

# **Repensando los servicios públicos en España**

**Alberto Infante Campos**

Documento de trabajo 6/2003



## D. Alberto Infante Campos

Es doctor en Medicina y Cirugía por la Universidad Complutense y Diplomado en Administración de Empresas por la Escuela de Organización Industrial. Especialista en Medicina Nuclear, se dedicó muy pronto a la gestión y a la planificación de servicios de salud.

Funcionario del cuerpo de inspectores del extinto INP, fue director provincial del INSALUD y de la Red de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social en Andalucía (actual Servicio Andaluz de Salud) en Almería, Cádiz y Sevilla; y Subdirector General de Relaciones Internacionales, y Jefe del Gabinete Técnico del Secretario General de Planificación y del Subsecretario en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Entre 1994 y 2002, como funcionario, fue asesor regional en la oficina para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) con sede en Washington donde, entre otras cosas, diseñó y puso en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de los procesos de reforma del sector de la salud en las Américas.

Ha publicado varias decenas de artículos, capítulos de libros y ponencias sobre temas de su especialidad. En la actualidad es Consejero Técnico en la Dirección General de Planificación, Sistemas de Información y Prestaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Alberto Infante Campos

ISBN: 84-96204-06-5

Depósito Legal: M-20220-2003

## Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Democracia, Estado del Bienestar y servicios públicos en Europa</b> .....	<b>9</b>
1.1 Un poco de historia .....	10
1.2 La década de los noventa .....	12
1.3 Los nuevos movimientos sociales .....	14
1.4 La “Tercera Vía” y el cambio de milenio .....	15
<b>2 Democracia, Estado del Bienestar y servicios públicos en España</b> .....	<b>20</b>
2.1 Los gobiernos de UCD .....	20
2.2 La etapa socialista .....	22
2.3 Los gobiernos del Partido Popular .....	25
<b>3 Los retos de los servicios públicos en España y las estrategias para hacerles frente</b> .....	<b>35</b>
3.1 Los retos .....	35
3.2 Las estrategias básicas .....	42
<b>4 Unos servicios públicos modernos para un país más próspero y más justo</b> .....	<b>46</b>
4.1 ¿Qué servicios públicos? .....	46
4.2 ¿Cómo lograrlos? .....	50
<b>5 Conclusión</b> .....	<b>54</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>55</b>



## Repensando los servicios públicos en España

**Alberto Infante Campos**

Consultor de la OPS/OMS en desarrollo de sistemas y servicios de salud

Este documento trata de animar un debate para la **regeneración de los Servicios Públicos y de la Administración Pública** a la luz de las necesidades expresadas por los ciudadanos, desde una óptica socialdemócrata y progresista, y en el contexto de las tendencias que se apuntan en los países de nuestro entorno.

El estudio analiza las relaciones entre Democracia, Estado del Bienestar y Servicios Públicos en los países desarrollados y, en particular, en Europa occidental desde un punto de vista histórico y conceptual, y resume las estrategias fundamentales para regenerar los servicios públicos en España de forma que puedan hacer frente a los retos actuales, respondiendo para ello a las preguntas: ¿qué tipo de servicios públicos? y ¿cómo lograrlos?

A la primera pregunta se trata de responder desarrollando seis características básicas que, sin ánimo de exhaustividad, deberían reunir los servicios públicos en una España moderna y solidaria. En **primer lugar** deben ser, a un tiempo, más universales (en términos de cobertura y de prestaciones ofrecidas) y más personales (en el doble sentido de adecuarse a la pluralidad de colectivos con necesidades diferenciadas y de atender de forma personalizada a cada usuario). En **segundo lugar**, deberá diferenciarse la gobernabilidad de la gestión, de forma que la primera dirija a la segunda y ésta tenga suficiente autonomía respecto de aquélla. En **tercer lugar**, deben dotarse de los recursos suficientes y orientarse a una mejor calidad. En **cuarto lugar**, deben ser respetuosos con la distribución de competencias del Estado de las Autonomías y estar bien coordinados. En **quinto lugar**, deben gestionarse con participación social, transparencia y rendición de cuentas. En **sexto lugar**, deben ser eficientes (es decir, mantener una adecuada relación entre su costo y su utilidad) como una condición para resultar sostenibles (tanto por el lado de la legitimación social como por el de la sostenibilidad financiera).

Para responder a la segunda pregunta se proponen **ocho estrategias** extraídas de otras experiencias de reforma.

- La **primera**, es “aprender de las experiencias de otros países y no copiar ninguna”, que no por repetida deja de ser importante.
- La **segunda**, consiste en colocar muy alto en la agenda política la cuestión de los servicios públicos. La reforma y modernización de la administración y de los servicios públicos no puede ser tan solo una “política sectorial”. Debe ser una política de Estado de largo aliento, objeto de revisiones y actualizaciones periódicas.
- La **tercera**, es evitar objetivos contradictorios entre sí, o no medibles, o más relevantes para los gestores que para los ciudadanos.
- La **cuarta**, es identificar bien al usuario principal. El ofrecer un mejor servicio al usuario principal (sin descuidar a los usuarios secundarios) debe ser el objetivo final.
- La **quinta**, es no importar reformas desde fuera (desde el sector privado u otros servicios públicos) sin un cuidadoso examen crítico “escuchar a quienes están en primera línea”.
- La **sexta**, es decidir si se actúa de forma global (por ejemplo, mediante una reforma completa de la función pública) o se actúa paso a paso, mediante experiencias piloto que luego se generalizan.
- La **séptima**, es combatir con diligencia el fraude, el despilfarro y los abusos. Ninguna estrategia de mediano y largo plazo sobrevivirá si esto no se hace respetando la ley y al mismo tiempo con la contundencia y la transparencia debidas.
- Y la **octava**, consiste en abordar el propio proceso de cambio como un proceso de mejora continua basado en la experiencia, alejado del tecnocratismo y la improvisación, y fundamentado en una permanente negociación entre los agentes.

En resumen, se propone combatir el pesimismo conservador acerca de que los servicios públicos no pueden ser mejorados y que seguir invirtiendo en ellos es tirar el dinero; hacer frente a la estrategia conservadora de ofrecer servicios privados (o privatizados) para los ricos y acomodados, y servicios escasos, baratos y precarizados para las capas de renta baja. No resignarse a un Estado mínimo, sin políticas redistributivas, de protección o de integración; a un Estado débil con los fuertes y fuerte con los débiles. Y a un proyecto de país que, como 200 economistas advirtieron recientemente, no converge realmente con la Unión Europea en términos de bienestar y de calidad de vida.

Pero también propone diferenciar lo sustancial de lo instrumental; plantear la equidad, la calidad, la participación, la sostenibilidad y la eficiencia en el núcleo de la reflexión; poner al usuario en el centro; aumentar la capacidad de elección entre proveedores públicos, y entre éstos y los privados; utilizar más la acción concertada y la regulación; combatir privilegios corporativos fuertemente enraizados; vincular financiación con actividad y retribuciones con resultados; discutir y probar con rigor nuevas ideas.

Una visión socialdemócrata y de progreso concibe los servicios públicos como instrumentos esenciales para combatir la exclusión, generar seguridad y confianza y construir ciudadanía; fundamentales para la competitividad y centrales en el debate político y en las relaciones entre electores y elegidos. En el corazón mismo de la democracia, en suma.

## Introducción

Este documento trata de animar un debate para la **regeneración de los Servicios Públicos y de la Administración Pública** a la luz de las necesidades expresadas por los ciudadanos, desde una óptica socialdemócrata y progresista, y en el contexto de las tendencias que se apuntan en los países de nuestro entorno. Se trata por tanto de un documento político, de tipo analítico, de alcance general y, hasta donde ha sido posible, de carácter prospectivo.

El documento parte de cuatro premisas:

- Que España debe converger realmente con los países más desarrollados de Europa y, en consecuencia, desarrollar un modelo de sociedad, de sistema productivo y de relaciones laborales acorde con ello.
- Que las políticas públicas son, por acción u omisión, elementos determinantes para esa convergencia, y que uno de los aspectos centrales del debate consiste en determinar el alcance, las dimensiones, y las modalidades de financiación, gestión y prestación de los servicios públicos.
- Que el funcionamiento de los servicios públicos no se puede disociar del de la administración pública pues aunque son conceptos que responden a realidades distintas éstas se hallan fuertemente interrelacionadas.
- Que en las sociedades desarrolladas el debate sobre los servicios públicos sólo cobra sentido cuando se enmarca dentro de los debates sobre las relaciones entre Democracia y Estado del Bienestar.

A efectos de este documento se entiende por “políticas públicas” las estrategias y acciones desarrolladas por los poderes públicos para influir en la vida social. Una forma útil de clasificarlas es en: a) políticas de inversión en infraestructuras físicas y en ciencia y tecnología, b) políticas que garantizan la convivencia (por ejemplo, seguridad y justicia), c) políticas que fomentan la igualdad de oportunidades (por ejemplo, la educación o las políticas de empleo) y d) políticas que fomentan el bienestar social (por ejemplo, de salud, de vivienda o de servicios sociales). Se entiende por Administración Pública el conjunto de instrumentos burocráticos del que se sirven los distintos niveles de gobierno para desarrollar esas políticas. La Administración Pública desarrolla una serie de funciones, entre ellas la regulación, financiación, gestión y evaluación del funcionamiento de los servicios públicos. Se entiende por servicios públicos los que producen o gestionan “bienes públicos”, es decir aquellos cuyo consumo tiene las características de no-excluibilidad y no-rivalidad. Para complicar el tema, frente a la clásica división entre bienes públicos y bienes privados, algunos autores proponen la existencia de otros tipos de bienes, como son los “bienes relacionales” (informales o

derivados de la existencia de redes de apoyo) que no encajarían en esa clasificación dicotómica. Véase, por ejemplo: Herrera (1998: 263) y Donati (1999:23).

Un importante subconjunto de los servicios públicos está formado por aquellos que conforman el sistema de bienestar social. Concretamente, la protección frente al desempleo, las pensiones y otras prestaciones económicas, la vivienda, la educación, la sanidad, o los servicios sociales. Sin desconocer los restantes, ha sido en ellos (y más concretamente en los tres últimos) donde se ha focalizado el presente trabajo.

El texto tiene cuatro capítulos (más una Introducción y una Conclusión). El 1º resume las relaciones entre Democracia, Estado del Bienestar y Servicios Públicos en los países desarrollados y, en particular, en Europa occidental. No pretende ser exhaustivo sino proporcionar referencias para el 2º, donde se tratan los mismos temas referidos a España. El 3º deriva de los anteriores y presenta los retos fundamentales que se plantean (y con toda probabilidad se plantearán en un futuro previsible) a los servicios públicos en España. El 4º resume estrategias fundamentales para regenerar los servicios públicos en España de forma que puedan hacer frente a los retos analizados en la sección anterior, respondiendo para ello a las preguntas: ¿qué tipo de servicios públicos? y ¿cómo lograrlos?

Evidentemente, para analizar el funcionamiento de los servicios públicos tan importante o más es mirar los ingresos como los gastos. Este documento no trata de los ingresos porque parece razonable que primero se discuta en qué, por qué, cómo y dónde gastar y, luego, cuánto y cómo recaudarlo; y, sobre todo, porque llegado el momento de discutir de las fuentes de financiación de los servicios públicos el autor (o autores) seguramente deberá(n) ser otro(s).

Un reto difícil fue determinar en un subconjunto de servicios públicos, qué elementos son comunes y cuáles los específicos, de modo que se puedan extraer conclusiones generales o proponer intercambios de experiencias virtuosas, evitando extrapolaciones abusivas o sin sentido. El autor no está seguro de haberlo logrado. Ello no excusa sus limitaciones, pero sirve al menos para reconocer las complejidades de la tarea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Una primera versión del documento se benefició de las aportaciones y sugerencias de Joaquín Almunia, María Angeles Durán, Fernando Fantova, José Manuel Freire, Miguel Angel García, Antonio González, Manuel Villoria e Ismael Zubero. Entre otras cosas, J.M. Freire criticó el sesgo “anglo” de la primera parte y reclamó una más clara diferenciación entre las tradiciones anglosajonas y continentales de Estado del Bienestar. M. A. Durán, comentó que el documento parecía escrito más desde la óptica de los financiadores y proveedores que desde la de los usuarios e insistió en la diferencia entre riqueza real y riqueza medida en términos monetarios. M. Villoria reclamó más atención a efectos de la globalización económica sobre los servicios públicos y alertó sobre los efectos de los hechos identitarios sobre los intentos de la gobernabilidad en red. J. Almunia pidió un desarrollo en profundidad del tema de los cheques o vales. M. A. García insistió en el carácter estructural de la inmigración y sugirió elaborar una estrategia intermedia entre el paternalismo de las fronteras abiertas y las políticas de control que estimulan la xenofobia. Y A. González reclamó una mayor particularización a España de las dos secciones finales del capítulo cuatro. Varios de ellos coincidieron en que una segunda edición de este documento fuera preparada después de que otros estudios monográficos sobre políticas y servicios públicos encargados por la Fundación Alternativas hubieran visto la luz. Sin duda, el resultado final habría sido mucho mejor si yo hubiera sido capaz de incorporar esos y otros comentarios. Quede aquí constancia de mi sincero agradecimiento a todos ellos.

# 1. Democracia, Estado del Bienestar y servicios públicos en Europa

Algunos de los elementos del Estado del Bienestar ya habían aparecido en diferentes países y regímenes en épocas anteriores<sup>2</sup>. La novedad a partir de 1945 está en que su implantación fue general en toda Europa occidental (con la excepción de los países mediterráneos con regímenes dictatoriales) y, en menor medida, en otros países desarrollados<sup>3</sup>. La principal razón de ello fue política (Villares y Bahamonde, 2001:381). En contraste con lo que ocurría en los países bajo influencia de la Unión Soviética, hubo un consenso entre las principales fuerzas surgidas de la posguerra (socialistas, demócratas cristianos y comunistas principalmente), tanto sobre el sistema político de democracia representativa, como sobre la necesidad de efectuar una política económica que, sancionando la permanencia del capitalismo, garantizara un crecimiento económico con adecuada distribución social, el cual pudiera evitar el resurgimiento de los problemas que habían atenazado el mundo de entreguerras, en especial el desempleo. No por casualidad fue en el Reino Unido, gobernado por los laboristas (1945), y en los países nórdicos, con largo predominio político socialdemócrata, donde primero y de forma más consistente se aplicaron estas políticas.

Los **elementos constitutivos** del Estado del Bienestar se definen tanto por los objetivos que se persiguen como por el procedimiento seguido para sufragar sus costos. El principal objetivo fue garantizar de forma universal para toda la población un nivel mínimo de ingresos y de prestaciones que atiendan las contingencias básicas de la persona en una sociedad industrial: seguridad frente a la enfermedad, la vejez y la pérdida de empleo. La financiación de los costos se afronta también de un modo universal, mediante el pago de impuestos (en el modelo llamado “de Beveridge”) o a través del pago de cuotas obligatorias por trabajadores y empleadores (en los modelos “bismarckianos”). Con el tiempo los modelos de financiación han acabado siendo mixtos, aunque dependiendo del

---

<sup>2</sup> La expresión “Estado de Bienestar” o “Estado Providencia” (“*Welfare State*”) se generaliza en el mundo a raíz del “*New Deal*” de F. D. Roosevelt, aunque la Alemania de Bismarck fue la primera en acometer una precoz seguridad social. El acta fundacional suele fecharse, sin embargo, en 1942, cuando el economista inglés W. Beveridge suscribe el famoso informe sobre Seguridad Social. Véase, por ejemplo: Muñoz Machado *et al.* (dirs.) (1997:5).

<sup>3</sup> En ninguna otra región del mundo se ha desarrollado tanto el Estado del Bienestar como en Europa occidental. El gasto social en esa parte de Europa pasó del 8 al 16% del PIB entre 1950 y 1975, mientras en países como Canadá, EEUU o Japón pasó del 6 al 12% en el mismo periodo.

origen del sistema en cada país sigue predominando uno u otro. En todo caso, sea cual sea el modelo predominante, los fondos tienen la consideración de fondos públicos.

La intervención estatal para mantener el pleno empleo (o, al menos, altas tasas de ocupación), la provisión pública de servicios sociales de acceso universal no mediado por el nivel de renta, y la existencia de una “red de seguridad” complementaria de servicios asistenciales destinada a aliviar situaciones de pobreza, configuran los instrumentos básicos de intervención de los Gobiernos en el Estado del Bienestar, a los que luego se les fueron añadiendo otros, por ejemplo, las políticas públicas de vivienda o de transporte (Díaz Espinosa, 2000:36).

## 1.1 Un poco de historia

La **historia** del Estado del Bienestar puede dividirse en tres periodos diferenciados. El primero abarca desde la posguerra hasta 1975 y en él la acción del Estado desborda pronto la inicial teoría de intervención anticíclica (el “Estado bombero” keynesiano) para insertarse como un actor permanente, cuando no predominante, en el crecimiento económico y en el desarrollo social. Es la llamada “edad de oro” del Estado del Bienestar, una época de optimismo desarrollista, durante la cual se hace realidad el “compromiso entre la nación y el pueblo” (Villares y Bahamonde, 2000:383) puesto de manifiesto en la institucionalización de un Estado-Nación con gobiernos democráticos y mucho más poderoso que el de entreguerras, capaz no sólo de participar activamente en la vida económica sino de regular y mediar sobre los conflictos sociales existentes. Este periodo concluye con la primera crisis del petróleo en 1973.

El segundo periodo, entre 1975 y 1980, es de crisis<sup>4</sup>. En él se ponen en cuestión los consensos de la posguerra y, en particular, el papel económico del Estado y de la administración gubernamental de la demanda. Para hacer frente a los problemas surgidos de la primera gran crisis económica mundial de la posguerra, los liberales más conservadores proponen que el Estado retire sus manos de la economía y deje que el mercado cumpla su función darwiniana de eliminar a los más ineficientes. Un “establecimiento económico” formado por políticos conservadores, altos funcionarios y “gurús” académicos rechaza la pretendida eficacia del gasto público en la consecución del pleno empleo y enfatiza sus efectos negativos al desincentivar el trabajo y la inversión, y

---

<sup>4</sup> No es ésta la primera ocasión en que el Estado del Bienestar se ha encontrado en la encrucijada (Kuhnle, 1997:32). En Alemania a comienzos del siglo XX se produjo un gran debate sobre “las cargas insostenibles” producidas por la legislación social de Bismarck. Entonces los programas de seguridad social suponían un 1,4% del PIB. En 1952, The Times comenzó el primero de sus muchos debates sobre “la crisis del Estado del Bienestar”. En ese año, el 15% del PIB británico se empleaba en servicios de la seguridad social. En 1991, el gasto medio de la Europa de los 12 era un 26% del Producto Interior Bruto.

expulsar al sector privado. Se teoriza la existencia de una tasa natural de desempleo así como la inevitable ineficiencia de la Administración Pública para gestionar no solamente las empresas públicas sino también la mayor parte de los bienes públicos.

