

Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado,
Luis González Seara (directores)

Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España

Madrid, Escuela Libre Editorial y Editorial Civitas, 1997

MANUEL MARTÍN
Universidad de Granada

La Fundación ONCE ha tenido la iniciativa de acometer un ambicioso proyecto para el estudio de la situación actual y el futuro del conjunto de las prestaciones públicas a los ciudadanos que conocemos con el nombre de Estado de Bienestar. Según se dice en el prólogo del libro que ahora comentamos, dicho proyecto constará de tres estudios sucesivos, a realizar en un período de seis años, en los que se abordarán sucesivamente las siguientes cuestiones: “El primero, el estado actual de las estructuras del bienestar, de los sistemas de prestación pública de carácter social, en España... El segundo debe trasladar ese mismo análisis al conjunto de la Unión Europea, para analizar el problema en el contexto de las políticas unitarias europeas y también las situación de los Estados miembros más significativos. El tercero debe utilizar todos los materiales ya depurados en los estudios anteriores, para hacer un pronóstico del futuro y servir de base de orientación a las nuevas políticas de bienestar”.

Las estructuras del bienestar, que constituye el resultado del primero de estos estudios es, pues, un nuevo libro sobre la situación actual del Estado del Bienestar en España. Frente a otros que se han publicado sobre este mismo tema en los últimos años, éste presenta dos rasgos característicos que le hacen especialmente interesante. En primer lugar, al acotar el campo de las prestaciones y de las actuaciones públicas analizadas, se ha ido en él algo más allá de lo que es habitual en los trabajos sobre el Estado del Bienestar. En segundo lugar, los directores del estudio, distinguidos académicos de la Universidad española en tres ramas distintas de las ciencias sociales, han adoptado deliberadamente un enfoque pluridisciplinar y han intentado llevarlo a cada uno de los capítulos que integran el libro. Ambos rasgos merecen un comentario inicial.

En cuanto a los contenidos del libro, ya se ha dicho que incluye temas que no son habituales en los trabajos de carácter general sobre el Estado del Bienestar y que tampoco se encuentran entre los que figuran en los índices de los manuales universita-

rios¹ o en los conceptos de las estadísticas SEEPROS², añadiéndose a ellos algunas cuestiones previas, como el análisis del mercado de trabajo en España, u otras actuaciones públicas, como las relacionadas con el medio ambiente o con el consumo, ocio y tiempo libre. Con ello se ha pretendido, seguramente, dar cabida en él a todas las prestaciones e intervenciones públicas que tienen que ver con la amplísima concepción del Estado social o de bienestar de la Constitución española.

Se parte de una introducción, en la que se plantean los orígenes históricos y la evolución del Estado del Bienestar en España, con especial referencia al período más próximo (1964-1993). A ella sigue un capítulo, en el que se estudia la distribución personal de la renta en España. Y a continuación, en sucesivos capítulos, se pasa revista a la educación, al mercado de trabajo y el paro, a la sanidad, a las pensiones, al medio ambiente, a la vivienda y urbanismo, al consumo, ocio y tiempo libre, a los servicios sociales, y a las minusvalías y acción social. El libro se cierra con los resultados de la Encuesta de Bienestar-ONCE 96/97, dirigida por el profesor Juan Díaz Nicolás, que se utiliza profusamente en buena parte de los capítulos del libro.

Pero la característica más atractiva del libro, y al mismo tiempo la más arriesgada, es seguramente su propio enfoque pluridisciplinar. Aunque en la redacción de sus distintos capítulos hayan colaborado juristas (José María Baño, Miguel Beltrán, Rafael Duarte, Germán Fernández Farreres, Ignacio García-Perrote, Rafael de Lorenzo, Santiago Muñoz Machado, Manuel Rebollo), economistas (Luis Ayala, Eduardo Bandrés, Alain Cuenca, Carlos M. Fernández-Otheo, José Luis García Delgado) y sociólogos (Juan Díaz Nicolás, Carmela García-Moreno, Luis González Seara, Lorenzo Navarrete, María José Ramírez, Diego Ramírez, María del Río), con la única excepción del capítulo 10, sobre *Minusvalías y acción social*, en el que se adopta una perspectiva estrictamente jurídica, y de la introducción y los capítulos dedicados a la distribución de la renta y al mercado de trabajo, que por sus contenidos tienen una estructura diferente, en todos los demás se procura un mismo tratamiento sistemático, de acuerdo con el siguiente esquema: en primer lugar, se plantea el marco constitucional y normativo de cada una de las prestaciones o intervenciones, incluido el reparto competencial entre las distintas administraciones, todo ello tratado con el suficiente detalle; a continuación, se estudia su evolución y las modalidades actuales de gestión o intervención; luego, se hace un balance financiero de los costes y de su financiación; y, finalmente, se concluye con un análisis crítico de su funcionamiento y, en algunos casos, con una comparación con lo que ocurre en otros países europeos y con propuestas concretas para su reforma.

