuvieron un crecimiento enorme hasta 1978 y siguientes años. En este sentido, durante la primera mitad de la década de los setenta (aún vivo el dictador) se consolida una base material redistributiva, aunque bien lejana y ajena al contexto europeo y a las necesidades poblacionales. En efecto, este crecimiento del gasto social, junto a las progresivas reformas de la Seguridad Social, la sanidad e incluso la educación y los servicios sociales, fueron insuficientes para satisfacer las necesidades de una sociedad en proceso de transformación más rápida que los cambios institucionales.

PARTICIPACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO RESPECTO AL PRODUCTO INTERIOR BRUTO, EN %, (1960-1980)

	1960	1965	1970	1975	1978	1980
Servicios	5,7	4,8	5,4	6,8	8,0	9,0
Prestaciones	2,5	3,4	7,3	9,1	12,0	12,8
Total Gastos sociales	8,2	8,2	12,7	15,9	20,0	21,8
Total Gasto Público	22,3	21,1	22,0	24,5	29,7	33,1

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

En resumen, en el período 1960-1977 se construyeron algunos cimientos materiales del Estado de Bienestar (sobre todo en lo que respecta a la Seguridad Social, la sanidad y la enseñanza). Pero fueron las nuevas exigencias del modelo productivo y de consumo, la internacionalización de la economía española y canaria, los manifiestos conflictos sociales y territoriales, la presión democrática, el impacto de la crisis económica y el auge de las clases medias las que coadyuvaron al advenimiento del Estado, la sociedad y la economía del bienestar.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

Con todo, podemos indicar cuatro características (que además constituyen procesos o fases de desarrollo) del Estado de Bienestar en España y en las Islas.

- 1.- Se trata de un sistema dualista de mantenimiento de rentas en el que las prestaciones más elevadas son asignadas a los grupos sociales con una fuerte relación con el mercado de trabajo formal, al mismo tiempo que prestaciones discrecionales o escasas van a parar al resto de la población. Esto significa que el proceso de universalización de las ayudas sociales es desigual, con diferentes ritmos de institucionalización, condicionados además por la coyuntura económica y política.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

2.- Las políticas sociales en España raramente han sido consensuadas, siendo en muchas ocasiones herramienta de conflicto, más que de negociación. En la transición hacia la democracia, el denominado *Pacto de la Moncloa* (finales de 1977), aunque trató aspectos específicos fue más un acuerdo económico y de empleo que social.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

3.- Las políticas sociales tienen cierta tendencia, por un lado, hacia la privatización/mercantilización de aquellos aspectos o sectores rentables (educación, sanidad, servicios sociales a las personas mayores, etcétera) y, por otro lado, hacia la *comunitarización* de las ayudas, sobre todo las menos rentables. Esto es, la derivación a las familias, las asociaciones y las fundaciones tanto de la puesta en marcha como la gestión de recursos. La primera tendencia es creciente y selectiva, mientras que la *comunitarización* es parcial y controlada. Mientras la primera tendencia significa mayor desigualdad y estratificación social, la segunda, a pesar de significar un cierto protagonismo directo de la ciudadanía, deviene una inhibición de las administraciones públicas al tiempo que cierta dependencia política (y en ocasiones, económica) de los poderes públicos.

Los inicios del Estado de Bienestar en España, 1960-1977

4.- Es un sistema fragmentado institucionalmente y fuertemente descentralizado. En lo negativo dicha fragmentación y descentralización supone problemas de coordinación multinivel, al tiempo que reitera la dependencia política y la desigualdad social y territorial. En lo positivo, significa un acercamiento de instituciones vitales y la ciudadanía, aunque no exenta de clientelismo y discrecionalidad, sobre todo cuanto más se desciende en el nivel administrativo (local, insular).

La Asistencia Social en la Constitución de 1978

La Constitución española de 1978 proclamó el Estado social y democrático de Derecho, la justicia y la igualdad como valores superiores del ordenamiento jurídico (artículo 1.1.), la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículo 9.2.), la dignidad de las personas y los derechos que le son inherentes (artículo 10.1.), la igualdad de todos los españoles ante la Ley (artículo 14).

La Asistencia Social en la Constitución de 1978

Además, estableció determinados principios rectores de toda política social: atención a la familia (artículo 39.1.), a la infancia (artículo 39.4.), hincapié en el carácter público de la Seguridad Social (artículo 41), atención a los trabajadores emigrantes (artículo 42), garantía del derecho a la salud (artículo 43), disfrute de una vivienda digna y adecuada (artículo 47), apoyo a la juventud (artículo 48), a las personas con alguna discapacidad (artículo 49) y a las personas mayores de 65 años (artículo 50).