Para esta corriente de pensamiento las lacras de la administración pública son múltiples. En primer lugar, promueve una burocracia excesiva que eleva el gasto público; la ausencia de incentivos y castigos desincentiva el uso eficiente de los recursos; se fomentan la pereza y el absentismo; la ausencia de competencia y la estabilidad en el empleo propician el pobre resultado del sector productivo público. En segundo lugar, las empresas públicas han operado más como mecanismos anticíclicos –creando y manteniendo empleo– que como impulsoras de crecimiento; y los servicios públicos gastan no sólo sin tomar en cuenta la rentabilidad del gasto sino que también tienden a incrementar el déficit en situaciones de crisis. En tercer lugar, la continua ampliación de los derechos sociales ha sobrecargado al Estado de demandas imposibles de satisfacer. La población espera que los gobiernos se responsabilicen de sectores cada vez más amplios, al tiempo que reclama reducción de impuestos y contención de precios. La conclusión no es otra que el gasto de una gran cantidad de dinero sin alcanzar grandes resultados.

Diversos pensadores de raíz marxista hacen al tiempo un análisis casi coincidente (García Cotarelo, 1984:181). Para ellos, la crisis económica iniciada en 1973 quiebra el compromiso político entre capital y trabajo en torno al papel interventor del Estado. Ello es debido a la pérdida de funcionalidad de éste al converger a un tiempo una crisis fiscal (cuya expresión más clara es el crecimiento imparable del déficit público en un contexto de estancamiento, desempleo e inflación); una crisis de legitimación (derivada de la contradicción insoluble entre la asunción de responsabilidades crecientes y la limitación de medios para desempeñarlas) y una crisis de motivación, tanto para el trabajo (resistencia a la movilidad retributiva, funcional o geográfica; moral de trabajo en trance de desaparecer) como para el capital (desincentivos a la competencia, la innovación y la inversión). Además, y no es lo menos importante, las clases medias se ven “asfixiadas” por la inflación y los impuestos; aparecen defectos en los servicios finales debidos a la propia naturaleza burocrático-legal y profesional de su prestación, y surge una “nueva clase” cuyo interés radica en la persistencia de los problemas que debe resolver (burócratas en altos puestos).

El tercer periodo, de 1980 en adelante, se inicia con los triunfos electorales de M. Thatcher y R. Reagan, los cuales evidencian el surgimiento de una nueva alianza entre los poseedores del capital y una parte de las clases medias que habían visto deteriorada su posición social por la acción concertada de tres elementos: la congestión de unos servicios públicos que antes utilizaban casi en exclusiva y que ahora deben compartir con otros grupos de menor nivel de renta; el creciente costo de esos mismos servicios que ellos han de sufragar mayoritariamente vía impuestos; y la escasa reducción de las diferencias que les separaban de las clases altas. Una parte importante de las clases medias se vuelve hacia los partidos conservadores para que reconstruyan su maltrecha posición en la jerarquía social en detrimento de los más desfavorecidos.

Desde entonces se ha venido relativizando el Estado del Bienestar como paradigma de las sociedades desarrolladas y han surgido planteamientos alternativos. Así, los neo-conservadores (sobre todo en Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos) proponen favorecer la dimensión capitalista a costa del componente del bienestar, el cual quedaría en última instancia reducido a una "red de seguridad" para pobres y marginados. Por otro lado, los social-corporativos (sobre todo en Suecia, Austria y Australia) reafirman el compromiso con los elementos básicos del Estado del Bienestar y proponen renegociar los consensos sociales para hacer frente a las crisis con los necesarios ajustes pero sin apostar por su desmantelamiento.

Se puede afirmar que a finales de los ochenta el consenso sobre la actividad interventora del Estado en la economía y la sociedad está definitivamente roto. Pero también que la "revolución conservadora", tras algunos éxitos iniciales (por ejemplo, el comienzo de la oleada de privatización de empresas públicas) ha cosechado también sonoros fracasos (dimisión de Thatcher). Y ello porque la deslegitimación del Estado del Bienestar no era tan grande como se creía; las movilizaciones en su defensa fueron más importantes de lo esperado; y la reducción y/o desmantelamiento de las principales funciones de gasto público (en particular, del gasto social) distaba de resultar tan sencilla como parecía.

## 1.2 La década de los noventa

Muy resumidamente, la gestión de la crisis del Estado del Bienestar supuso el abandono del objetivo del pleno empleo; la privatización de numerosas empresas públicas; el mantenimiento, en términos generales, de la provisión de los servicios públicos clásicos, y el retroceso en términos relativos de la red de servicios mínimos para la población necesitada.

A comienzos de los años noventa se asiste a la profundización de una sociedad dual tanto por el lado de la producción (economía legal / economía sumergida) como del consumo (sector superconsumista / sector carente del mínimo vital). Reaparecen la pobreza de larga duración para porcentajes elevados (15-20%) de la población autóctona e inmigrante, y la marginación social ("los nuevos pobres"). Y empieza a abrirse paso, incluso en sectores conservadores, la tesis de la irreversibilidad del Estado del Bienestar, aunque con importantes ajustes y adaptaciones.

Todo lo cual ha ido produciendo sucesivos intentos de formular nuevos paradigmas, tanto para la administración pública como para la gestión de los servicios públicos. La "nueva administración pública"<sup>5</sup> reformula los conceptos anteriores (planificación estratégica,

---

<sup>5</sup> La bibliografía sobre la "nueva administración pública" (*new public management*) es abundantísima. Una buena compilación de referencias y temas puede verse en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), 1997.

dirección participativa por objetivos...); sitúa los problemas de legitimidad y al usuario (cliente) en el centro de la reflexión; enfatiza el papel de los servidores públicos como actores del cambio; y otorga centralidad a tres componentes: a) la separación entre las funciones políticas y financieras del gobierno, y las funciones operacionales, especialmente las de entrega de servicios; b) los incentivos al trabajo según los resultados y, c) la asignación de recursos según las tareas.

En íntima relación con los postulados de la “nueva administración pública” se han introducido reformas en la gestión y prestación de los servicios públicos, que pueden agruparse en tres grandes grupos: el desarrollo de cuasi-mercados; la ampliación de los mecanismos de participación y “de voz” de los usuarios; y la protección regulatoria de derechos sociales (Le Grand, 1997:99).

Los cuasi-mercados son mercados donde existen proveedores independientes compitiendo para conseguir clientes, como en un mercado normal, pero donde la compra del servicio está, a diferencia de lo que ocurre en un mercado normal, financiada por el Estado y al mismo tiempo dirigida por un agente nombrado por el mismo Estado que actúa en nombre del consumidor. Bajo una u otra modalidad los gobiernos conservadores británicos los introdujeron en la Enseñanza primaria, el Servicio Nacional de Salud y la Asistencia Social, al mismo tiempo que la estrategia de separación entre el regulador/financiador público y el proveedor. También introdujeron el sistema de vales en la enseñanza media y la idea de los préstamos en vez de becas en la enseñanza superior. Con una u otra denominación (contractualismo, segmentación, privatización...) los cuasi-mercados se han ido extendiendo en numerosos países desarrollados<sup>6</sup>.

Los cuasi-mercados se basan en que los consumidores presionan a los proveedores con la amenaza de abandonarles por otros. En la teoría de los cuasi-mercados la capacidad (más o menos regulada para evitar los potenciales “fallos del mercado”) de optar entre proveedores alternativos sería la expresión máxima de la soberanía del consumidor. Una concepción alternativa es que los consumidores expresen su satisfacción o disgusto directamente al proveedor con la expectativa de que éste responderá en la dirección apropiada (los “mecanismos de voz”). Esto se puede hacer de tres maneras: individualmente, mediante procedimientos de queja; colectivamente, mediante grupos de abogacía (*lobby*) u órganos de participación en la gestión; políticamente, mediante la elección de representantes en los distintos niveles que regulan/gestionan (gobierno) y

---

<sup>6</sup> Le Grand hace notar que, a mediados de los años 90 este tipo de cambios no se limitaba a los servicios públicos sino que también se daban en el sector privado, en (grandes) compañías que previamente estaban integradas verticalmente y muy controladas desde el centro, y que ahora están tratando de externalizar sus operaciones y de adoptar una u otra forma de descentralización. A nivel mundial parece existir un cierto desencanto con la ineficiencia y falta de adecuación (“*responsiveness*”) de las organizaciones a gran escala y centralizadas y una mayor confianza en la descentralización y en los mercados, sean cuasi-mercados u otros, en parte, probablemente como resultado del colapso de las economías de planificación centralizada en la Europa oriental y en la antigua URSS.

controlan desde fuera (oposición) el funcionamiento de los servicios públicos. Aunque los mecanismos de voz pueden parecer menos eficaces sobre el comportamiento del proveedor que los cuasi-mercados, tienen la ventaja de que son aplicables tanto por las personas que, por distintas razones, no pueden cambiar de proveedor como por los no usuarios actuales del servicio. Además, en ciertos casos, pueden corregir algunos de los problemas derivados de la extensión de los cuasi-mercados, sobre todo en organizaciones grandes.

Por último, se están ensayando una serie de políticas para no esperar a que la renta sea “entregada” a los hogares a través del mercado y que luego, como en el Estado del Bienestar actual, sea redistribuida por medio de medidas fiscales. En su lugar se utilizan medidas legales para intervenir directamente en el proceso por el cual las personas obtienen los ingresos. Es el caso de los salarios mínimos, los salarios de integración, los límites al horario laboral, la regulación de las pensiones alimentarias en caso de divorcio, las pensiones para mujeres maltratadas, etc. Son medidas que proporcionan protección por medio de la legislación o la regulación y no a través del sistema fiscal. De ahí su denominación como formas de protección social “de derecho”.

En general, los economistas (y los políticos conservadores) han mostrado más interés por el primer tipo de reformas. Y los sociólogos, politólogos y administrativistas (y los políticos de izquierdas) por los otros dos.

### 1.3 Los nuevos movimientos sociales

Pero el análisis no estaría completo si no introducimos en él dos elementos adicionales: a) el surgimiento de nuevos movimientos sociales y, en general, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, y b) el cuestionamiento del Estado-Nación por el modo en que ha evolucionado la globalización de la política y la economía mundial desde finales de los setenta y, en particular, tras la desaparición del imperio soviético.

En efecto, desde finales de los años sesenta, **nuevos movimientos sociales** han ido cambiando la fisonomía de las democracias occidentales. Su irrupción se ha interpretado como la respuesta a nuevos problemas (la protección de la naturaleza o los derechos de las mujeres a la igualdad de oportunidades con los hombres, por ejemplo) y, también (Jáuregui, 1994:230), como resultado de los cambios habidos en la socialización y los valores políticos, como un desafío a los mecanismos tradicionales de representación política que se muestran a menudo incapaces de adecuarse a los cambios de sus bases y a la creciente complejidad del “sujeto político”. También surgen nuevos partidos como los ecologistas o verdes que hacia 1990 estaban ya organizados en 16 democracias occidentales, representados en 12 parlamentos nacionales y habían duplicado su representación en el Parlamento Europeo desde 1984 contando con 24 eurodiputados.

La característica más acusada de estos movimientos es el desarrollo de un nuevo estilo de acción política –informal y más participativo– frente a los modelos tradicionales de representación. Exigen autonomía y, salvo excepciones, no plantean un ataque revolucionario contra el sistema sino la reivindicación de que las democracias se transformen y se adapten. A pesar de su enorme diversidad dos rasgos comunes emergen: una crítica humanista del sistema y de la cultura dominante que incorpora una profunda preocupación acerca de las amenazas que pesan sobre la especie humana; y una resuelta actitud de lucha por un mundo mejor aquí y ahora con escasa propensión a huir hacia algún refugio espiritual. De ahí que, al menos en sus inicios, desafíen muchos de los fines consensuados de la sociedad occidental, adopten tácticas políticas no convencionales y empleen modelos organizativos de difícil asimilación por los partidos y sindicatos tradicionales. Con el tiempo, al interior de estos movimientos suelen surgir corrientes “posibilistas”, más inclinadas a buscar acuerdos, incluso electorales o de gobierno, con los partidos y sindicatos de la izquierda tradicional (por ejemplo, la “coalición rojiverde” en Alemania).

#### 1.4 La “Tercera Vía” y el cambio de milenio

Durante el último tercio del siglo XX en la economía mundial han ido ocurriendo cambios de tal envergadura que, en los países desarrollados, nos encontramos ante lo que algunos autores denominan tercera revolución industrial y otros llaman nacimiento de la sociedad posindustrial, una de cuyas inmediatas consecuencias sería la reducción de los márgenes de maniobra de los espacios económicos nacionales tanto en el plano de las políticas gubernamentales como en el de la acción de los agentes sociales (empresarios y sindicatos) (Villares y Bahamonde, 2001:561). Ni siquiera espacios supranacionales de soberanía compartida como la Unión Europea pueden elaborar estrategias económicas y políticas al margen de los cambios tecnológicos y las expectativas de los mercados internacionales, o ignorando los condicionantes políticos globales. Tampoco lo puede hacer, aunque a veces lo intenta, la única superpotencia mundial restante tras el colapso de la Unión Soviética.

Y, sin embargo, si algo han puesto de manifiesto las sucesivas crisis internacionales de los años noventa y, en particular, la gran crisis asiática de 1997, es que la visión de una **nueva economía global**, capaz de garantizar los equilibrios macroeconómicos y la redistribución sin regulación y sin Estado, es falsa (Kuttner, 2001:217). Y, también, que los “fallos del mercado” (tanto en el ámbito nacional como internacional) pueden ser tan graves y perjudiciales como los “fallos del Estado”. Lo que ha cambiado no es tanto la dinámica de los mercados sino el territorio donde éstos deben regularse y, con ello, el equilibrio de las fuerzas políticas necesarias para hacerlo<sup>7</sup>. Herido de muerte el

---

<sup>7</sup> Por razones de espacio queda fuera de los límites de este trabajo el análisis de los movimientos antiglobalización que desde finales de los años noventa, de Seattle a Florencia, se han transformado (y evolucionado) en un referente indispensable en el panorama político y cultural del cambio de milenio.

“fundamentalismo del Estado” tras el hundimiento de la Unión Soviética le tocaría ahora el turno al “fundamentalismo del mercado”. Como se pregunta J. Estefanía (2000:25), de lo que se trata es de saber si la política puede tener, en la era de la globalización, un papel mediador en el puesto de mando y si sigue vigente el concepto de que los gobernantes deben escuchar a los ciudadanos cuando expresen sus necesidades, frustraciones y quejas aunque éstas estén en contra del mercado. Los premios Nobel de Economía de los últimos tres años parecen sancionar el cambio de tendencia. Tras el triunfo de Lula en las elecciones brasileñas, el presidente del Banco Mundial declaraba hace poco que “el consenso de Washington ha muerto”<sup>8</sup>. Sin embargo, como veremos más adelante, sería erróneo dar por enterrado al neoliberalismo, ni siquiera en el terreno ideológico.

Visto en perspectiva, tras las crisis económicas latinoamericana (1994) y asiática (1997) la idea de una nueva síntesis superadora empezó a estar a mediados de los noventa a la orden del día. Desde ópticas de centro y de centro-izquierda éstos fueron los intentos, primero, del “*Reinventing Government*” de la administración Clinton y, de la “Tercera Vía” del nuevo laborismo de Tony Blair a continuación.

No es caso de abordar aquí el debate sobre ambos procesos –uno ya concluido, el otro aún vigente– distintos aunque sinérgicos, sino tan sólo destacar dos de sus premisas comunes, que parecen relevantes para el propósito de este trabajo. A saber: a) que la globalización es irreversible, pero que la concertación internacional puede maximizar sus efectos positivos y minimizar los negativos, y b) que el papel asignado al Estado como nodriza del bienestar social ha sido excesivo, pues los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas provienen de una multiplicidad de fuentes. El Estado es una de ellas pero también lo son las empresas, las organizaciones voluntarias y solidarias, o el entramado de relaciones sociales, incluidas las familias. Dado que el nivel de bienestar es la suma de las ofertas de todos los posibles oferentes, lo que habría ocurrido en la posguerra es la aparición de diversos tipos o modelos de Sociedad del Bienestar según sea la particular distribución de funciones entre ellos. El Estado del Bienestar sería sólo una de las modalidades posibles y su crisis no necesariamente significaría la crisis de la “Sociedad del Bienestar” sino que puede significar el simple traslado de la provisión de bienestar de un sector a otro<sup>9</sup>. Sin perjuicio de sus diferencias, ambos enfoques coinciden en que es posible impulsar nuevas formas de asociación entre el Estado y los proveedores privados con y sin ánimo de lucro para maximizar las oportunidades de crear bienestar y minimizar tanto los fallos del mercado como los del Estado.

---

<sup>8</sup> El País, 25 de noviembre de 2002.

<sup>9</sup> Este enfoque procede de la teoría de la Sociedad del Bienestar de M. Rein y L. Reinwater para quienes por ejemplo, el modelo escandinavo demostraría la capacidad estatal para proporcionar bienestar concentrando la provisión directa de servicios en detrimento de otros posibles oferentes de bienestar, mientras el modelo japonés reflejaría el ejemplo opuesto, es decir, la preeminencia de la sociedad –vía la acción de las familias y las empresas– para alcanzar importantes cotas de bienestar con escasos niveles de provisión pública.

En ello coinciden con bastantes ideólogos empresariales centristas para quienes, en las condiciones del capitalismo globalizado de finales del siglo, al Estado le quedan aún funciones (no tan) residuales: por ejemplo, subvencionar la educación y la formación de los trabajadores, financiar la investigación precompetitiva y proporcionar formas (reducidas) de ingresos sociales. A condición, claro, de que no suban los impuestos, el déficit sea mínimo, se facilite la entrada de las empresas privadas en casi todos los ámbitos de la provisión de bienes públicos y no exista más política económica que una política monetaria orientada a la estabilidad de los precios. Así, en un reciente seminario organizado por BNP Paribas y el Instituto de Crédito Oficial cuatro ex gobernadores de los Bancos Centrales de Argentina, México, Francia y España coincidieron en reclamar políticas monetarias y fiscales que garanticen una estabilidad macroeconómica con crecimiento. Para ello reclamaron inversiones en infraestructuras, educación y otros elementos que configuran lo que se ha dado en llamar “capital humano”<sup>10</sup>.