Con esta sistematización, el lector de este libro, no dirigido necesariamente a especialistas, aunque quienes lo sean se beneficiarán de la amplitud y riqueza con las que se abordan todas y cada una de las cuestiones anteriores, llega a tener un conocimiento muy completo de la situación actual del Estado del Bienestar en España y de

(1) Véase, por ejemplo, Barr (1993), el más popular de estos manuales.

(2) En el *Manual metodológico* de Eurostat (1986), se define el gasto en protección social como "todo gasto ocasionado por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos o los hogares por la aparición o existencia de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida que este gasto da lugar a la intervención de un tercero y que el beneficio no cuenta con una partida simultánea y equivalente". Este es el criterio adoptado por las Estadísticas SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social).

su evolución reciente en todas y cada una de sus diferentes manifestaciones. Y aún cuando los autores confiesan explícitamente haber asumido, como única convicción inicial común a la hora de elaborar el estudio, que el Estado del Bienestar es una “conquista irreversible”, todos ellos se plantean en sus respectivos capítulos una discusión abierta de los problemas existentes en la actualidad, así como de las propuestas de reforma formuladas en los diversos informes técnicos, oficiales y privados, elaborados en los últimos años.

Junto a estos indudables aciertos en los contenidos del libro y en su enfoque metodológico, se aprecian, sin embargo, algunas lagunas, que probablemente no se hayan propuesto llenar sus autores en este primer estudio y que, en todo caso, no será difícil hacerlo en los dos próximos del proyecto. Así, por ejemplo, se echa en falta un apéndice estadístico general, que ofreciese un balance general del gasto público social en España, desagregado por prestaciones, y comparado con lo que ocurre en otros países. Se advierten, asimismo, ciertas asimetrías en el enfoque valorativo de los distintos tipos de prestaciones, algunas de las cuales se analizan con los criterios habituales de asignación y equidad de la teoría de la hacienda pública (pensiones), en tanto de otras se ofrecen tan sólo resultados de eficiencia convencionales (vivienda) o incluso meros datos estadísticos (educación), aunque puede afirmarse que, en general, faltan evaluaciones asignativas y redistributivas a partir de la información que proporcionan la EPA o las fuentes estadísticas fiscales. Por otra parte, pese a tratarse extensamente el marco competencial en cada una de las instituciones, se ha preferido obviar la información estadística, los problemas y el análisis que plantea el Estado del Bienestar desde una perspectiva regional. Y, en fin, no se ofrece un balance global de la situación actual del Estado del Bienestar en España.

En todo caso, para cubrir momentáneamente estas u otras lagunas que puedan advertirse a causa del enfoque, o de haber dividido el proyecto en tres estudios temáticos consecutivos, cada uno de los capítulos concluye con una orientación bibliográfica comentada muy completa, que sin duda ayudará al lector a conducirse por la ya abundantísima e intrincada literatura sobre el Estado del Bienestar en España.

Aunque por la propia estructura del libro no resulte fácil un comentario general que haga justicia a sus diferentes capítulos, cada uno de ellos, relativo a instituciones distintas y escrito también por autores distintos, ofreceré un breve balance de las principales conclusiones que se nos ofrecen, centrándome fundamentalmente en aquellos que se refieren al análisis de los gastos sociales y de las prestaciones económicas, las categorías básicas del actual Estado del Bienestar.

En el capítulo sobre *Educación y sistema educativo*, después de describir cómo se ha alcanzado la escolarización total de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años y de una gran mayoría de la enseñanza infantil, cómo el porcentaje de estudiantes universitarios en nuestro país es ya similar a la media de los países europeos y cómo los gastos destinados a enseñanza han crecido en España de manera espectacular en los últimos años, se discute ampliamente la hipótesis de que la nueva sociedad del conocimiento y de la información requiere un nuevo sistema educativo. Como recapitulación, González Seara, del Río y Viaña, sus autores, se plantean una retahíla de preguntas relevantes que esperamos tengan respuesta en el tercero de los estudios que se anuncian: ¿Cómo se garantiza mejor la igualdad de oportunidades con los recursos públicos disponibles? ¿Se traduce el mayor coste por alumno en los centros públicos en unos mejores resultados de la enseñanza impartida? ¿Mantienen los centros privados en relación con los públicos la mismas condiciones de equidad y trato para los

profesores y alumnos? ¿Es preferible dedicar más recursos a la enseñanza universitaria o necesitamos una atención preferente a la formación profesional, a la vista de los resultados obtenidos en una y otra y a la vista del horizonte laboral inmediato? ¿Resulta equitativo el sistema actual de financiación casi gratuita de la enseñanza superior, cuando no lo es en otros niveles obligatorios, y además puede representar considerables ventajas en la vida para quienes hacen buen uso de ella? ¿No valdría la pena estudiar otra financiación de las Universidades públicas más equitativa?