La Asistencia Social en la Constitución de 1978

Por otro lado, respecto a organización territorial del Estado, reserva determinadas facultades a la Administración Central, al tiempo que las Comunidades Autónomas van asumiendo competencias específicas, sobre todo las referidas a la asistencia social (artículo 148.1.20). Por tanto, y aunque no aparece definición alguna en la Carta Magna de asistencia social, se puede afirmar que de ella se deriva todo el sistema de los servicios sociales desde 1978.

La Asistencia Social en la Constitución de 1978

Precisamente, el término *servicios sociales* aparece en el artículo 50 de la Constitución, aunque de una manera incompleta (referida sobre todo a las personas de la tercera edad y a materia de salud, ocio, vivienda y cultura) e imprecisa (por ejemplo, no se ofrece una diferenciación conceptual entre las nociones de servicios sociales y de Seguridad Social, la salud, etcétera).

La Asistencia Social en la Constitución de 1978

Ahora bien, Seguridad Social y asistencia social son materias distintas, mencionadas por la Constitución con nominación propia y diferenciada en sede de atribución de competencias. En los artículos 148 y 149 se atribuyen competencias (exclusivas en algunos casos) bien a la Administración Central, bien a las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), bien expresamente compartidas o en régimen de colaboración.

Además, a nivel supranacional (Unión Europea sobre todo) sí se da la diferenciación entre asistencia social y Seguridad Social.

La Asistencia Social en la Constitución de 1978

Con todo, a partir de los artículos 147.2. y 148.1.20. de la Constitución, y con la puesta en marcha de las CCAA, se observa una descentralización efectiva en materia de asistencia social que, obviamente, también contempla el Estatuto de Autonomía de Canarias (artículo 29.7.). La transferencia a las Islas se derivó de la aplicación del artículo 150.2. En lo que respecta a los servicios sociales de la Seguridad Social, el Estado sigue ejerciendo las competencias que le son propias en materia de legislación básica y régimen económico. El desarrollo normativo de la legislación fundamental, así como la gestión y ejecución de los servicios son competencia de las CCAA.

Evolución y características de las políticas sociales en España, 1980-1984

A partir de 1983 en el caso de Canarias se produjo la transferencia total en materia de asistencia social. Por tanto, corresponde al período posterior (de 1985 a 2012) la descripción y explicación de la evolución de los servicios sociales en las Islas. Pero es conveniente recordar aquí que el inicio de la descentralización autonómica en España se ubica en 1978 y culmina en 2002.

Evolución y características de las políticas sociales en España, 1980-1984

De hecho, de 1977 a 1982 se puede hablar de una primera etapa de democratización y descentralización de la asistencia social. En un contexto de fuerte crisis económica, obviamente se define como respuesta coyuntural a la misma, al tiempo que se realizan avances en materia de concertación, modelación salarial y nuevas relaciones laborales, así como una reforma fiscal.

También supone la constitucionalización de los derechos sociales, la expansión del gasto en protección social (aunque aún se encuentra entonces muy por debajo de la media europea) y la transferencia a las CCAA y la búsqueda de una armonización autonómica.

Evolución y características de las políticas sociales en España, 1980-1984

Precisamente este proceso de descentralización al tiempo que de supranacionalización por medio del ingreso en la Unión Europea determinan el devenir de las políticas sociales en España y en Canarias, sin obviar otros condicionantes como son: la herencia e influencia del sistema anterior y, evidentemente, las coyunturas económicas, políticas, laborales, de la época.

Sobre ellas destaca en las Islas el desempleo.

Evolución y características de las políticas sociales en España, 1980-1984

De 1983 a 1986 se observa, en el ámbito económico, una crisis de concertación centralizada, una política monetarista y la reconversión industrial, que conlleva, entre otros aspectos, una contención del gasto social, el endurecimiento para el acceso a la prestación por desempleo una reforma conflictiva de las pensiones y un diseño de reformas sanitarias y educativas. Si a esto añadimos una armonización autonómica a la baja, la constatación de de conflictos competenciales entre Estado y CCAA y un modelo centralizado de financiación de las CCAA, no es de extrañar que esta etapa culmine con una huelga general.