El debate sobre “la Tercera Vía” ha sido extenso en los medios académicos, políticos y periodísticos de Europa. Un buen resumen es el recopilado a finales de 1999 por Giddens y Hutton (2001:299). Diversos pensadores y políticos de izquierdas la han visto como un fenómeno comprensible en el contexto del Reino Unido (tras varias décadas de confrontación entre el fundamentalismo thatcherista y un laborismo de fuerte tradición obrerista) pero poco exportable a otros países desarrollados del continente. Fue famosa, por ejemplo, la respuesta de los socialistas franceses. Desde el punto de vista teórico es conocida entre nosotros la crítica de V. Navarro (2000:327) para quien la “Tercera Vía” propone algo bastante parecido a lo que propone la Democracia Cristiana con algunos añadidos liberales. De hecho, una de las críticas más comunes ha sido que la “Tercera Vía” renuncia a las políticas redistributivas y que, al igual que los socialcristianos, tan sólo propone políticas de igualdad de oportunidades. Sin embargo, ello no parece corresponder a la práctica del Gobierno de Blair, quien al inicio de su segundo mandato anunció fuertes inversiones públicas por ejemplo en sanidad y en educación. Entre nosotros J. Sevilla (2002:147) ha revalidado recientemente la vigencia teórica y la necesidad práctica de las políticas redistributivas para fomentar la igualdad.

Concluida la era Clinton en EEUU, la administración Bush ha resituado el Estado en el pensamiento más conservador, desempolvando para ello la acepción clásica de “Estado-gendarme” (una suerte de keynesianismo de derechas que justifica sin empacho la combinación del recorte de impuestos a los más ricos con el incremento del gasto público militar), a la que se añaden notables dosis de “Estado corporativo” capaz de combinar un

---

<sup>10</sup> En la segunda mitad de los 90, de la mano de economistas como Gary Becker, diversas agencias de la ONU y, en particular, el Banco Mundial desarrollaron los conceptos de “capital humano” y de “capital social” como modos de entender las complejas relaciones entre crecimiento económico y desarrollo humano sostenible. Para los promotores de este enfoque, la forma en que las sociedades organizan la reproducción de las habilidades individuales (salud, educación) y relacionales (familias, cultura, medios de comunicación y de transporte, etc.) de sus miembros es un factor determinante para su desarrollo. Véase, por ejemplo: <http://www.worldbank.org/education/economics/research/keyread>.

discurso liberal genérico con continuas prácticas proteccionistas de los grandes intereses particulares que le apoyan (por ejemplo, la industria petrolera, el complejo militar-industrial, las madereras, determinados productores agrícolas, la industria farmacéutica o el sector turístico de Florida) y en detrimento de los demás<sup>11</sup>.

En Europa desde finales de los años 90 los requerimientos del Pacto de Estabilidad para la introducción de la moneda única (y su reciente cuestionamiento por algunos de sus más entusiastas defensores como Francia, Alemania, Italia y Reino Unido); los retos políticos y económicos de una Unión Europea ampliada a partir del año 2004 (incluidos, por ejemplo, el nuevo reparto de las ayudas y los riesgos de dislocación de empresas hacia los países candidatos); así como la necesidad de atender las necesidades sociales derivadas de la fase recesiva del ciclo y del número creciente de emigrantes de países terceros, están relanzando de nuevo el debate sobre el alcance y los límites del papel del Estado en la economía y en la sociedad en los comienzos del siglo XXI. En septiembre de 2002 los electores suecos prefirieron la opción socialdemócrata (mantenimiento del estado del bienestar) a la conservadora (rebaja de impuestos). Una semana después, la coalición rojiverde revalidó mandato en Alemania por escaso margen, y el debate posterior está siendo muy fuerte tras las subidas de impuestos posteriores y la anunciada revisión de las prestaciones sociales.

Dado que la nueva arquitectura europea está siendo discutida y será aprobada por unas estructuras comunitarias donde los conservadores y el centro-derecha tienen la mayoría, se plantea la duda de si los derechos sociales serán finalmente subsidiarios o centrales en la Constitución Europea (Fidalgo y otros, 2002).

Esto ocurre precisamente cuando las políticas sociales basadas en la construcción de “redes” o “mallas de seguridad” (*safety nets*) diseñadas para entrar en acción cuando todo lo demás ha fallado, muestran sus limitaciones, pues los cuatro supuestos sobre los que reposan (pleno empleo, precariedad marginal o coyuntural, altruismo social y solidaridad familiar) ya no se sostienen o no lo hacen con la fuerza de antaño (Moreno, 2002:14 y Zubero, 2000). Y emerge “la visión de una economía extraordinariamente dinámica, flexible y productiva, junto con una sociedad inestable y frágil, y una creciente inseguridad individual” (Carnoy y Castells, 1997:53).

Cuando cada vez es más evidente que el sistema actual no puede asegurar un empleo decente a todas las personas que concurren al mercado de trabajo, como mucho, se prometen ayudas para situarse mejor en la competencia por el empleo, lo que es una

---

<sup>11</sup> A finales del año 2002 la administración Bush anunció dos iniciativas coherentes con su filosofía conservadora: un plan para reformar la administración federal reduciendo a la mitad el empleo público (y ello tras dos años seguidos de fuertes pérdidas de empleo en la economía), y suprimir los impuestos sobre los dividendos empresariales (entre otros beneficios fiscales). Las críticas de la oposición demócrata y de los sindicatos no se han hecho esperar.

manera de reconocer la imposibilidad estructural de que todas las personas accedan a un empleo con derechos. Pero al asociar ingresos y empleo se está reduciendo en la práctica el derecho humano fundamental a llevar una vida digna sólo a aquellos que pueden contar con un empleo que les reporte ingresos suficientes y estables. Es decir: la promesa universalista de que todas las personas alcanzaremos nuestro máximo desarrollo en la medida en que nos sometamos a las exigencias del mercado ha demostrado ser, al margen de la intención de sus promotores, una falacia.

De este modo ha aparecido un grupo humano que, en palabras de Z. Bauman, (2000:140) “no tienen nada que ofrecer a cambio del desembolso realizado por los contribuyentes”; son, lisa y llanamente, prescindibles y, por ello, su presencia en el seno de las sociedades opulentas sólo provoca molestia y preocupación. Son inútiles, sí, pero vistos como potencialmente peligrosos. Fundamento de una nueva industria de la vigilancia y la seguridad, y amenazador espejo en el que nos miramos quienes algo tenemos para así valorar nuestra situación (Schlosser, 1998, y Wacquant, 2000)<sup>12</sup>, esta *underclass* (moderno “lumpenproletariado”) está constituida por un heterogéneo agrupamiento de jóvenes, madres solteras, desertores escolares, inmigrantes ilegales, personas sin techo, etc. que comparten un mismo rasgo: “Los demás no encuentran razón para que existan; posiblemente imaginen que estarían mejor si ellos no existieran” (Bauman, 2000:104).

Y las sociedades inseguras se deslizan, con pasmosa facilidad, de las mallas a las rejas. El miedo se troca en insolidaridad y Le Pen derrota a Jospin.

---

<sup>12</sup> Diversos análisis sobre el ascenso electoral de la ultraderecha en Francia han llamado la atención sobre el hecho de que mucho del nuevo voto ultraderechista proviene de clases populares y trabajadoras que culpan equivocadamente a inmigrantes, refugiados y pequeños delincuentes de la inseguridad creciente que amenaza sus vidas. (Véase, por ejemplo: Los obreros de Le Pen, El País 25 de abril de 2002).

## **2. Democracia, Estado del Bienestar y servicios públicos en España**

### **2.1 Los Gobiernos de UCD**

Como se ha señalado a menudo (por ejemplo, Otero, 1999:409) la dictadura de Franco resultaba incompatible con los postulados ideológicos, culturales, políticos y económicos de las sociedades de consumo y de los Estados del Bienestar europeos. Si bien ello no impidió que, sobre todo a partir de finales de los años 50, se desarrollaran políticas sociales (por ejemplo, en materia de becas estudiantiles, en asistencia sanitaria, o en vivienda) que se veían, al tiempo, como indispensables para el incipiente desarrollo económico que se iniciaba y, también como un elemento de asimilación de sectores de trabajadores y de clases medias, y de contención de demandas más radicales capaces de cuestionar el ejercicio del poder económico y político.

Con la transición y la llegada de la democracia, la sociedad española se enfrentó al reto de construir un Estado del Bienestar acorde con los cambios producidos durante los años del desarrollismo y homologable con el entorno europeo al que aspiraba a pertenecer.

No fue tarea fácil. Por un lado estaban las reducidas dimensiones del gasto público durante la dictadura (en 1976 representaba el 63% de los niveles vigentes en la CEE) y su estructura anquilosada, paternalista y socialmente injusta (por ejemplo, los gastos en servicios generales estaban por encima de la media comunitaria mientras se situaban por debajo los gastos en educación, vivienda y desarrollo social, seguridad social y sanidad)

Por otro lado, cuando en julio de 1977 se constituye el primer gobierno democrático desde la II República, una profunda crisis económica internacional amenazaba ya la estabilidad del naciente Estado democrático. Los últimos gobiernos del franquismo no habían tomado medidas, confiando en “puentear” la crisis. La situación que afrontaba España era de emergencia (la tasa de inflación llegó en algún momento al 44%, el déficit comercial era apabullante y la sangría de reservas imparable, el desempleo crecía y el subsidio de paro alcanzaba a menos de la mitad de los desempleados). El recuerdo de las dificultades económicas de la República española seguía vivo en la memoria de los líderes. Los Pactos de la Moncloa surgieron en ese contexto. Como más de una vez ha señalado Fuentes Quintana, Vicepresidente Económico del primer gobierno democrático

y principal inspirador de los Pactos, se trataba antes que nada de “definir un programa de reformas que permitiera superar la crisis para llegar a la Constitución”.

En lo económico, los Pactos sirvieron para controlar la inflación, equilibrar la balanza comercial, recomponer la confianza empresarial, romper la espiral precios-salarios y aumentar la cobertura del desempleo. Pero los Pactos no se limitaban a los aspectos económicos. Abordaban asuntos como la reforma del sistema educativo (la progresiva gratuidad de la enseñanza), el papel de los sindicatos, la reforma de la Seguridad Social, y la política de rentas y salarios. Incluían también un “Programa de actuación jurídica y política” que incluía la libertad de expresión, los medios de comunicación social y la reforma de los códigos legales: penal, justicia militar, leyes de orden público, etc.

Como afirma Trullén (2002), se alcanzaron resultados muy notorios en el conjunto de los objetivos estabilizadores y se sentaron las bases de la construcción de una economía social de mercado dentro de un nuevo modelo institucional democrático, incluida la definición de un marco autonómico. “Sobre los pactos de la Moncloa se pintó el fresco de la Constitución de 1978”. En ciertos aspectos, y pese a la moción de censura del PSOE contra Suárez de 1980, el clima de consenso generado se prolongó, hasta el hundimiento de la UCD previo a las elecciones de 1982.

Sin embargo, como dice Otero (1999:369), si bien la política de saneamiento obtuvo resultados apreciables, no sucedió lo mismo con las políticas de reforma estructural de los mercados de trabajo (aunque se promulgó el Estatuto de los Trabajadores, se aumentó la cobertura del desempleo y la Hacienda pasó a cubrir una parte de los gastos de la Seguridad Social), de los mercados financieros (pese a la reforma fiscal de 1977-78), de la producción industrial, agrícola, de energía o de transportes. Es decir, las reformas estructurales llamadas a desmontar el capitalismo corporativo del franquismo y a sentar las bases productivas del Estado del Bienestar moderno carecieron de la profundidad necesaria.

Y ello pese a un importante aumento del gasto público y del gasto público social. Así, si en 1970 el gasto público representaba sólo el 22,1% del Producto Interior Bruto (PIB), en 1975 seguía en el 26,1% y en 1982 suponía ya el 38,2%. Entre 1973 y 1981 las diferencias entre España y la CEE se acortaron de 14,5 a 11,4 puntos (Otero, 1999:410). Destacan los aumentos de los gastos sociales destinados a paliar los efectos de la crisis (pensiones y seguro de desempleo), a sanidad y, como subrayan Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2000:1009), al más importante esfuerzo de creación de plazas escolares realizado hasta ese momento.

Además, a partir de 1979 la constitución de los Ayuntamientos democráticos y la construcción del Estado de las Autonomías significó el inicio de un proceso sostenido de crecimiento del empleo público (el gasto en servicios generales de la Administración pasó del 2,9% al 3,6% del PIB entre 1975 y 1982) que se mantendría durante las décadas siguientes.

La gran sacrificada fue la inversión pública, particularmente en infraestructuras, donde el retraso respecto a Europa aumentó: del escaso 2,7% del PIB de 1975 se pasó al 3,1 en 1982. Otro de los lados débiles de esta política fue el crecimiento del déficit público: en 1973 había un superávit del 1,1% del PIB y en 1982 el déficit era ya del 5,7%.

## 2.2 La etapa socialista

Tras el fallido intento de golpe de estado de 1981, la llegada del PSOE al gobierno a finales de 1982 significó la estabilización de la democracia, la permanencia de España en la OTAN y su incorporación a la Comunidad Económica Europea.

En el terreno social, entre 1982 y mediados de los años 90 los sucesivos gobiernos socialistas siguieron una política de **universalización de los derechos sociales** proclamados en la Constitución. Así, universalizaron la cobertura de la asistencia sanitaria y dieron una fuerte expansión a la educación, las pensiones y los subsidios por desempleo.

A ello correspondió un sustancial **aumento del gasto público social**. Entre 1982 y mediados de los años 90 el gasto público español pasó de representar el 37% del PIB (doce puntos por debajo de la media europea) a casi el 50% (Unzueta, 2000). En correspondencia, la presión fiscal creció en casi diez puntos mientras en países como Alemania o Inglaterra se mantenía constante. Una política de este tipo probablemente no sería posible en las condiciones de la economía globalizada actual, y con una política monetaria definida por el Banco Central Europeo. Sobre todo, ya no parecen posibles políticas que impliquen un fuerte déficit público y un endeudamiento creciente que condicione el crecimiento.

Además, la composición del gasto público tuvo muy en cuenta **criterios de solidaridad**. De hecho, entre 1983 y 1985, durante la fase dura del ajuste económico, el gasto público continuó creciendo a expensas sobre todo de las pensiones y del pago de los intereses de la Deuda. Lo que no impidió que siguieran creciendo los gastos en servicios generales de la administración (pues se siguió articulando el Estado de las Autonomías) y que aumentase el peso de la partida dedicada a inversiones. Pero incluso en esa fase siguió creciendo el porcentaje del PIB destinado a sanidad, a vivienda y a educación. Mientras en 1976 el gasto público representaba el 63% de la norma comunitaria en 1985 se situó en el 86%. Muy significativo es que mientras el gasto en servicios generales representaba en 1976 un 130,7% de la norma comunitaria en 1985 ya sólo representaba el 115%. Al finalizar la etapa socialista, el gasto público en pensiones y educación se había más que duplicado respecto a 1975; casi se había duplicado en sanidad, la inversión pública lo hacía en vez y media y los gastos de desempleo e intereses de la Deuda se habían multiplicado por cinco.

La etapa del gobierno del PSOE se caracterizó por la consolidación del Estado del Bienestar en España. Fueron las partidas de la seguridad social, sanidad, educación y desempleo –además de la Deuda– las que registraron mayor crecimiento, aumentando sustancialmente la cantidad y calidad de los servicios y prestaciones ofrecidas por el Estado a los ciudadanos. Las pensiones crecieron desde 1985 más que la renta per cápita y, desde 1990, más que el salario medio. En 1990 se introdujeron las pensiones no contributivas. La firma del Pacto de Toledo en 1995 estabilizó el sistema público de pensiones. Se creó un Sistema Nacional de Salud, financiado básicamente mediante impuestos, y se mejoraron las prestaciones sanitarias, al tiempo que se inició su descentralización paulatina a las Comunidades Autónomas. El gasto en educación creció un 120% en pesetas constantes entre 1982 y 1995 ganando casi 2 puntos en su participación en el PIB (4,32% en 1995 frente al 5,2 de media europea). Se incrementó sensiblemente la educación preescolar, se hizo obligatoria la enseñanza media hasta los 16 años, se duplicó el número de estudiantes universitarios, se multiplicó el presupuesto de becas y el número de becarios.

En resumen, el crecimiento del gasto público y, en particular, del gasto público social, hizo posible la construcción y consolidación del Estado del Bienestar en España registrándose cambios significativos y de enorme relevancia social y económica en tres de los pilares en los que se asienta: pensiones, sanidad y educación.

Ello se financió con un incremento de la presión fiscal (del 25,6% de 1982 al 34% de 1995) y con un cambio en su composición a favor de un mayor peso de los impuestos directos. En 1975 el 73,8% de los ingresos públicos procedía de la suma de cotizaciones sociales más impuestos indirectos y en 1995 representaban el 59,1% del total. Es decir, se produjeron cambios hacia un sistema fiscal más moderno y acorde con la política redistributiva de la renta asociada a la construcción del Estado del Bienestar. Ello se vio favorecido por el saldo favorable para España de los recursos aportados y los recursos recibidos tras el ingreso en la CEE y, sobre todo, por la aprobación en la Cumbre de Edimburgo de 1992, a instancias del Gobierno español, de los Fondos de Cohesión.

Sin embargo, el crecimiento de los ingresos públicos resultó insuficiente frente al ritmo de crecimiento de los gastos. Por ejemplo, por el lado de los gastos, el crecimiento del gasto sanitario entre 1986 y 1991 llevó a la creación de la “Comisión Abril” que hizo una serie de recomendaciones para racionalizar y contener el gasto sanitario sin afectar el carácter universal de la asistencia sanitaria.

Entre 1982 y 1985 el déficit público creció del 4,5 al 7,4% del PIB; luego descendió hasta un mínimo de 3,2% en 1989 para reiniciar un ascenso que se vio agravado por la recesión de 1992-1993. El nivel de Deuda Pública no cesaba de crecer desde 1982 y aunque su volumen seguía siendo sensiblemente inferior a la media europea, e inferior a los criterios de Maastricht, el peso del pago de los intereses, agravado por unos tipos de interés elevados, empezó a resultar preocupante. En 1993 el Gobierno aprobó el Plan de Convergencia que

incluía políticas de contención del gasto público, mantenimiento de la presión fiscal y privatización de algunas empresas públicas, que permitieron luego al primer gobierno del Partido Popular cumplir sobradamente con el criterio de déficit de Maastricht: un 3% del PIB en 1997.