El capítulo relativo a *Sanidad*, elaborado por Manuel Rebollo *et al.*, contiene, como los demás, un excelente relato de la evolución de este servicio social, desde su configuración en la primitiva Seguridad Social y con gestión centralizada hasta el actual Sistema Nacional de Salud universalizado y en un marco competencial compartido. Aquí hay un pronunciamiento explícito sobre la urgencia de culminar este proceso de cambio, aún inconcluso, a fin de asentar sobre bases sólidas todas las reformas que se llevan a cabo actualmente para conciliar la “ineludible necesidad de moderar el incremento de gasto sanitario” con el derecho constitucional a la protección de la salud. Y, entre ellas, se estudian muy especialmente la potenciación de la prevención y la educación sanitarias frente a una preocupación dominante por la asistencia; las medidas adoptadas para una más estricta regulación de ciertas prestaciones y su posible cofinanciación; y los diferentes ensayos que vienen realizándose para implantar nuevos modelos de organización y gestión de los servicios públicos sanitarios.

El tercero de los tradicionalmente considerados como bienes preferentes y que dan lugar a gastos sociales, la *Vivienda*, es analizado por M. Beltrán *et al.* en forma similar a los dos anteriores. Se explican las paradojas y desequilibrios del actual mercado español de la vivienda, en el que, pese a un *stock* suficiente, no hay viviendas para todos y no hay tampoco una distribución eficiente entre viviendas en propiedad y en alquiler; se critican algunas de las políticas de vivienda practicadas a lo largo de la reciente historia de España, ponderándose los aciertos de las más recientes; y, un tanto a contracorriente, y sin demasiado aporte teórico y empírico, se postula una mayor intervención en la provisión pública de viviendas frente a las políticas predominantes de gasto fiscal.

En cuanto a prestaciones económicas, el capítulo sobre *Pensiones*, el más extenso de la obra, es al mismo tiempo el de mayor contenido analítico desde la perspectiva del Estado del Bienestar considerado a partir de la moderna teoría de la hacienda pública. Sus autores, E. Bandrés *et al.*, se detienen en el estudio de las tensiones demográficas y económicas del actual sistema de reparto; analizan lo que se considera su principal problema, su viabilidad financiera en términos dinámicos; y, a partir de ahí, y después de rechazar razonadamente la vía de una posible transición al modelo de capitalización, se pasa revista a las distintas estrategias de reforma que han ido diseñándose en sucesivos informes técnicos (Fundación BBV, Fedea-La Caixa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) o en acuerdos políticos ya adoptados (“Pacto de Toledo”). Como resultado de todo ello, se proponen un conjunto de principios inspiradores de una posible reforma, que se considera absolutamente necesaria, y de medidas concretas que afectarían a las distintas prestaciones y a sus principales elementos constitutivos.

Por último, en el capítulo de *Servicios sociales*, redactado por Carmela García-Moreno y Diego Ramírez, se estudia toda esa panoplia de necesidades sociales a cuya satisfacción contribuye el sector público en España dentro de la amplia concepción del Estado del Bienestar que se plasma en el art. 9.2 de la Constitución. Aquí, la cues-

ción que se aborda con mayor riqueza y profundidad es la del equilibrio público-privado en la financiación y gestión de este tipo de programas, es decir, lo que N. Johnson ha venido llamando “pluralismo de bienestar”³.

En fin, para no hacer más extensa esta reseña, concluiré señalando que *Las estructuras del bienestar* constituye un libro equilibrado, riguroso y utilísimo dentro de la literatura actualmente disponible sobre el Estado del Bienestar en España. Sus posibles descompensaciones, asimetrías o defectos son el resultado inevitable de la propia concepción y realización de un proyecto muy ambicioso, que se ha segmentado por razones de tiempo y del que, por ahora, sólo disponemos de la primera parte. Si las otras dos que se nos anuncian desde ahora se realizan con la misma calidad que ésta, estaremos al final ante una obra imprescindible.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barr, N. (1993): *The Economics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
 Johnson, N. (1987): *The Welfare State in transition. The theory and practice of welfare pluralism* (traducción castellana, *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990).

(3) Johnson (1987).