### **Errores y limitaciones**

Pese a los indudables avances del periodo socialista, algunos errores y limitaciones contribuyeron a mermar su apoyo entre los trabajadores y las capas medias.

En primer lugar, la incapacidad para afrontar los problemas estructurales del mercado de trabajo español (y su correlato de elevadas tasas de desempleo sobre todo entre las mujeres, los jóvenes y los parados de larga duración), cuya raíz hay que buscarla más (Otero, 1999: 438) en la ausencia de una verdadera cultura empresarial que en la rigidez laboral, los altos costos salariales o la ausencia de mano de obra cualificada. De hecho, las reformas laborales de 1984 y 1994 flexibilizaron el mercado laboral (y le enajenaron al Gobierno el apoyo de los sindicatos) y el costo por hora trabajada evolucionó del 70 al 76% de la medida comunitaria entre 1986 y 1996. A mediados de los años 90 no faltaban técnicos y mano de obra cualificada sino empresas dispuestas a emplear un capital humano cualificado capaz de competir en los exigentes mercados internacionales.

Otra limitación importante relacionada con la anterior fue el escaso crecimiento inversor en investigación, ciencia y tecnología. Así, si en 1985 el gasto total en I+D representó el 0,55% del PIB (1,91% en promedio en la CEE), para elevarse hasta el 0,97% en 1993 (1,97% en la CEE), había vuelto a descender al 0,87% en 1996 (1,84% en la CEE). La incorporación de España a la sociedad “informacional” mediante la difusión de Internet también se produjo con retraso. De hecho, sólo inició un modesto despegue entre 1996 y 1998.

En tercer lugar, la carencia de recursos de la administración pública, la ausencia de una reforma profunda de la misma (en particular, de la administración de justicia) así como la pervivencia de la excesiva rigidez, el normativismo, la baja productividad y la escasa sensibilidad hacia el usuario han sido a menudo mencionados como uno de los legados del franquismo que los sucesivos gobiernos socialistas no supieron o no pudieron afrontar (Navarro, 2000:80). Las Comunidades Autónomas, cuyas administraciones se organizaron en lo fundamental durante ese periodo, reprodujeron en buena medida los mismos defectos.

Además, los gobiernos socialistas no fueron ajenos a prácticas clientelares (por ejemplo, en la gestión del Plan de Empleo Rural) y opacas (por ejemplo, el caso Filesa y el caso GAL). Y, sobre todo a partir de 1993, a una larga sucesión de escándalos en los que figuraban implicados algunos ministros y otros altos cargos de la Administración del Estado (por ejemplo, el Gobernador del Banco de España y el Director General de la

Guardia Civil), fenómenos que, como entre otros han resumido J. P. Fusi y J. Palafox (1997:400), alimentaron una durísima oposición del Partido Popular, de Izquierda Unida y de determinados medios de comunicación, y fueron decisivos tanto en el surgimiento, a partir de 1991, de una importante división interna, como en la desafección de una parte de su electorado.

## 2.3 Los Gobiernos del Partido Popular

El Partido Popular ganó las elecciones generales de 1996 por escaso margen (“la derrota dulce”) con un discurso de regeneracionismo democrático (“la segunda transición”) que resultó creíble sobre todo en función de los errores de la última etapa de la larga gestión socialista. Y consiguió la mayoría absoluta en el 2000, principal aunque no únicamente, por la abstención de una parte importante del electorado de izquierdas frustrado (Navarro, 2002:153) tanto por las luchas internas en la dirección de los partidos de izquierdas (sobre todo del PSOE), como por el paulatino alejamiento de éstas de las preocupaciones no resueltas de la cotidianidad.

El PP se ha beneficiado de la etapa expansiva del ciclo económico y ha mostrado notable habilidad para apropiarse cuando le conviene de una parte de las propuestas de la izquierda, sin preocuparse demasiado de la consistencia entre el discurso y la práctica de gobierno. De hecho, ha logrado confundir a menudo la publicidad de los planes y objetivos de gobierno con su logro efectivo. Y cuando surgen problemas o se ventilan críticas justificadas, el PP muestra una pasmosa habilidad (apoyada en una fuerte penetración en bastantes medios de comunicación públicos y privados) para diluir o transferir responsabilidades hacia atrás (con el manido “¿y ustedes qué?” a los socialistas), hacia afuera (la globalización, la UE, etc.), hacia abajo (las CCAA, las administraciones locales, etc. sobre todo si son gobernadas por los socialistas) y hacia los lados (sobre todo hacia los sindicatos y los movimientos asociativos que no controlan).

En ese contexto y en **primer lugar**, el PP ha hecho suyo, por ejemplo, una parte del discurso de modernización de los servicios públicos. El Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos<sup>13</sup>, presentado ante el Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2002 es una buena prueba de ello. El Libro se estructura en tres partes: los desafíos, las estrategias y los compromisos. La última de ellas incluye 60 posibles acciones agrupadas en 6 capítulos que, lo mismo que las dos anteriores, tienen atractivos títulos (“una nueva organización”, “unos servicios públicos de calidad”, “una administración sencilla, ágil y accesible”, “una administración de personas”, “una administración para la sociedad de la información y del conocimiento”, “una administración para el desarrollo económico y el progreso social”).

---

<sup>13</sup> [http://www.map.es/libro\\_portada.htm](http://www.map.es/libro_portada.htm). Fecha de actualización: 5 de febrero de 2002

Sin embargo, a) los objetivos están formulados con enorme generalidad, sin precisarse metas específicas, b) se refieren más al funcionamiento de las unidades administrativas generales o de apoyo que a la prestación de servicios concretos al ciudadano, c) no se dice cómo y con qué medios se piensan alcanzar tales objetivos, d) los órganos responsables pertenecen casi en exclusiva a las unidades centrales de la Administración General del Estado, e) algunos plazos propuestos ya habían vencido entre 2000 y 2001, es decir, con anterioridad a la presentación del texto al Consejo de Ministros, f) no se incluyen mecanismos de verificación del logro de las metas propuestas. En resumen: papel mojado (o casi).

En **segundo lugar**, los gobiernos del PP han profundizado la estrategia de privatización de las empresas públicas iniciada por el PSOE pero de una forma masiva, abusiva y clientelar. Las privatizaciones de empresas públicas suelen defenderse con tres tipos de razones: a) calidad (el servicio estaría mejor prestado por agentes privados que públicos), b) eficiencia (cuando se dan situaciones de monopolio indeseables) y, c) balance de las cuentas públicas en situaciones de déficit público severo o crónico. Además, deben hacerse de un modo tal que los poderes públicos garanticen: a) la transparencia y el carácter concurrencial del proceso, y b) una capacidad de regulación suficiente por parte de los poderes públicos en beneficio de los clientes y/o usuarios finales del servicio<sup>14</sup>. Allí donde el PSOE buscaba una modernización del entramado empresarial público heredado del franquismo mediante la introducción de modelos de gestión privada, pero manteniendo el control público, el PP ha optado por la liquidación pura y dura con escasa o nula capacidad real de control. Ese ha sido, por ejemplo, el caso de Telefónica, Endesa, Repsol, Iberia, Altadis (Tabacalera) y Argentaria entre otros. Numerosos observadores han comentado la frecuencia con que estas empresas han ido a parar a manos de personas o grupos estrechamente relacionados con los círculos más selectos del partido gobernante en lo que sería la versión española del llamado “capitalismo de amiguetes”<sup>15</sup>. La numantina resistencia del PP a cualquier Comisión Parlamentaria para revisar este proceso resulta elocuente.

Una vez más lo más importante es no confundir el carácter de la empresa (pública o privada) con el carácter (público o privado) del servicio que se presta. Si el servicio es de naturaleza pública los poderes públicos están obligados a intervenir (regulando, proveyendo o haciendo ambas cosas) para salvaguardar el interés del público. La concepción patrimonial del

---

<sup>14</sup> Como los recientes casos de Railtrack o de British Energy se han encargado de recordar, existen serias dudas de que sea una buena estrategia privatizar empresas que proporcionan servicios esenciales básicos, cuando luego el Estado debe rescatarlas en situaciones de crisis, a cargo del dinero de los contribuyentes y rara vez se actúa contra “los peces gordos” que hicieron dinero a costa de los contribuyentes. Véase, por ejemplo, Dahrendorf (2002).

<sup>15</sup> La estrecha sintonía de los Presidentes o Consejeros Delegados de las empresas privatizadas con J. M. Aznar y R. Rato ha sido destacada en numerosos medios (véase: La Vanguardia, 14 de abril de 2002). La reciente adjudicación por la SEPI de la Compañía Transmediterránea a un consorcio liderado por el empresario y ex ministro del PP Abel Matutes sigue reforzando la misma impresión.

servicio público por parte de las empresas privadas que lo prestan, sobre todo cuando ello se hace en régimen de cuasi monopolio (o en mercados muy imperfectos), así como los sustanciosos intereses en juego, pueden llevar fácilmente a la “captura del regulador” por parte de éstas. Sobre todo cuando a un discurso de ficción liberal, le corresponde una práctica que consolida intereses oligopólicos en contra de la mayoría de los ciudadanos. El “proceso de liberalización” del sector eléctrico es un buen ejemplo. Las rebajas de precios que iban a derivarse de las privatizaciones se han convertido en aumentos relativos que gravan a las rentas más bajas y a la actividad de las empresas (González, 2002).

En **tercer lugar**, los gobiernos del PP **han estancado el gasto social y acentuado la regresividad de su orientación**. Tradicionalmente España ha figurado entre los países con menor gasto en protección social entre los de la UE (tan sólo por encima de Irlanda y Portugal). En España entre 1990 y 1996 el gasto en protección social creció levemente (del 19,9 al 21,8% del PIB). De 1996 al 1999 volvió a disminuir hasta el 20,0% (la media de los países de la UE varió de 28,4 a 27,5% en ese periodo). El diferencial, que era de 5,6 porcentuales del PIB en 1990, subió a 6,7 en 1996 y a 7,6 en 1999.

En términos reales, el gasto per cápita en protección social en la UE subió un 2,4% en 1999, un incremento ligeramente superior al de años anteriores (+1,5% anual entre 1996 y 1999), si bien la proporción del PIB dedicada a gasto social permaneció estable. En 1999 esta proporción varió del 14,7% en Irlanda al 32,9% en Suecia. Aparte de estos dos extremos, las cifras más bajas se dieron en España (20,0%), Luxemburgo (21,9%) y Portugal (22,9%) y las más altas en Francia (30,3%), Alemania (29,6%) y Dinamarca (29,4%)<sup>16</sup>. Dicho de otro modo, en España el gasto social por habitante medido en poder paritario de compra pasó del 66% al 59% de la media europea entre 1993 y 1999. En esta variable, España ocupó el penúltimo lugar (sólo por encima de Eslovaquia) en una lista de 20 países miembros y candidatos. No es extraño, por tanto que se haya dicho que la convergencia económica se ha hecho a costa de una mayor divergencia social<sup>17</sup>.

Además del estancamiento, la mayor regresividad del gasto social tiene que ver con dos rasgos básicos de las políticas sociales del PP como son, por un lado, la limitación de la capacidad operativa de las figuras clásicas de protección social –mediante el establecimiento de topes financieros, el deterioro en la gestión al establecer rígidos topes de personal no solamente en la administración sino, sobre todo, en la prestación de servicios directos a los ciudadanos– y la no atención a las nuevas necesidades. Y, por el otro lado, a la ausencia de políticas consistentes de protección a las familias, las cuales han sido casi siempre sustituidas por una estrategia de desgravaciones fiscales (sobre todo a partir de la “segunda reforma fiscal”) orientada a la creación de excedentes monetarios que sirvan para financiar la compra de servicios privados.

---

<sup>16</sup> EUROSTAT (2002).

<sup>17</sup> Gabinete Técnico Confederal de UGT (2002).

Lo anterior tiene sin duda que ver con el modelo de crecimiento económico seguido por los gobiernos del PP el cual se ha basado en crear empleo barato aprovechando una inmigración desordenada y la incorporación al mercado laboral de jóvenes en condiciones precarias, con salarios bajos y jornadas excesivas. Un modelo que, si pudo tener alguna justificación cuando la prioridad era reducir una tasa de paro que doblaba la media de la UE, se muestra muy sensible a las variaciones de coyuntura y ciclo (como lo sucedido desde finales de 2001 está demostrando), y ofrece asimismo limitaciones estructurales serias (por el lado de la descapitalización y la baja competitividad) pues ha significado, entre otras cosas, un abandono de las inversiones públicas (y privadas estimuladas fiscalmente) en tecnología, en modelos de organización, y en difusión del conocimiento. Demostrándose, *a sensu contrario*, lo que numerosos estudios ya habían enfatizado durante los años 90: a saber que en las condiciones de la economía globalizada y de la sociedad de la información una mayor y más inteligente redistribución del excedente por la vía del gasto social<sup>18</sup> puede ser una precondition para seguir creciendo en mercados de competitividad creciente.

Tras siete años de gobierno del PP el balance es significativo. Veamos algunos ejemplos.

**En Seguridad Ciudadana:** En septiembre de 2002 la tasa de criminalidad superó por primera vez en la historia contemporánea de España las 50 infracciones por cada mil habitantes (51,4 que es su valor histórico más alto, superior en casi 13 puntos a la que había en 1987 y 9,5 puntos por encima de finales de 1995, en vísperas de que el PP llegara al poder). Este crecimiento, es claramente superior a la media europea y más fuerte que el observado en los países de referencia dentro de la UE<sup>19</sup>. Con datos de la D.G. de la Policía en 2002 la criminalidad en las ciudades de más de 50.000 habitantes subió el 5,46% respecto al año anterior. Según los sindicatos policiales ello demuestra el rotundo fracaso de la política (por ejemplo, los planes “Policía 2000” o “Focus”) del Ministerio del Interior. Madrid es un caso especial. Esta Comunidad concentra el 26% de las infracciones penales pero su plantilla está deficitaria según algunos en un 20% (y en pueblos como Getafe hasta en un 40%). Los sindicatos policiales sostienen que en las Comunidades como Canarias o Navarra, donde la delincuencia se ha reducido, ello se ha debido a que las plantillas se han completado. Al ritmo actual el número de funcionarios del Cuerpo de Policía no crecerá realmente hasta el 2005<sup>20</sup>. Mientras, el gasto en seguridad privada sigue aumentando.

Pero una concepción moderna de la seguridad incluye mucho más que protección frente a los delitos. Incluye, por ejemplo, también una protección razonable frente a las

---

<sup>18</sup> El carácter electoralista de algunos recientes anuncios del Gobierno que implican rebajas de algunos impuestos (IAE, IRPF, impuesto sobre sucesiones) e incrementos del gasto social (aumento de pensiones por encima de la inflación, transferencias a los ayuntamientos) ha sido también destacado. Ver: Fernández Ordóñez (2002).

<sup>19</sup> Fuente: Sindicato Unificado de Policía. El País, jueves, 14 de noviembre de 2002.

<sup>20</sup> Fuente: El País, jueves 30 de enero, 2003.

catástrofes naturales o provocadas por el hombre. El caso de la marea negra provocada por el petrolero *Prestige* ilustra bien a las claras la suma de imprevisión, desinformación, incompetencia, dilución de responsabilidades, y sometimiento a intereses particulares que, a menudo, caracterizan el comportamiento de los gobiernos central y autonómicos del PP frente a estos temas. Pero también pone en cuestión los efectos de una ideología que se jacta de reducir el volumen y la capacidad de acción del Estado en la llamada “sociedad del riesgo”. Si demoleedores son los efectos de controlar el déficit reduciendo las inversiones de las que depende el desarrollo futuro, nada es tan despilfarrador como recortar o poner en manos privadas servicios de los que dependen el patrimonio natural de la nación y las fuentes de trabajo de miles de ciudadanos.

**En Justicia:** Desmotivación, falta de personal y de medios, lentitud, improvisación, transferencias sin medios, electoralismo... Recientemente el Decano de los Jueces de Madrid resumía así la situación: “la carga de trabajo aumenta a un ritmo vertiginoso. En los juzgados de familia se ha doblado en los dos últimos años y los asuntos civiles han aumentado un 20% (...), a día de hoy se están señalando juicios en primera instancia para el 2004 (...), las parejas en vías de separación deben esperar medio año (...), a pesar del aumento del número de delitos no se abre un juzgado de instrucción en Madrid capital desde 1989 (...), a partir de marzo se crearán otros cuatro (...), no es suficiente (...), creíamos que con el traspaso de las competencias de Justicia a la Comunidad de Madrid la situación cambiaría pero no hemos notado nada. No hay presupuesto. Ahora mismo hay unas 24.000 causas pendientes en Madrid. ¿De qué forma aliviarán los juicios rápidos esta situación? Sería necesario un edificio especial para llevarlos a cabo. En la Plaza de Castilla va a ser un desbarajuste (...), esto se ha quedado pequeño (...), también falta personal (...), hay escasez, sobre todo, de fiscales”<sup>21</sup>.

En octubre de 2002, veinte meses después de la entrada en vigor de la Ley del Menor, un informe de 500 páginas del Defensor del Pueblo criticaba la falta de juzgados de menores y de personal necesario para que funcionen correctamente, la falta de seguridad en los centros de internamiento, y el incumplimiento de la ley en las dependencias policiales. Las CCAA se han sumado también a esas críticas.

Un año y medio después de la firma del Pacto de Estado sobre la Justicia, en diciembre de 2002 un editorialista subrayaba que en los Presupuestos para el año 2003 el Gobierno ha previsto la creación de 30 nuevas plazas judiciales y que por primera vez se rebaja drásticamente la media de 126 plazas al año creadas desde 1989 y que ese número queda lejos de las 140 plazas anuales consideradas necesarias para atender el incremento de la demanda judicial durante el próximo decenio... en un país donde dos de los seis millones de asuntos que llegan cada año a los juzgados quedan sin resolver. La reforma de la justicia no es creíble sin un compromiso presupuestario razonable (El País, 2002). En el mismo sentido, recientemente más de 300 alumnos de la Escuela Judicial denunciaron

---

<sup>21</sup> Metro Directo, martes, 26 de noviembre de 2002, pág. 7

que no tendrán plaza de juez titular, si el Ministerio no crea nuevos juzgados en los próximos meses. Quedarán en expectativa de destino y “cobrarán sin trabajar”... mientras sigue habiendo dos millones de causas pendientes<sup>22</sup>, y según la última encuesta del Instituto de la Mujer, casi dos millones de españolas son víctimas de la violencia doméstica –una cifra que se mantiene estable desde 1999– y en los ocho juzgados de familia de Madrid los jueces, que han de atender una media de 2000 asuntos al año, tardan 7 meses en citar a las parejas que reclaman medidas urgentes para separarse.

Por otra parte, la situación de las prisiones sigue empeorando. España pasó de 44.700 a 52.000 reclusos entre 1998 y enero de 2003. En 2001 era el tercer país de la UE con mayor porcentaje de población reclusa, un puesto que mantiene desde hace años pero con un indicador (117 reclusos por cien mil habitantes, de ellos 23% a la espera de juicio) que tiende a empeorar. Mientras tanto, el hacinamiento en las celdas es la norma en varias Comunidades –y probablemente tenderá a aumentar tras la ofensiva de “Ley y Orden” anunciada por el Gobierno a comienzos de 2003–. Las nuevas cárceles y las nuevas incorporaciones de funcionarios de prisiones siguen esperando, los optimistas dicen que, por lo menos, hasta el 2006<sup>23</sup>.

**En Vivienda:** En los países de la UE con mayor tradición de Estado del Bienestar el porcentaje de viviendas en alquiler se sitúa entre el 30 y 57% del parque total, y existen fuertes incentivos fiscales para la vivienda de alquiler. Además, se fomentan las viviendas de protección oficial o subvencionadas. España con un 13% se sitúa en la cola de la UE en viviendas de alquiler. En España, de las 500.000 viviendas construidas en el 2000, solamente 30.000 (el 7%) tenían subvención pública. En los países antes mencionados, el esfuerzo medio para comprar un piso rara vez supera el 30-35% del salario bruto. En España, durante el primer semestre de 2002, se situó en el 45,1%<sup>24</sup>. La idea de que masivas recalificaciones de suelo harían bajar *ipso facto* los precios finales de la vivienda llevaron a aprobar, en 1998, una Ley del Suelo ultraliberal que induce la urbanización abusiva y el deterioro ambiental, y fomenta la especulación (Leguina, 2003). Lo que unido a la ausencia de otras políticas públicas complementarias (por ejemplo, la intervención sobre el parque de viviendas construidas para evitar su inmovilización abusiva) ha acabado transformando el acceso a la vivienda en un calvario que sufren principalmente las capas de rentas más bajas y los jóvenes, que ven dificultada o retrasada su emancipación, sobre todo si a la rigidez del mercado y a los altos precios de acceso a la primera vivienda, se le añaden los efectos de la precariedad laboral. El Consejo Económico y Social (2002) ha denunciado recientemente esta situación.

---

<sup>22</sup> El País, miércoles 22 de enero de 2003.

<sup>23</sup> El País, lunes 20 de enero de 2003.

<sup>24</sup> Según algunas estimaciones, entre 1980 y 2001 el precio de la vivienda en España subió un 726% en términos nominales y un 124% en términos reales; es decir 6,5 más que en el resto de los países desarrollados. “Con usted el precio de la vivienda ha subido un 50%, a un ritmo del 9% anual, y en años como éste algo más. Durante su periodo de Gobierno hay un tercio menos de viviendas de protección oficial”, le dijo J. L. Rodríguez Zapatero a J. M. Aznar en el debate sobre el estado de la nación del 2002.

**En Educación:** Entre 1992 y 1996, año de la llegada del PP al Gobierno, el índice de **fracaso escolar** (porcentaje de jóvenes que abandonan sin terminar con éxito la enseñanza obligatoria) cayó del 40,2 al 30,9% y España se situó entonces en el cuarto peor lugar de la UE. En 2001, el índice fue 28,3% (media UE 19,3%) y España ocupó el segundo peor lugar tras Portugal, puesto que mantiene desde 1998<sup>25</sup>.

El gasto público en educación lleva estancado en el 4,5% del PIB desde 1998 lo que supone una caída del 0,4% del PIB con relación a 1993 que fue el año de gasto máximo. En 1999 España gastó el 0,9% del PIB en enseñanza superior mientras la media de la UE es 1,4%. Por debajo sólo está Italia (0,8%). A pesar de haber aumentado esta partida desde 1995, España gastó por estudiante universitario un 40% menos que la media de la OCDE, y entre 1997 y 1999 la brecha tendió a aumentar<sup>26</sup>.

España tiene elevadas tasas de escolaridad (en torno al 95%). Sin embargo, las políticas educativas del PP no fomentan el aprovechamiento de ese logro. La Ley de Calidad de la Enseñanza recién aprobada no fomenta una educación integradora para la ciudadanía, establece la segregación por capacidades desde los 12 años, y diseña “itinerarios” muy cerrados, así como una marcada separación entre Formación Profesional y Bachillerato desde los 14 años. En consecuencia se limita el periodo de socialización y de aprendizaje común de los alumnos, y muy probablemente se reducirá el número de los que accederán a la Universidad (Celaá, 2002).

Hace poco, el Consejo Escolar del Estado (2003) alertó sobre la creciente privatización del sistema educativo por la vía de derivar cada vez más recursos hacia la enseñanza privada, la escasez de oferta en educación infantil y formación profesional, el excesivo número de alumnos por aula, la existencia de alumnos de secundaria estudiando en colegios de primaria, o la incumplida promesa del presidente Aznar de que en el año 2001 dotaría a todos los centros de computadores personales y conexión a internet. Para tener un sistema educativo de calidad afirma el Consejo “habrá de aumentarse el gasto público”.

**En Investigación:** en el Índice de Adelanto Tecnológico, que el Informe de Desarrollo Humano del PNUD facilita en 2001 por vez primera, España ocupa el puesto 19, en cabeza de la **segunda división** mundial. España destina a investigación un 0,9% del PIB, y la media europea es del 2%.

Entre 1996 y 2002 el presupuesto del Estado destinado a ciencia básica ha bajado en España del 17 al 9% del total destinado a investigación mientras el destinado a I+D en defensa ha pasado del 5 al 52%. España dedicará un 34,3% del total del gasto público en ciencia y tecnología a I+D militar frente al 14,5% de media en la UE. En un ejercicio de

---

<sup>25</sup> Fuente: EUROSTAT (2002).

<sup>26</sup> OCDE (2002).

“contabilidad creativa” estos gastos aparecen en el capítulo de I+D del Ministerio de Ciencia y Tecnología en lugar de en el del Ministerio de Defensa, cuando son en gran medida créditos para fabricación repetitiva de piezas para aviones de caza, fragatas y tanques<sup>27</sup>. Ello al tiempo que aparecen noticias sobre la lamentable gestión del programa “Ramón y Cajal” lanzado a bombo platillo por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en el año 2000 como una oportunidad para dinamizar el sistema español de ciencia y tecnología con investigadores altamente cualificados. Y que casi 2.800 científicos firman en Science una carta rebatiendo las afirmaciones del titular del ramo y afirmando, entre otras cosas, que “las actuales condiciones no son las adecuadas para reincorporar investigadores o atraer a extranjeros”. Simultáneamente, prejuicios ideológicos y religiosos dificultan la investigación con fondos públicos sobre las células madre embrionarias.

Además, difícilmente se puede avanzar mucho más en materia de innovación, cuando la encuesta tecnológica de los hogares españoles realizada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el INE confirma la baja penetración del uso doméstico de Internet en España (17% de los hogares conectados frente al 40% en la UE). Ni siquiera Madrid y Cataluña (con un 25% de los hogares conectados) se acercan a la media europea, pero hay comunidades como Castilla-La Mancha y Extremadura que no llegan al 9%. A comienzos de abril de 2003, la comisión Soto presentó un duro análisis del Plan Info XXI puesto en marcha por el Gobierno en la anterior legislatura: falta de liderazgo de la distintas administraciones, gestión deficiente, escasa coordinación, duplicidad de esfuerzos, falta de información... Se han instalado muchos ordenadores en colegios y en la administración pero no se les saca el partido necesario. El plan no ha tenido mucho éxito en la implantación de nuevas tecnologías en las empresas o los hogares. Y se propone ‘un golpe de timón’ con un pacto de estado y fuerte liderazgo del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Estos datos contrastan con los reiterados “planes” del Gobierno en la materia cuyos resultados previstos se presentan como casi logrados antes de conseguirlos. Y no parece ser tan sólo un problema de renta pues hay regiones en la UE con renta igual o menor y mayor uso doméstico de Internet. Hay problemas culturales y educativos que exigirían acciones específicas por parte de los poderes públicos para evitar que la sociedad de la comunicación profundice aún más las diferencias entre ricos y pobres.

**En Servicios Sociales:** en el 2002 España se situó en el puesto 21 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD y ocupó el tercer peor lugar entre los países de la UE (superando sólo a Grecia y Portugal), una posición que se mantiene estable desde el año 1997 y es algo peor que la mostrada durante la mayor parte de los años de gobiernos socialistas. El Informe del PNUD también muestra que entre 1999 y 2002 en España han aumentado las diferencias entre ricos y pobres. El Informe señala que, aunque en España se han registrado progresos en el “empoderamiento” (*empowerment*) de las mujeres, sólo se ha tenido un “éxito relativo” en la lucha contra la pobreza. De hecho un 10,1% de la población está por debajo de la línea de pobreza pues cobra menos de la mitad del salario mínimo.

---

<sup>27</sup> El País, miércoles, 27 de noviembre de 2002, p.34.

En España la protección social en caso de necesidad no tiene, en términos generales, el carácter de derecho subjetivo garantizado por Ley. La Seguridad Social se ocupa de las contingencias de los trabajadores y sus beneficiarios y, como ha descrito L. Moreno (2002: 62), al resto de la población lo cubren las Comunidades Autónomas manteniendo el Estado una garantía de servicios mínimos que se materializa desde 1987 en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas. Ello se complementa con diversos tipos de rentas mínimas; con las ayudas de emergencia, de gestión municipal, finalistas, no periódicas, discrecionales y flexibles; y con la acción del altruismo organizado. Pese al esfuerzo desarrollado en los últimos años por las administraciones territoriales, esta protección resulta, en general, fragmentaria, parcial e insuficiente. Por ejemplo, la atención no sanitaria a las situaciones de discapacidad sobrevenidas después de la edad de jubilación no está, en general, contemplada. Las ayudas monetarias y la prestación de servicios varían mucho entre Comunidades Autónomas y, a veces, dentro de la misma Comunidad. El Gobierno ha prometido desde hace tiempo presentar un Proyecto de Ley sobre Dependencia pero, pese a las reiteradas demandas en ese sentido, hasta ahora no lo ha hecho. Es posible que lo haga no mucho antes de la disolución de las actuales Cortes sobre todo más como un gesto de propaganda preelectoral.

**En Sanidad:** La atención sanitaria es un derecho reconocido por Ley. Los españoles pueden sentirse razonablemente orgullosos del Sistema Nacional de Salud creado por la Ley General de Sanidad (1986). Sin embargo, la transferencia a partir del 1 de enero del 2002 del INSALUD a las diez Comunidades Autónomas que aún no gestionaban la totalidad de la asistencia sanitaria pública se hizo sin un cálculo adecuado de los costos de los servicios transferidos, con un modelo de financiación sobre el que hay dudas de su equidad y sostenibilidad, y sin arbitrar los mecanismos de información y de intervención que se requieren para evitar que con el tiempo se acrecienten las desigualdades territoriales<sup>28</sup>.

Además, se sigue sin abordar la situación de las modalidades “especiales” de aseguramiento de financiación pública (Muface, Mugeju e ISFAS) así como la de las mutuas de accidentes que se ocupan de la salud laboral y de los accidentes y enfermedades del trabajo.

Mientras tanto, el gasto en salud sigue creciendo a expensas sobre todo del gasto privado, que en el 2000, por primera vez, se situó por encima del 30% del gasto sanitario total. La coordinación entre los servicios sociales y los sanitarios, salvo excepciones, sigue siendo escasa. Y el gasto en Farmacia sigue desbocado sin que el Gobierno haya introducido aquellas medidas que se han probado efectivas en otros países desarrollados para reordenarlo con criterios de efectividad.

---

<sup>28</sup> La reciente aprobación, tras un elaborado proceso de negociación, por el Pleno del Congreso, del Proyecto de Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud con el apoyo de todos los grupos excepto Coalición Canaria constituye un intento de hacer frente a algunos de los problemas mencionados y parece la excepción que confirma la regla de incapacidad, prepotencia y subordinación a intereses particulares del Gobierno en esta legislatura. Está por ver el tipo de desarrollo normativo y de asignación de recursos que le sigue.

En **cuarto lugar, los gobiernos del PP fomentan una actitud distante de los líderes políticos y una concepción pasiva de la ciudadanía.** La actitud del Presidente del Gobierno, del Presidente de la Xunta y de varios ministros durante la crisis del *Prestige* es una muestra de ambas cosas. Lo primero ha sido ampliamente comentado al hilo de lo que iba sucediendo y es de sobra conocido. Una de sus consecuencias más negativas es la lentitud que ello induce en la necesaria coordinación entre las administraciones públicas (nacionales e internacionales) cuando ésta resulta urgente y necesaria.

Lo segundo, no por menos evidente, deja de ser revelador. La resistencia a reconocer el papel de los propios afectados y a dotarles de medios para hacer frente al desastre, así como la desconfianza e incapacidad para encauzar y organizar los flujos y las tareas de los voluntarios durante más de mes y medio, han salpicado los medios de comunicación.

Al gobierno del PP no sólo parece molestarle el Estado sino también la ciudadanía organizada y activa. Lo cual ha puesto en cuestión entre otras cosas la capacidad real de nuestro sistema de Protección Civil para, como dispone la Ley 2/1985, prevenir los desastres y protegernos y socorrernos en situaciones de grave riesgo colectivo (Curbet, 2002). La proliferación de planes y estructuras unida a la incapacidad para aplicarlos deriva en una situación perversa cual es creer que estamos protegidos –y que tenemos capacidad para reaccionar–, cuando ni lo estamos ni la tenemos.

La falta de “empatía”, la “ajenidad” y el distanciamiento no son sólo consecuencia de las características psicológicas de tal o cual líder. Definen una manera de entender y hacer política más cercana a las concepciones oligárquicas del ejercicio del poder que a los usos y costumbres de las democracias desarrolladas. En todo caso, son percibidas cada vez más por los ciudadanos como lo contrario de lo que sería exigible a los servidores públicos, quienes **no son** Presidentes, Ministros, Diputados o Concejales, sino que tan **sólo ocupan** temporalmente esos cargos por delegación de los ciudadanos, con quienes deben estar en contacto frecuente y a quienes han de rendir cuentas de su gestión. Una parte del reciente éxito de algunos líderes populistas europeos (y también del canciller Schroeder con ocasión de las inundaciones anteriores a las pasadas elecciones alemanas) puede haber tenido más que ver con su capacidad de “empatía” y con la percepción de cercanía a los problemas cotidianos de la gente, que con el carácter progresista o conservador (o incluso francamente reaccionario) de las soluciones propuestas.

### **3. Los retos de los servicios públicos en España y las estrategias para hacerles frente**

El escenario en que habrán de moverse las administraciones y los servicios públicos en España en el futuro previsible vendrá configurado por la interacción de tendencias que ya están presentes y de otras nuevas que se apuntan. Ellas plantean retos nuevos y otros que, sin ser nuevos, se perciben como de importancia creciente o cuyas implicaciones resultan mejor comprendidas que en el pasado. Conocerlos es esencial para diseñar las estrategias y políticas públicas. A continuación se destacan los derivados de los cambios demográficos; de la diversificación en función de la cultura, la renta y el grado de inclusión social; de la emergencia de nuevas formas de familia y de los cambios en el papel de las mujeres; la ausencia de una sólida cultura de servicio público; de las ideologías y los valores; y de los cambios en los entornos ambiental y comunicacional.

#### **3.1 Los retos**

##### **A) Los cambios demográficos**

Desde el punto de vista de la demografía la población total española no crecerá mucho, sino que tenderá a estabilizarse. Concluida en lo fundamental la urbanización del territorio, tampoco se prevén grandes cambios en la distribución espacial de población, aunque algunas Comunidades Autónomas seguirán perdiendo población en beneficio de otras. Los mayores cambios vendrán de la diversificación por edad pues, por un lado, habrá más gente mayor y dentro de éstos habrán aumentado los grupos de gente más mayor; y, por otro, seguiremos teniendo una de las edades medias más jóvenes de Europa.

En efecto, tal como hace poco indicó la Comisión Europea (2002, a) la prolongación de la esperanza de vida al nacimiento y a los 65 años, y la disminución de la tasa de natalidad está produciendo que en Europa el número y la proporción de personas mayores se incremente. Y que también lo haga la proporción de personas más mayores. En la Europa de los 15 los mayores de 65 años fueron 61 millones en el 2002 y se espera que sean de 103 millones en el 2050. Los mayores de 80 años serán el grupo de mayores que más deprisa crezca: de 14 millones en el año 2000 a algo más de 38 en el 2050.

En España la llegada a los 65 años de las generaciones nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra inmediata frenará el crecimiento del número de mayores entre 2002 y 2007. En 2010 habrá entre 7,1 y 7,4 millones de mayores de 65 años y tendremos una de las cohortes más vacías que podamos imaginar. A partir del 2010 llegarán a edades posteriores a los 65 años las generaciones nacidas a mediados de los años 40. Y entre el 2022 y el 2040, lo harán las generaciones del *baby-boom* (y tendremos una de las cohortes más llenas que podamos imaginar). A partir de 2040 llegarán las primeras generaciones de inmigrantes y la inseguridad en las proyecciones es mayor (Puga, 2002:144).

Tal como ha recordado la Comisión Europea con ocasión de la Asamblea Mundial del Envejecimiento (Madrid, abril, 2002), los efectos del envejecimiento sobre las prácticas y usos sociales, las prioridades políticas, los mercados de trabajo y el desarrollo económico, las finanzas públicas, las prioridades de inversión y de gasto, y las políticas de vivienda, educación, salud y protección social son múltiples. Más poblaciones más mayores y, verosímilmente, con niveles de educación y de renta media superiores que en el pasado, implican nuevos retos y nuevas oportunidades. En primer lugar, implican afrontar los retos derivados de la necesidad de que la gente mayor siga siendo (y se siga sintiendo) productiva y útil. En segundo lugar, los derivados de la necesidad de preservar y fomentar, a un tiempo, la autonomía individual y la solidaridad social. Las políticas preventivas (para evitar que las limitaciones funcionales evolucionen hacia la discapacidad y que ésta genere dependencia), recuperadoras y/o paliativas de la dependencia están ocupando, cada vez más, un lugar central en las políticas sociales. Nuevas miradas (construidas desde la ciencia y la ética) sobre el comienzo y el final de la vida pugnan por incorporarse cada vez más a la cultura y a las estructuras de gestión de los servicios públicos.

Al tiempo, y a pesar de la reducción de la natalidad, España aporta a la Unión Europea el 12,3% del total de la juventud, ocupando el quinto lugar en número total de jóvenes dentro de la Unión Europea. Nuestro país es, después de Irlanda, el que se compone de una mayor proporción relativa de personas jóvenes. Prácticamente una de cada cuatro personas en España tienen una edad comprendida entre los 15 y 29 años (un 23,5%). Esto seguirá planteando retos derivados de la necesidad de adaptar los servicios públicos a las necesidades y características de un importante grupo de población joven con demandas y formas específicas de relación con las administraciones y los servicios públicos.

## **B) La diversificación cultural**

Una de las consecuencias de la globalización es la creciente heterogeneidad cultural de nuestras poblaciones a resultas, tanto de la inmigración, como de la desestructuración social y la consiguiente fragmentación de identidades (Gil Calvo, 2002). Ello implica una creciente volatilidad del capital social cuyas redes se desgarran y fragmentan emergiendo de entre ellas una insidiosa percepción de desconfianza generalizada. Si el siglo XX estuvo marcado por la necesidad de resolver la lucha de clases, la cual se solventó en la

Europa desarrollada mediante la construcción del Estado del Bienestar que universalizó a escala nacional el reconocimiento de los derechos sociales, el siglo XXI deberá aprender a resolver la lucha de culturas, tanto en el plano de la protección supranacional de los derechos de ciudadanía como en el nacional de la articulación de acuerdos o compromisos de coexistencia pacífica entre derechos contradictorios articulados en torno a instituciones mediadoras.

Éstas no pueden ser sino las administraciones y servicios públicos del que a veces se ha llamado “cuarto pilar” del Estado del Bienestar, es decir, los servicios sociales (entendidos ahora en sentido estricto como un sistema de servicios diferente, por ejemplo, del educativo o del sanitario). Los servicios sociales han de expandirse y potenciarse para ser capaces de proteger los derechos de los inmigrantes, cuya difícil aclimatación hay que facilitar, como de la población autóctona, para que no vea en peligro o pierda los derechos adquiridos por la llegada de aquéllos.

Los servicios sociales deberán dejar de ser simplemente “la red de seguridad” para pobres y marginados y extenderse y fortalecerse como sistema público y, a la vez, conectarse en red con una amplia variedad de iniciativas de intervención social, de modo que se conviertan en verdaderas herramientas de intermediación ciudadana, prevención de conflictos, construcción de tejido social, promoción de la participación y escuela de ciudadanía. A la vez que ofrecen una respuesta eficaz a retos como los derivados de la dependencia o la exclusión.

### **C) La diversificación por renta y por el grado de inclusión social**

La mayor parte de los Estados del Bienestar se construyeron sobre un modelo de producción “fordiano/taylorista” en que las políticas keynesianas iban a asegurar el pleno empleo en un contexto de familia convencional donde el varón proporcionaba el pan y la mujer se encargaba del hogar y los hijos. En ese esquema, los diferenciales de ganancia no iban a ser muy grandes y en gran medida resultarían corregidos por las políticas redistributivas. La inmigración no sería masiva, y en todo caso, resultaría controlable primero y después integrable. Ya hemos visto que desde mediados de los años 70 esos supuestos están en cuestión. Pero incluso en sus épocas doradas, el modelo descansaba en la práctica insolvencia financiera de la gran mayoría (en algunos países casi de las dos terceras partes) de la sociedad. Hoy la diversificación de las sociedades desarrolladas en términos de renta se ha agudizado y los extremos se han alejado. El reto de la inclusión social es uno de los más importantes entre los que se plantean a las sociedades democráticas.

Tal como ha señalado la Comisión Europea (2002, c) en el trienio 1995-1997, se estima que un 19-20% de la población española se encontraba en riesgo de pobreza. En situación de exclusión por diversas causas se encontraba en torno a un 17% de la población, la mitad de ellos en situación de pobreza/exclusión de grado severo/crónico. En ese periodo España se encontraba en torno a las cifras medias de la Europa de los 15.

El Plan para la Inclusión del Reino de España 2001-2003, elaborado siguiendo las directrices de la Unión Europea (CERMI, 2000), hace un diagnóstico de situación y establece una serie de objetivos y líneas prioritarias. Estamos llegando a su término y sus resultados deberán ser cuidadosamente evaluados.

La primera gran constatación del análisis contenido en el Plan es la **diversidad** de situaciones y colectivos. La segunda, el carácter **multicausal y pluridimensional** del fenómeno de la exclusión. El tercero, la existencia de un **importante potencial de acción solidaria en la sociedad** así como de numerosas experiencias en curso que ofrecen lecciones dignas de ser tenidas en cuenta. La cuarta, la imperiosa **colaboración** entre las administraciones, y entre ellas y los distintos actores sociales, para implementar y sostener en el tiempo acciones significativas.

Atender la diversidad, impulsar políticas multidimensionales, movilizar el potencial de acción social solidaria, y reforzar la colaboración interinstitucional son, sin duda, elementos comunes para el adecuado funcionamiento de unos servicios públicos modernos, que los retos derivados de la necesidad de luchar contra la exclusión social no hacen sino manifestar con claridad.

#### **D) Las nuevas formas de familia y los cambios en el papel de las mujeres**

Los derechos sociales, productivos<sup>29</sup> y reproductivos<sup>30</sup> de las mujeres siguen estando preteridos en España. Pese a los evidentes progresos realizados, persiste una marcada distancia con los países del norte donde (junto con Portugal) la proporción de hogares en que trabajan ambos miembros de la pareja ascendía en el año 2000 a dos tercios o más del total, mientras que en España, Irlanda, Grecia e Italia, el porcentaje no llegaba al 50%. Además, el aumento de las tasas de actividad femenina no ha ido acompañado en España de una disminución paralela de la dedicación doméstica de las mujeres. Es decir, la incorporación femenina a la actividad laboral no ha implicado una reorganización sustantiva de las tareas domésticas para lograr un reparto más equilibrado entre hombres y mujeres. Las jóvenes generaciones de mujeres responden a ello de dos modos: retrasando la edad en que deciden tener (o adoptar) su primer

---

<sup>29</sup> Aunque la proporción de hogares en los que tanto el hombre como la mujer trabajan fuera del mismo no ha dejado de crecer en España, ésta suponía en el año 2000 al 62% del total del promedio de la UE-12. Representando más del 51% de la población, las tasas de actividad y de empleo de las mujeres son casi la mitad que la de los hombres y la tasa del desempleo femenino duplica a la del masculino. La diferencia salarial entre hombres y mujeres se situaba en el año 1999 en el 74,3%.

<sup>30</sup> La tasa de embarazo no deseado sigue siendo muy alta en España. Cada día, una adolescente de menos de 15 años da a luz y otra aborta. Y 12 de cada mil de entre 15 y 19 años se quedan embarazadas sin desearlo. Aproximadamente el 90% de los embarazos en menores de 20 años no están planificados. Sólo en tres comunidades autónomas –Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia– está previsto un sistema de concierto o de reembolso para que el coste del aborto sea asumido por la Seguridad Social. En el resto, la mujer ha de pagar la intervención (el 97,36% de los abortos fue practicado en clínicas privadas).

hijo, y renunciando o delegando cada vez más el papel de proveedoras de servicios y de cuidadoras de otros miembros de la familia tradicionalmente asignado a las mujeres.

Al mismo tiempo, las modalidades de familia se han ido diversificando y el número de familias no tradicionales (monoparentales, de hecho, con otros familiares a cargo, etc.) ha ido aumentando. Todo esto plantea, y seguirá planteando cada vez más en el futuro, importantes retos a las administraciones y a los servicios públicos. Primero, el reconocimiento de las especiales características y necesidades de los distintos tipos de familias. Segundo, el adoptar medidas efectivas para fomentar un reparto igualitario de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres. Y por último, el adaptar los tipos y modalidades de los servicios públicos a familias donde cada vez hay menos tiempo no retribuido disponible (por ejemplo, para realizar trámites burocráticos en horario laboral o para cubrir las necesidades de cuidados de los miembros de la familia).

En España, a falta de regulación básica de ámbito estatal sobre la materia, las administraciones autonómicas y algunas administraciones locales han ido desarrollando la suya propia, de forma que, tanto en materia de servicios sociales como en muchas de las normas que regulan la protección a la familia, se ha ido generando un auténtico rompecabezas competencial.

Pero más allá de los cambios concretos en los comportamientos de las mujeres emerge un cambio de paradigma, que tiene en las mujeres el principal protagonista de las sociedades posindustriales al modo como el hombre (sobre todo el hombre en edad productiva) fue el protagonista de las sociedades de tipo “fordiano/taylorista” (Esping-Andersen, 2003). De hecho, la experiencia de las sociedades que lo están haciendo es que invertir en servicios que faciliten el acceso de las mujeres al trabajo y a la vida pública es una de las mejores formas de combatir la pobreza y la marginación. Un efecto que se refuerza si, además, se invierte en socialización infantil y en combatir las desigualdades. Como las mujeres son determinantes en el segundo aspecto y suelen ser las primeras víctimas de la desigualdad, ellas juegan un papel central en las sinergias que es posible establecer entre políticas públicas, servicios públicos, integración y bienestar. De hecho ya lo hacen. Y en un grado muy superior al que las contabilidades nacionales –tradicionalmente construidas sobre la base de lo que es monetarizable– acostumbran a incluir para el cálculo de macromagnitudes económicas clásicas como, por ejemplo, el producto interior bruto.

### **E) La ausencia de una sólida cultura de servicio público**

Uno de los retos fundamentales de los servicios públicos en España radica en la mejora de la relación personal entre servicio y usuarios, y en el escaso desarrollo de una **cultura de servicio público**.

Estos defectos tienen raíces históricas. Al tradicional retraso en el desarrollo de los servicios públicos y de una administración moderna durante la primera y segunda industrialización se añadieron las carencias derivadas del paternalismo autoritario y burocrático del franquismo. Fueron muchos los años en que políticos, gestores y funcionarios carecieron del estímulo que supone la existencia de usuarios bien informados y conscientes de sus derechos. Algo que no ha desaparecido del todo en la medida en que bastantes servicios públicos básicos siguen siendo eludidos por las capas de mayor renta o por las élites de asalariados mediante el recurso, por ejemplo, a la enseñanza privada, a las empresas colaboradoras o a las mutualidades de funcionarios en sanidad, a la seguridad privada, o al transporte privado frente al público, etc. La ausencia de todos estos grupos, caracterizados por altos niveles de exigencia de calidad y una mayor influencia social y política, ha dañado la calidad de los servicios públicos al privarlos de un poderoso estímulo de mejora y plantea un tema de gran calado: la calidad como condición de la eficiencia social en un contexto de competencia entre servicios públicos y privados.

Frente al círculo vicioso **escasa calidad = menor uso = peor calidad** (o lo que es lo mismo: “un servicio para pobres suele ser un pobre servicio”) es preciso aspirar con determinación –como hacen, por ejemplo, las sociedades más desarrolladas– a un círculo virtuoso donde **mejor calidad = más equidad = más calidad**. Hoy se admite que la propia insatisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos es también una de sus principales amenazas al favorecer su dualización por la huida de las clases medias a las alternativas privadas. Por eso, la primera estrategia de cualquier gobierno conservador interesado en privatizar un servicio público suele ser disminuir (o no mejorar) su calidad. Las cuestiones de cultura de servicio y de trato personal son dos aspectos críticos para mejorar la calidad percibida por los usuarios pero, también, para mejorar su eficiencia, que es un cociente en cuyo denominador están los costes pero en cuyo numerador figuran siempre medidas de efectividad o calidad. Este planteamiento complementa paradigmas a menudo demasiado centrados en la ingeniería organizativa de los procesos y en el supuesto automatismo de los incentivos económicos a la eficiencia. Y sirve para enfatizar lo obvio: la importancia del papel de los trabajadores y profesionales de los servicios públicos en la calidad final de los mismos. De ahí la necesidad de reformular nuevas políticas de reclutamiento, retribución, promoción y formación de estos trabajadores que pongan en el centro iniciativas orientadas a la excelencia y fomenten una relación más personal entre ellos y los usuarios, frenando el deslizamiento hacia el trato despersonalizado y hacia las actitudes descomprometidas, abriendo nuevas alternativas de organización y de contratación, con formas de organización que favorezcan una mayor responsabilidad personal, mayor autonomía y los incentivos precisos.

Se trata en todo caso, de un complejo cambio cultural, que como tal debe ser internalizado por gerentes, trabajadores y profesionales, activamente buscado por los responsables políticos, y favorecido con cambios concretos organizativos y de funcionamiento. Un componente esencial de estas políticas es buscar la complicidad positiva de la población en estos cambios, traducida en una corriente de aprecio, y, cuando sea posible, de

voluntariado cívico y altruista, en torno a los servicios públicos y a sus trabajadores y profesionales, como sucede en los países con gran tradición de Estado del Bienestar.

#### **F) La relevancia de las ideologías y los valores**

Lejos de considerar las ideas y los valores de la población como un elemento superestructural o como un subproducto de sus condiciones materiales, estamos siendo cada vez más conscientes de su importancia operativa en las sociedades complejas. Por ejemplo, J. K. Galbraith (1992:20) ha identificado con claridad en qué medida la cultura satisfecha de amplias capas sociales de los países más desarrollados es el gran obstáculo para el cambio en un mundo objetivamente desgarrado e injusto.

Nos encontramos ante el reto de crear las condiciones para el cultivo de los valores solidarios (Zubero, 1994). Ello se hace especialmente difícil, por una parte por la pujanza mediática, política y social del “pensamiento único” neoliberal y, por otra, por la dificultad de la izquierda clásica para resituarse en el contexto de los pequeños relatos, de los valores postmaterialistas, de la vida cotidiana, donde las etiquetas de progresismo otorgadas a iniciativas o instituciones tienen fecha de caducidad y a nadie (partidos, sindicatos u otras organizaciones sociales) se le pueden dar por supuestas.

Sin embargo, en las historias de vida de las personas concretas en entornos microsociales es donde se forjan las actitudes y las redes que hacen posible la reconstrucción de los procesos y los contenidos del cambio social. Esta es la ambigua y confusa batalla cultural en la que estamos metidos y los servicios públicos también son su escenario pues es evidente que, en nuestro país, la cultura de lo público, tanto por el lado de las personas que trabajan en los servicios públicos, como por parte de la ciudadanía, es frágil y contradictoria: la cultura del orgullo (como propio) de lo público y la cultura del derecho (exigible) a lo público están, en buena medida, por hacer.

#### **G) La creciente importancia del entorno (ambiental y comunicacional), de la mediación y de las redes (físicas y virtuales)**

En un mundo donde la conciencia de que los recursos (naturales y humanos) son finitos es cada vez más acuciante, donde los medios de comunicación cumplen un creciente papel de informadores-movilizadores, donde la capacidad de mediación entre actores múltiples en pro de un interés común suele ser el bien más escaso y apreciado, y donde los agentes sociales tradicionales (e incluso los nuevos movimientos sociales) son a menudo desbordados por la instantaneidad de las redes de apoyo informal físicas o virtuales, las administraciones públicas tienen que gestionar cada vez más información, oportunidades, espacios de intercambio y dosis crecientes de incertidumbre. Como ha insistido A. Giddens (2000:33) la gestión por parte de los poderes públicos de las incertidumbres y de los riesgos a ellas asociados, en particular de los riesgos creados por los seres humanos mismos, es, cada vez más, una de las fuentes más importantes de legitimación o descrédito de éstos.

### 3.2 Las estrategias básicas

Si el análisis anterior es acertado, sus consecuencias para las políticas públicas y para el accionar de las administraciones públicas son claras. En efecto, éstas deberían como mínimo:

#### **A) Contribuir a la cohesión social mediante la solidaridad intergeneracional y de género**

En buena medida, la dirección opuesta a la escogida por el gobierno del PP quien, por ejemplo, está destinando parte de los excedentes actuales del Sistema de Seguridad Social a compensar los déficits de un Estado que ve al tiempo mermada su capacidad recaudatoria mediante rebajas fiscales, entre otros, a quienes pueden destinar una parte de su renta a pagarse un plan de pensiones privado (Almunia, 2002). Mientras tanto, el recién creado Fondo de Reserva sirve a lo sumo para ayudar a superar las oscilaciones del ciclo económico pero no para hacer frente a los compromisos a largo plazo del sistema.

O retrasando una y otra vez abordar como derecho subjetivo la protección social en situaciones de necesidad y de dependencia, lo que sobrecarga a las familias españolas y, en particular a las mujeres, con un porcentaje abrumador de los esfuerzos derivados del cuidado de estas situaciones. A mediados de los años 90 el 5% de la población española mayor de 18 años (más de 1,4 millones de personas) empleaba ya parte de su tiempo en cuidar a una persona de edad avanzada y el 83% de ellos eran mujeres (Durán, 1999:258).

#### **B) Contribuir a la gobernabilidad fomentando la inclusión**

A finales del 2002 más de 30.000 personas carecían de techo en España, el 40% de ellos en Madrid. Sin embargo, la capital contaba con poco más de 1.500 plazas de albergues disponibles. Las políticas de reinserción de estas personas son erráticas y los servicios que se ocupan de ellas muy deficientes. En ocasiones pareciera que se pretende dejar áreas o retos de clara responsabilidad pública en manos del voluntariado o del tercer sector en general (en algunas ciudades parece que la “caridad pública” vuelve a estar de actualidad con grupos de voluntarios recorriendo las calles para ofrecer de vez en cuando comida caliente a los “sin techo” o a los indigentes). Urge, pues, el diseño de una estrategia y el desarrollo de acciones concertadas entre los poderes públicos y las ONGs en este campo.

Además, los inmigrantes (1,5 millones según los últimos cálculos oficiales) suponen ya casi el 4% de la población española. En algunos barrios de las grandes ciudades superan el 10%. Contra lo que parece proponer el Gobierno del PP, un reciente informe de la Unión Europea (European Union, 2003) insiste en que no hay relación entre inmigración, crimen y desempleo. Por el contrario, el informe sostiene que la previa existencia de una

importante economía sumergida es lo que atrae a los inmigrantes a Europa; que, en general, los inmigrantes ocupan los empleos que los europeos rechazan; y que la ignorancia es la base fundamental del racismo.

Aún así, en casi todos los estudios y encuestas hechos en España la inmigración aparece como el tercer o cuarto problema tras el paro y el terrorismo. Y los inmigrantes suelen ser vistos como competidores en el mercado laboral (sobre todo en sectores como la construcción, el trabajo doméstico, la agricultura y la hostelería) y, en menor medida, por las ayudas sociales. Pese a algunos graves incidentes aislados, las actitudes xenófobas todavía no están aún muy extendidas entre la población española. Por ejemplo, cuando se pregunta quién cree que es responsable de las situaciones de tensión en zonas de mucha emigración, sólo un 16% culpa al emigrante, un 12% culpa al nacional y casi un 60% culpa a ambos por igual<sup>31</sup>. Sin embargo, la situación puede agravarse, a medida que siga aumentando el número de emigrantes, si no se hace nada para evitarlo. De hecho, un 62% de los jóvenes entre 15 y 18 años considera excesivo el número de emigrantes en España<sup>32</sup>.

“El Estado del Bienestar no funciona adecuadamente para los más excluidos, sean de aquí o de otros países. Pero los inmigrantes son percibidos socialmente como los que portan o encarnan problemas que afectan a toda la sociedad”. El Instituto de Protección Social de la Comisión Europea mostró que en 1997 sólo el 10% de los niños menores de 3 años fue atendido en guarderías públicas en España, frente al 33% en Suecia, el 48% en Dinamarca, el 21% en Finlandia, el 23% en Francia o el 30% en Bélgica. “Es decir, la cuestión de fondo no es que los inmigrantes ocupen puestos de guardería que deberían ser ocupados por españoles, sino que no hay inversión pública en guarderías”<sup>33</sup>.

Importa insistir en que cuando hablamos de exclusión social no nos referimos a un determinado colectivo, sino a un proceso social en el que cualquier persona puede incurrir en un determinado momento. Los elementos desencadenantes o catalizadores del proceso de exclusión social pueden ser muy diferentes (una discapacidad, una situación de desempleo, un desequilibrio emocional, etc.), pero como ha señalado R. Castel (1997) cada vez se reconoce más que nuestra sociedad contiene elementos estructurales de exclusión y que esa zona de vulnerabilidad en la que se incrementa el riesgo de exclusión tiende a crecer.

### **C) Impulsar una ciudadanía activa**

Los jóvenes españoles de entre 15 y 18 años se sienten más identificados con sus espacios geográficos más cercanos. El barrio, el pueblo o la ciudad son los lugares donde se reconoce

---

<sup>31</sup> OPINA (2002).

<sup>32</sup> Instituto de la Juventud (2001).

<sup>33</sup> Véase: Fundación Hogar del Empleado (2002) .

el 60%, pero sólo un 10% lo hace con su comunidad y un 14% con España. Su identificación con Europa apenas representa un 2%. Su identificación con el sistema democrático es débil: sólo un 30% cree que la democracia es insustituible mientras que el resto considera que es igual un régimen democrático que uno autoritario, o que la democracia sólo sirve, si sabe dar solución a los problemas<sup>34</sup>.

Ello pone de manifiesto, una vez más, la importancia de los espacios locales de participación y representación política, que son los más cercanos a los ciudadanos. Y debería motivar una revisión profunda del modo en que los partidos políticos preparan sus programas electorales y sus listas de candidatos para las elecciones locales y autonómicas. Estamos asistiendo a un esfuerzo de los partidos de izquierda por “abrir” el primer proceso mediante campañas de debate con la ciudadanía previas a la elaboración del programa, uso de Internet para enviar comentarios, etc. Sin embargo, la elaboración de las listas sigue siendo un proceso muy cerrado, sin que ni siquiera los militantes tengan la oportunidad de intervenir, y mucho menos los potenciales electores. Ello es, a un tiempo, una barrera a la participación –especialmente entre los jóvenes– y un fuerte condicionante de la relación –marcada por la distancia y el desapego– que luego se establecerá entre electores y elegidos. Distancia que se seguirá manifestando a menudo como lejanía y prepotencia en los políticos y administradores, y como desafección y pasotismo entre los administrados.

Pero la sociedad activa, que unos adecuados servicios públicos pueden ayudar a promover, ha de empezar por fraguarse en entornos familiares y comunitarios donde se asuma de forma más equitativa, interactiva y sostenible la respuesta a necesidades cotidianas de las personas y el apoyo mutuo para darles respuesta. Ello obliga a una reconceptualización y redistribución del trabajo social necesario para incluir no sólo (y, a menudo, ni siquiera principalmente) el trabajo remunerado y monetarizado sino, sobre todo, toda esa gran cantidad de trabajo familiar, comunitario o voluntario que permanece muchas veces interesadamente oculto y que en buena medida tiene nombre de mujer.

#### **D) Educar para la convivencia democrática**

En las sociedades industriales la educación ha cumplido importantes funciones económicas. También ha servido para promover la movilidad social (entre otros, Galbraith, 1996:68). A estas dos funciones clásicas los teóricos de la sociedad posindustrial añaden al menos otras dos: ayudar a los individuos a dirigir sus vidas de forma inteligente en contextos cada vez más complejos; y hacer posible y sostenible la democracia.

En las condiciones de la sociedad actual, las incertidumbres crecen y los riesgos se multiplican. Las sociedades desarrolladas están sometidas a profundos y acelerados cambios que cuestionan las identidades. Los individuos –sobre todo los jóvenes– necesitan

---

<sup>34</sup> Instituto de la Juventud (2001).

patrones de referencia que les permitan encontrarse a sí mismos y con los otros. Tanto como información, habilidades y conocimientos para acceder y circular por el mercado de trabajo, los individuos –sobre todo los jóvenes– necesitan sentirse parte de algo. Por su parte la democracia requiere que se sientan y actúen como ciudadanos. La ciudadanía se construye o destruye a diario en la familia, el sistema educativo, la calle, los espacios de los servicios públicos (desde los sistemas de transporte a los ambulatorios) en los lugares de trabajo y ocio. Educar para la convivencia democrática es un deber tanto de los poderes públicos como de los actores sociales (Díaz Hochleitner, 2002). Por su particular relevancia, los medios de comunicación, y en particular la televisión, deberían ser considerados gestores privados de un bien público, la convivencia democrática. Sobre todo porque cada vez hay más evidencia empírica de que la emisión de imágenes violentas (o racistas, o sexistas) atraen la atención e influyen en el comportamiento de los jóvenes, y de que gran parte de los padres no puede o no sabe supervisar los contenidos audiovisuales de los menores.

### **E) Contribuir al desarrollo y a la modernización**

Los servicios públicos generan empleo y rentas. En España, las empresas de mayor tamaño en la mayoría de las Comunidades Autónomas suelen ser el Servicio Regional de Salud y la red de escuelas públicas. Su efecto multiplicador sobre la economía es enorme. Sus potencialidades como generadores, compradores y distribuidores de tecnologías, materiales y organizativas, también lo es. De cómo se comporten en sus respectivos mercados, en particular en lo referente a investigación, desarrollo e innovación, depende que muchas posibilidades de crecer, y de transformar crecimiento en desarrollo, se realicen o se malogren.

## 4. Unos servicios públicos modernos para un país más próspero y más justo

### 4.1 ¿Qué servicios públicos?

Desde una óptica progresista los servicios públicos deben adquirir o reforzar una serie de características básicas para justificar los recursos que la sociedad les asigna y atender adecuadamente las demandas de los usuarios.

En **primer lugar** los servicios públicos deben ser, a un tiempo, más universales (en términos de cobertura y de prestaciones ofrecidas) y más personales (en el doble sentido de adecuarse a la pluralidad de colectivos con necesidades diferenciadas y de atender de forma personalizada a cada usuario). Se trata de que la ciudadanía, con sus necesidades y sus demandas esté, efectivamente, en el centro y que los servicios públicos sean cada vez más accesibles a las ciudadanas y ciudadanos y cada vez más flexibles para adaptarse a lo que esperan de ellos las personas y, en particular, las más vulnerables, las que, históricamente, han tenido menos voz y menos poder. Sin duda ello les plantea grandes retos. Uno de ellos es el financiero. Afrontarlo exige, antes que nada, concebir muchos de estos servicios no sólo como gastadores de recursos sino, también, como generadores de riqueza. Y, al mismo tiempo, establecer la proporción de riqueza que se destina a financiarlos en términos compatibles con la realidad económica del país y con los condicionantes de la economía global.

En **segundo lugar**, hay que diferenciar la gobernabilidad de la gestión, de forma que la primera dirija a la segunda y ésta tenga suficiente autonomía respecto de aquélla.

La gobernabilidad tiene que ver sobre todo con el liderazgo, con la rectoría efectiva (que incluye el establecimiento de los grandes objetivos, de las normas básicas de funcionamiento y las garantías para los usuarios, los criterios para la obtención y la asignación de los recursos) así como con la cooperación, la coordinación y, cuando es el caso, la competencia entre los actores involucrados. En el caso de aquellos servicios públicos cuya gestión ha sido transferida a las Comunidades Autónomas, la gobernabilidad tiene mucho que ver con las reglas de juego que se establecen entre las administraciones públicas para garantizar una serie de valores básicos como son la equidad, la eficiencia, la calidad, la sostenibilidad y la participación social. Para lograrlos se requieren lealtad institucional, marcos legislativos

adecuados, reconocimiento de los intereses legítimos de cada parte, transparencia en las actuaciones, diálogo permanente y buenos sistemas de información y seguimiento. Un elemento crítico en países como España es, sin duda, la vigilancia del cumplimiento efectivo de las normas (*enforcement*).

Un ámbito prometedor para reforzar la gobernabilidad sería otorgarle al **Senado** un papel relevante en la supervisión del funcionamiento global de los servicios públicos descentralizados. Ante él se debería informar anualmente por parte de los Ministros y otros miembros de las Conferencias Sectoriales respectivas, y en él se deberían poder tomar acuerdos sobre políticas comunes (por ejemplo, sobre mecanismos de financiación y prioridades de gasto), con pleno respeto a las competencias de cada administración.

Por su parte, la gestión tiene que ver con cómo se manejan los recursos asignados para el logro de los objetivos propuestos en cada ámbito de actuación teniendo en cuenta las especificidades del sector y las restricciones con que ha de operar. En el ámbito de la gestión el tema de los incentivos y desincentivos, para que los distintos agentes involucrados se comporten de un modo acorde con los objetivos proclamados, resulta crucial. De ahí que el nivel de profesionalización exigible a los gestores, y su ciclo de rotación, tienda a ser a menudo distinto del de los políticos.

Existen aún pocas experiencias consistentes de **coordinación y cooperación** entre la Administración General del Estado y las CCAA en el ámbito de los servicios públicos. Un caso interesante es el de los Planes Concertados anuales entre el IMSERSO y las CCAA para la cofinanciación de proyectos en el ámbito de los servicios sociales. Otro modelo lo representan los Planes Nacionales (por ejemplo, de lucha contra el SIDA o contra la drogadicción).

Existen algunas notables experiencias de coordinación y cooperación entre las CCAA y las administraciones locales. Por ejemplo, para la reorganización de los servicios sanitarios y sociales en forma de redes dinámicas capaces de identificar mejor a los usuarios, “gestionar personalmente casos” y ofrecer servicios continuados en el tiempo y en el espacio. Ello exige, por ejemplo, zonificar conjuntamente el territorio, detectar conjuntamente las necesidades, poner en común los recursos, delimitar las actuaciones (incluidas las puertas de entrada y los flujos), negociar precios y pagos. Y convocar, desde el principio, a los potenciales usuarios, por un lado, y a la iniciativa privada, con y sin ánimo de lucro, por otro. En los servicios sociales se están ensayando políticas que diversifican la oferta en función tanto del nivel de renta (estableciendo un menú que va desde la oferta pública de los servicios, a los cheques para la compra de esos servicios<sup>35</sup>, a las desgravaciones fiscales) como de las necesidades específicas de las personas y los colectivos afectados.

---

<sup>35</sup> Para una buena revisión reciente véase: Planas, I (2002).

Por razones de espacio se omite aquí una discusión a fondo de la teoría y la práctica de los “cheques” o “vales” que ha venido siendo una práctica frecuente de los gobiernos conservadores en materia de políticas públicas. Sólo cabe mencionar que los efectos de este instrumento dependen tanto de su propia naturaleza como del contexto en que se introduce y de la forma como se administra. Existe suficiente evidencia de que mal gestionado, empleado abusivamente, o de forma clientelar, o en contextos de oferta muy débil o cuasi monopólica, puede resultar contraproducente. En todo caso, deberá analizarse cómo esas políticas contribuyen a extender la cobertura a sectores necesitados antes desprovistos sin comprometer la equidad y la eficiencia. Y, también, cómo contribuyen a hacer más sensible y ágil la *interface* entre las necesidades o demandas y la oferta, evitando tanto la excesiva rigidez como el clientelismo.

En **tercer lugar**, los servicios públicos deben dotarse de los recursos suficientes y orientarse a una mejor calidad. En este sentido, en noviembre de 2002 se firmó el Acuerdo Administración-Sindicatos para 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública, el cual manifiesta dos objetivos: construir una Administración más eficaz y mejorar las condiciones de trabajo de su personal. En el primer grupo se incluyen medidas para reordenar los efectivos atendiendo a áreas prioritarias, la potenciación de la movilidad, la ampliación del horario al público, la formación profesional (sobre todo en informática e idiomas). En el segundo, medidas para apoyar la conciliación de la vida familiar y laboral, la estabilidad en el empleo, la calidad de vida en el trabajo, las retribuciones e incentivos y las garantías sindicales. El acuerdo, aunque afecta sólo a la Administración General del Estado, tendrá sin duda efecto sobre los restantes ámbitos de la Administración Pública.

La mayor parte de los términos del acuerdo pueden ser considerados positivos desde el punto de vista de la nueva concepción de los servicios públicos que se propone en este documento. También lo es la implicación de los representantes de los empleados públicos en la construcción de una administración más eficaz. Sin embargo, los antecedentes de la escasa aplicación de acuerdos similares en el pasado, la falta de concreción de capítulos esenciales (por ejemplo, los de Planificación de Recursos Humanos y Movilidad y Provisión de Puestos), la ausencia de consulta a organizaciones que representen el punto de vista de los administrados y el horizonte temporal limitado alimentan la duda sobre sus efectos prácticos, más allá de las cláusulas puramente económicas del mismo.

En **cuarto lugar**, los servicios públicos deben ser respetuosos con la distribución de competencias del Estado de las Autonomías y estar bien coordinados. Excepto en algunos casos (por ejemplo, las pensiones) en el ámbito de los servicios públicos corresponde a la Administración General del Estado, sobre todo, **estimular** (para lo que necesita de liderazgo y capacidad de anticipación), **coordinar** (para lo que necesita de buena legislación y de buena interacción con las Comunidades Autónomas), **actuar** en las esferas de competencia que le son propias (para lo que necesita de recursos financieros,

técnicos y humanos cualificados) y **evaluar** (para lo que necesita de sistemas de información potentes capaces de detectar los impactos finales de las actuaciones de otros). Pero, también, debe de poder actuar, en unión con los gobiernos autónomos y locales, cuando se detectan desigualdades territoriales o sociales que comprometen la solidaridad y la equidad, disponiendo de instrumentos administrativos y financieros específicos para ello. Los ciudadanos y las otras administraciones esperan de la Administración General comportamientos garantes de derechos, fomentadores de los valores básicos reconocidos en la Constitución y ejemplo de buen gobierno.

En **quinto lugar**, los servicios públicos deben gestionarse con participación social, transparencia y rendición de cuentas. Se trata aquí de complementar los mecanismos de la democracia representativa con mecanismos de democracia participativa. Sobre ello hay bastante literatura, pero poca evidencia empírica sistematizada entre nosotros. En primer lugar, como señala Giddens (1999:92), el gobierno puede establecer contacto con los ciudadanos y éstos con el gobierno mediante “experimentos de democracia” (democracia local directa, refrendos electrónicos, jurados ciudadanos y otras posibilidades), que no sustituyen los mecanismos de voto normales en el poder local y central, sino que podrían convertirse en un complemento perdurable de éstos. Giddens cita los ejemplos de Suecia a finales de los setenta para la reformulación de la política energética, del proyecto de riesgo compartido en salud, medio ambiente y bienestar social de California, o la planificación económica participativa de Ceará (Brasil). Es famosa la experiencia de presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre (Brasil). En España son conocidas las experiencias de gestión participativa desde hace tres o cuatro años de una parte del presupuesto municipal en Córdoba<sup>36</sup> y Albacete<sup>37</sup>. En segundo lugar, se trata de implicar a los ciudadanos en la planificación y la gestión de servicios públicos concretos. En España, incluso en el sistema educativo que es donde mayor tradición existe, queda mucho espacio por explorar en esto.

En **sexto lugar** los servicios públicos deben ser eficientes (es decir, mantener una adecuada relación entre su costo y su utilidad) como una condición para resultar sostenibles (tanto por el lado de la legitimación social como por el de la sostenibilidad financiera). Y para ello deben ser innovadores en la búsqueda de soluciones a los problemas, evitando tanto el inmovilismo deslegitimador como la introducción de mecanismos de gestión que, bajo el pretexto de aumentar la eficiencia, encubran maniobras especulativas o pongan en peligro la universalidad o la equidad. En este sentido la concesión a la gestión privada del hospital público de Alzira o de la Clínica de La Concepción en Madrid son dos ejemplos de lo que no hay que hacer.

Sin embargo, allí donde las carencias de la oferta pública son evidentes o donde la introducción de la competencia entre proveedores públicos y privados se ve conveniente

---

<sup>36</sup> <http://www.ayuncordoba.es/ayunta/html/guia/guia/presu01.htm>

<sup>37</sup> [www.psoeab.com/boletin/boletin014/abdigital\\_014.htm](http://www.psoeab.com/boletin/boletin014/abdigital_014.htm)

debería examinarse la opción de la iniciativa concertada entre la financiación pública y los prestadores privados con y sin ánimo de lucro. La idea central es que, siempre que sea posible, se debería fomentar la colaboración entre la iniciativa pública y la privada, regulando los poderes públicos las condiciones en que se produce la competencia en la provisión, de modo que los proveedores (públicos y privados) compitan sobre todo en calidad y menos en términos de precio o en mercadeo para la captación de clientes.

Ello minimiza los despilfarros, amplía la capacidad de elección de los usuarios y obliga a los financiadores públicos a cuidar la calidad de los servicios ofrecidos por los proveedores que reciben financiación pública. La objeción conservadora de que el Estado no debe ser a un tiempo juez y parte es desmentida por la experiencia. En la mayor parte de los mercados con presencia de servicios públicos la competencia tiende a ser tan imperfecta que la presencia de proveedores públicos bien gestionados suele ser una condición de transparencia. Más sólida suele ser la objeción acerca del “riesgo de captura del regulador”, sobre todo cuando gobiernan partidos o grupos vinculados a intereses particulares.

En resumen, en la sociedad del conocimiento (“sociedad-red” o “sociedad compleja”), en la que las cadenas de valor se subdividen cada vez más, disminuyen los costes de transacción y se incrementan las posibilidades de conexión y desconexión entre agentes e instancias, debemos desterrar las antinomias simplistas del tipo de gestión pública *vs.* privatización, admitir que hay muchas formas posibles de gestionar lo público, e identificar en cada caso las áreas críticas que es interesante y progresista que estén en manos de las administraciones públicas (por ejemplo, planificación, legislación, financiación, evaluación). Se trata de desarrollar desde los poderes públicos aquellos instrumentos (por ejemplo, las cláusulas sociales a introducir en la contratación), que permiten clarificar las reglas del juego, lograr las mayores sinergias al servicio de las ciudadanas y ciudadanos, tendiendo a generar dinámicas de “partenariado” y concertación que no debiliten sino que fortalezcan la responsabilidad pública sobre los servicios, sus resultados y su impacto social.

## 4.2 ¿Cómo lograrlos?

Algunas conclusiones que pueden extraerse de otras experiencias reformistas deben ser tenidas muy en cuenta desde el principio, si se desea aumentar las probabilidades de éxito.

La **primera**, “aprender de las experiencias de otros países y no copiar ninguna”, no por repetida deja de ser importante, como señaló Kettl (1998:12) en su evaluación del “*Reinventing Government*” de la administración Clinton. Por ejemplo, es necesario tener presentes las diferencias entre las prácticas políticas, las tradiciones administrativas y los modelos de Estado del Bienestar que se dan en el norte y centro de Europa, y los que se dan en los países del sur (entre otros, Rodríguez Cabrero, 1997:23).

La **segunda**, es colocar muy alto en la agenda la cuestión de los servicios públicos y en consecuencia contar con un liderazgo al máximo nivel, consistente y sostenido en el tiempo. La reforma y modernización de la administración y de los servicios públicos no puede ser tan solo una “política sectorial”. Debe ser una política de Estado de largo aliento, objeto de revisiones y actualizaciones periódicas. Se debe poder “reformular las reformas”. Así ocurrió con el proyecto “*Reinventing Government*” en los Estados Unidos, uno de cuyos rasgos más destacados fue el liderazgo ejercido durante dos legislaturas por el vicepresidente Gore, así como con muchas de las iniciativas innovadoras del nuevo laborismo británico, lideradas por el propio Primer Ministro. Huir del coyunturalismo y del electoralismo (sin desaprovechar por ello las oportunidades electorales para hacer balance y sugerir rumbos) y apostar por el mediano plazo, legítima ante una opinión pública más sabia y realista de lo que a menudo se piensa.

La **tercera**, es no proponerse objetivos contradictorios entre sí (por ejemplo, “dar más y de mejor calidad con menos y muy pronto”), o no medibles<sup>38</sup>, o más relevantes para los administradores y gestores que para los ciudadanos. Y, sobre todo, establecer con claridad quiénes son los potenciales ganadores y perdedores con las reformas que se planteen, de forma que se puedan identificar, gestionar y publicitar las potenciales resistencias y apoyos al cambio desde muy temprano.

La **cuarta** es identificar bien al usuario principal. El ofrecer un mejor servicio al usuario principal (sin descuidar a los usuarios secundarios) debe ser el objetivo final de todos los esfuerzos. El punto clave es identificar bien los distintos roles de los ciudadanos con respecto a cada servicio público, en función, tanto de su posición social (la visión de la sociología convencional), como de su probable pertenencia simultánea a varias categorías funcionales. Por ejemplo (Kettl, 1998:25), los ciudadanos en su calidad de contribuyentes serán más sensibles a los argumentos de transparencia y eficiencia; como votantes, a los de participación y rendición de cuentas; como asociados a la provisión de servicios –cuando es el caso– a los de efectividad; y como usuarios finales a los de utilidad y calidad. Esta identificación del usuario principal (o “cliente” en terminología empresarial) parece más fácil en unos servicios públicos (por ejemplo, el correo o el transporte) que en otros (por ejemplo, los servicios sociales y la sanidad)

La **quinta** es no importar reformas desde fuera (sea desde el sector privado o desde otros servicios públicos) sin un cuidadoso examen crítico. Primero, porque pueden no estar funcionando allí desde donde se importan. Y, segundo, porque ello tiende a obscurecer,

---

<sup>38</sup> Kettl (1998:49) presenta una buena discusión sobre los dilemas, paradojas y errores más frecuentes en el establecimiento de objetivos y en la medición del rendimiento de los servicios públicos. Su conclusión de que la medición del rendimiento de éstos es demasiado importante para ser considerada sólo como un proceso de medida, o algo que debe ser dejado al cuidado de administradores y gerentes, pone el acento sobre uno de los grandes dilemas de este tipo de procesos: cómo lograr que quienes están en lados distintos de una (o varias) frontera(s) trabajen juntos para lograr objetivos comunes.

cuando no a cegar, la capacidad de propuesta interna de quienes trabajan en el servicio de que se trata. Los gerentes, técnicos y trabajadores de los servicios públicos –individualmente o a través de sus asociaciones– suelen ser una buena fuente de propuestas transformadoras a condición de que los líderes creen las condiciones adecuadas para que surjan y se debatan. Y, también, para que, como está siendo enfatizado, por ejemplo, en Gran Bretaña, quienes están en “primera línea” –cada enseñante y cada director de colegio, cada médico y cada gerente de hospital, cada policía y cada superintendente– asuman la responsabilidad por la calidad del servicio que prestan. Hay que retribuir mejor, hay que entrenar mejor, hay que introducir más flexibilidad en la práctica profesional de los empleados públicos. Y, sobre todo, hay que escuchar y conversar más con quienes están en primera línea. Las soluciones suelen estar cerca de dónde están los problemas. La mayoría de los modelos de excelencia de las grandes corporaciones parten precisamente de reconocer este hecho. No deja de sorprender la limitada atención que los máximos dirigentes de las administraciones y los servicios públicos han venido prestando entre nosotros a esto<sup>39</sup>.

La **sexta** es decidir si se actúa de forma global (por ejemplo, mediante una reforma completa de la función pública) o se actúa paso a paso, mediante experiencias piloto que luego se generalizan. Esto depende básicamente del tipo de servicio público y de las circunstancias políticas del momento. En España, excepto en el caso de las transferencias a las Comunidades Autónomas, por lo general ha prevalecido la segunda estrategia. Para ser relevantes las experiencias piloto han de ser diseñadas como tales y evaluadas en plazo cierto por evaluadores independientes. El debate político sobre ellas es imprescindible pero debe hacerse sobre una base empírica suficiente y contrastada. Esto debería hacerse ya, por ejemplo, con las Fundaciones Sanitarias que el PP impulsó al término de la anterior legislatura. En todo caso, los distintos niveles de gobierno y, en particular la Administración General del Estado, deberían construir un “observatorio” permanente (con indicadores cuantitativos y cualitativos procedentes de distintas fuentes<sup>40</sup>) acerca del funcionamiento de los servicios públicos que de ellos dependen. Estos observatorios podrían concebirse como un consorcio entre la administración, el mundo académico y otros actores sociales y

---

<sup>39</sup> En 1999 el Ministerio para las Administraciones Públicas puso en marcha experimentalmente el modelo europeo de gestión de calidad en cinco unidades administrativas (la Intervención de Armas de la Comandancia de la Guardia Civil de Barcelona; el Parque Nacional de Ordesa; la Oficina Española de Patentes y Marcas; la Dirección Provincial de Educación de Ávila, y la Dirección Territorial del INSALUD en La Rioja). En 2000, implantó las tres primeras cartas de servicios en el AVE, Correos y el Centro de Información Administrativa del Ministerio. También estableció Premios Anuales de Calidad para las unidades administrativas. Desde entonces estas iniciativas parecen haber perdido prioridad e impulso.

<sup>40</sup> En España no falta tanto información oficial accesible sobre el funcionamiento de la Administración y los Servicios Públicos como mecanismos para transformar esta información en conocimiento (es decir, en información + experiencia + análisis sistemático) útil (es decir, accesible, fiable, inteligible y oportuno) para el (re)diseño de políticas y para la toma de decisiones. Las páginas electrónicas del Defensor del Pueblo, del Consejo Económico y Social, del INE, de las Comunidades Autónomas y de otros organismos públicos contienen lo esencial para abordar esta tarea.

deberían servir para compartir periódicamente la información y los análisis con los usuarios<sup>41</sup>.

La **séptima** es combatir con diligencia el fraude, el despilfarro y los abusos. Ninguna estrategia de mediano y largo plazo sobrevivirá si esto no se hace respetando la ley y al mismo tiempo con la contundencia y la transparencia debidas. La creación de oficinas parlamentarias (en el Congreso y en los parlamentos autonómicos) de control del gasto y de evaluación de los impactos de los distintos programas; la elaboración anual de una lista de programas y servicios donde se percibe alto riesgo de que se produzcan estos fenómenos, así como las medidas que se adoptarán para combatirlos y la forma en que los ciudadanos pueden colaborar en ello, puede contribuir a generar confianza y apoyo entre éstos.

La **octava** es abordar el propio proceso de cambio como un proceso de mejora continua basado en la experiencia, alejado del tecnocratismo y la improvisación, basado en una permanente negociación entre los agentes. Una evaluación constante y participativa (desde diversos e interconectados entornos informales y observatorios formales) de los procesos y de los efectos (previstos o imprevistos) de los cambios introducidos es fundamental en un terreno en el que son frecuentes el voluntarismo y los prejuicios que a menudo conducen a lo contrario de lo que se deseaba lograr.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, recientemente, en el marco de una serie de propuestas para controlar las imágenes que reciben los menores, el Consejo Audiovisual de Cataluña propuso la puesta en marcha de un Consejo Superior Audiovisual y de un Observatorio sobre la violencia mediática.

## 5. Conclusión

Repensar los Servicios Públicos en España en los comienzos del siglo XXI desde una óptica socialdemócrata y de progreso significa, parafraseando un reciente documento de T. Blair (2002:32), combatir el pesimismo conservador acerca de que los servicios públicos no pueden ser mejorados y que seguir invirtiendo en ellos es tirar el dinero.

Significa combatir la estrategia conservadora de ofrecer servicios privados (o privatizados) para los ricos y acomodados, y servicios escasos, baratos y precarizados para los pobres y las capas de renta baja. Significa no resignarse a un futuro en que los extremos sociales se alejan, la brecha entre ricos y pobres se agranda, y las clases medias escogen abandonar la provisión pública. No resignarse a un Estado mínimo, sin políticas redistributivas, de protección o de integración, a un Estado débil con los fuertes y fuerte con los débiles. Y a un país que, como 200 economistas españoles advirtieron recientemente, no converge realmente con la Unión Europea en términos de bienestar y de calidad de vida.

Pero también significa estar abiertos a diferenciar lo que es sustancial de lo que es instrumental; a poner la equidad, la calidad, la participación, la sostenibilidad y la eficiencia en el núcleo de la reflexión; a poner al usuario en el centro; a aumentar la capacidad de elección entre proveedores públicos, y entre éstos y los privados; a utilizar más la acción concertada y la regulación; a combatir privilegios corporativos fuertemente enraizados; a vincular financiación con actividad y retribuciones con resultados; a discutir y probar con rigor nuevas ideas.

Una visión socialdemócrata y de progreso concibe los servicios públicos como instrumentos esenciales para combatir la exclusión, generar seguridad y confianza y construir ciudadanía. Los concibe fundamentales para la competitividad de la economía y centrales en el debate político y en las relaciones entre electores y elegidos. En el corazón mismo de la democracia, en suma.

## Bibliografía

- Almunia, J. (2002) Pan para hoy y para mañana, *El País*, 10/12/2002.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) (1997): La nueva Administración Pública, Alianza Editorial.
- Bauman, Z. (2000), Trabajo, consumismo y nuevos pobres, Gedisa.
- Blair, T. (2002), The courage of our convictions, The Fabian Society.
- Carnoy, M. and Castells, M. (1997), Sustainable Flexibility. A Prospective Study on Work, Family and Society in the Information Age, OECD.
- Castel, R. (1997), La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Paidós.
- Celaá, I. (2002), Contrarreforma Educativa, *El País, País Vasco*, 1/11/2002.
- Confederación Estatal de Representantes de Minusválidos (CERMI) (2000), Plan Nacional para la inclusión del Reino de España 2001-2003. (<http://www.cermi.es/graficos/plan-inclusion.asp>).
- Commission of the European Communities (2002, a), Supporting national strategies for future health care and for the elderly. Joint Report Draft for discussion, Brussels, 07.11.02.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002, b), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 18.3.2002.
- Commission of the European Communities (2002, c) Joint Report on Social Inclusion. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- Consejo Económico y Social (CES) (2002), Informe sobre la emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España, Serie Informes.
- Consejo Escolar del Estado (2003), Informe sobre el Curso 2000-2001 (<http://www.mec.es/cesces/inicio.htm>).
- Curbet, J. (2002), ¿Dónde está la Protección Civil?, *El País*, 20/12/2002
- Dahrendorf, R. (2002), Ni público ni privado, *La Vanguardia*, 23/06/2002.
- Díaz Espinosa, J. R. (2000), Crecimiento, bienestar y acción política en las democracias capitalistas. En: Historia del mundo actual (desde 1945 hasta nuestros días), Universidad de Valladolid.
- Díaz Hochleitner, R. (2002), Educar para la convivencia democrática, *El País*, 4/11/2002.
- Donati, P. (1999), La ciudadanía societaria, Universidad de Granada.

- Durán, M. A. (1999), Los costes invisibles de la enfermedad, Fundación BBVA.
- El País, Justicia Cero, editorial, 11/12/2002.
- Estefanía, J. (2000), Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo, Taurus.
- Esping-Andersen, G. (2003), Los nuevos temas en la agenda política. Mesa redonda en Cambio Social y Agenda Política, Fundación Alternativas.
- European Union (2003), EUMC Annual Report 2001. Exclusion and discrimination in Europe rife across Union, Brussels.
- EUROSTAT (2002), Social Protection in Europe, nº. 12.
- Fernández Ordóñez, M.A. (2002), Elecciones y Economía, *El País*, 28/11/2002
- Fidalgo, J.; Méndez, C.; Borrell, J.; López Garrido, D.; Carnero, C. (2002), Una Constitución para la Europa Social y del empleo, *El País*, 1/11/ 2002.
- Fundación Hogar del Empleado (2001), Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España. Las Migraciones.
- Fusi, J. P. y Palafox, J. (1997), España 1808-1996. El desafío de la modernidad, Espasa.
- Gabinete Técnico Confederal de la UGT (2002), La protección social en breve (mimeo).
- García Cotarelo, R. (1984), Del estado del bienestar al estado del malestar, Centro de Estudios Constitucionales.
- Galbraith, J.K. (1992), La cultura de la satisfacción, Barcelona, Ariel.
- Galbraith, J.K. (1996), The Good Society. The humane Agenda, Mariner Books.
- Giddens, A. (1999), La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia, Taurus.
- Giddens, A. (2000), Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Taurus.
- Giddens, A. y Hutton, W. (2001), En el límite. La vida en el capitalismo global, Tusquets.
- Gil Calvo, E. (2002), Convivencia de culturas, *El País*, 4/12/2002
- González, F. (2002), La salud de la economía, *El País*, 22/11/2002
- Herrera, M. (1998), El Tercer Sector en los sistemas de bienestar, Tirant lo Blanch.
- Instituto de la Juventud (2001), Informe Juventud 2000, Madrid.
- Jáuregui, G. (1994), La democracia en la encrucijada, Anagrama.
- Kettl, D.F. (1998), Reinventing Government: A Fith-Year Report Card, A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management (mimeo).
- Kuhnle, S. (1997), La reconstrucción política de los Estados del Bienestar, en: Unión Europea y Estado del Bienestar. Luis Moreno (compilador), CSIC.

- Kuttner, R. (2001), El papel de los gobiernos en la economía global, en: En el límite. Anthony Giddens y Hill Hutton (eds.), Tusquets.
- Le Grand, J. (1997), La nueva economía del Bienestar, en: Unión Europea y Estado del Binestar. Luis Moreno (compilador), CSIC.
- Leguina, J. (2003), Mentiras y Delitos, *El País*, 13/1/2003.
- Martín de la Guardia, R. M. y Pérez Sánchez, G. (2000), La sociedad española a finales de siglo, en: Historia Contemporánea de España (siglo XX), Javier Paredes (coord.), Ariel Historia.
- Moreno, L. (2002), Ciudadanos precarios. La última red de protección social, Ariel.
- Muñoz Machado, M *et al.* (dirs.) (1997), Las estructuras del bienestar, Derecho, Economía y Sociedad en España, Madrid, Civitas.
- Navarro, V. (2000), Un análisis crítico del libro de Anthony Giddens La tercera vía, en: Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar. Ariel Sociedad Económica.
- Planas, I (2002). Un instrumento de contratación externa: los vales o cheques. Análisis teórico y evidencias empíricas, Fundación BBVA.
- OCDE (2002), Education at a Glance, London.
- OPINA (2002), Sondeo Opina-Octubre, *El País*, 4/11/2002.
- Otero, L. E. (1999), La construcción del Estado del Bienestar, en: Historia de España del siglo XX, Jesús A. Martínez (coord.), Cátedra.
- Puga González, M. D. (2002), Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España, Fundación Pfizer.
- 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 del Bienestar, Luis Moreno (compilador), CSIC.
- Schlosser, E. (1998), The Prison-Industrial Complex, *The Atlantic Monthly*, December.
- Sevilla, J. (2002), De nuevo socialismo, Crítica.
- Trullén, J. (2002), Elogio del consenso, *La Vanguardia*, 26/10/2002.
- Unzueta, P. (2002), Rato suspende a Aznar, *El País*, 28/11/2002.
- Villares, R. y Bahamonde, A. (2001), El triunfo de la democracia, en: El mundo contemporáneo (siglos XIX y XX), Taurus.
- Wacquant, L. (2000), Las cárceles de la miseria, Alianza.
- Zubero, I. (1994), Las nuevas condiciones de la solidaridad, Bilbao, Instituto Diocesano de Teología y Pastoral / Desclée de Brouwer.
- Zubero, I. (2000), El derecho a vivir con dignidad: del pleno empleo al empleo pleno, HOAC, en: Envejecimiento, Empleo y Sociedad, Imanol Zubero (coord.), Foessa.

## Documentos de trabajo publicados

1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.

2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.

3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.

4/2003. **Política y Comercio de España con los países en desarrollo. Propuestas para la posición española en la V Conferencia Ministerial de la OMC.** Gonzalo Fanjul Suárez.

5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.



