

---

# LA CONSTRUCCION DE UNA POLITICA SOCIAL DE VEJEZ EN ESPAÑA: DEL FRANQUISMO A LA NORMALIZACION DEMOCRATICA

Begoña Campos Egozcue  
Fondation Nationale de Gérontologie

---

## INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es estudiar la construcción de un sistema básico de protección social a la vejez durante la dictadura del general Franco y la modernización de la atención a los ancianos tras la instauración en 1975 de un régimen democrático. Nos interesa saber cuándo y en qué medida se desarrollan en España políticas de vejez dirigidas al mantenimiento de niveles de renta dignos y formas de vida aceptables para las personas ancianas, prestando atención a las potenciales contradicciones y conflictos entre políticas de vejez y políticas de empleo en los últimos años.

Planteamos como hipótesis central que el peculiar desarrollo económico y político español ha provocado la acumulación contradictoria de tres tipos de intervenciones (jubilación/modos de vida/limitación del derecho al empleo de los trabajadores que envejecen) en las últimas décadas en un contexto nacional de descentralización político-administrativa e internacional de profunda crisis económica. Esta concentración de intervenciones acentúa la crisis de financiación del sistema protector de la vejez en España y genera imágenes de la vejez contrapuestas. Nosotros consideramos que la evolución de las políticas de la vejez en España relativiza la significación de la autonomía del Estado como factor determinante en el desarrollo de políticas sociales, resaltando la impor-

---

tancia de otras variables como el grado de desarrollo económico y la existencia de una tradición protectora construida históricamente.

## 1. LA PROTECCION DE LA VEJEZ EN LA DICTADURA

### 1.1. PERÍODO DE RECONSTRUCCIÓN AUTÁRQUICA (1939-1959)

El final de la guerra civil inaugura un período de penuria económica y de represión política orientado rígidamente hacia la autarquía. Sin embargo, a partir de los primeros años cincuenta el aislamiento económico propugnado por los sectores más tradicionalistas del régimen se flexibiliza lentamente. El crecimiento económico y la afluencia de capital extranjero provocan a lo largo de la década el rápido aumento de la inflación, evidenciando la inviabilidad de la autarquía económica y la necesidad urgente de superar la situación de aislamiento internacional. El Plan de Estabilización de 1959 inicia el proceso de integración de España en el circuito económico internacional.

Desde una perspectiva social, la instauración del régimen dictatorial implica la desaparición de la esfera pública de los reformadores y representantes de los trabajadores, que habían impulsado las políticas sociales durante la República. La aparente uniformidad de los triunfadores oculta la pluralidad de familias ideológicas: ejército, falangistas, carlistas, católicos, etc., reagrupadas en torno a la autoridad única de Franco. Las luchas internas entre los distintos grupos, especialmente la Iglesia y la Falange, es intensa. Tras un período inicial de dominio falangista, a partir de mediados de los cuarenta la exhibición ideológica, el lenguaje y los gestos falangistas fascitizantes comienzan a declinar y el discurso de una Iglesia Católica tradicionalista cobra fuerza, convirtiéndose en referente ideológico de la España franquista. A finales de los años cincuenta, a pesar de la retórica oficial, que glorifica la España tradicional que ha rechazado las revoluciones de los siglos XVI y XVIII y resiste a toda influencia «extranjerezante», las transformaciones socioeconómicas favorecen la entrada en el gobierno de un grupo de tecnócratas del Opus Dei. Los nuevos ministros combinan el tradicionalismo religioso con la modernidad en sus propuestas de gestión económica y proponen la reintegración de España al circuito económico internacional. En este mismo período se manifiestan los primeros signos de reorganización de la oposición política. Las primeras protestas ciudadanas, las agitaciones estudiantiles y la «infiltración», a partir de 1958, de Comisiones Obreras (CC.OO.) en el sindicato vertical preparan el marco opositor de las próximas décadas y la reaparición de los actores sociales legítimos en defensa de sus intereses sociales.

### 1.1.1. *La construcción de un sistema protector despótico*

En este marco sociopolítico que acabamos de esbozar, ¿qué sistema de protección social se construye?, ¿y cuáles son sus rasgos principales? La política social del franquismo comienza a construirse en el transcurso de la guerra civil a partir de proyectos e instituciones republicanas que se impregnan de paternalismo católico tradicionalista y de retórica fascista. Desde antes de finalizar la guerra, el nuevo gobierno de los sublevados necesita hacer frente a las necesidades sociales de las zonas que controla, agravadas por la penuria de la guerra. También debe legitimarse frente a la opinión pública y la oposición extranjera y lograr un mayor respaldo social entre las clases populares que habían apoyado a la República. Una vez acabada la guerra, el sistema protector que se reconstruye va a desarrollarse lentamente, manteniendo importantes rasgos benéficos. La pugna entre la Iglesia y la Falange se refleja especialmente en el campo protector. Los católicos propugnan la plena participación de la Iglesia en la protección social a través de un sistema de financiación basado en las subvenciones públicas. Los falangistas, por su parte, defienden la supremacía asistencial del Estado y la subordinación de la Iglesia a los poderes públicos. El enfrentamiento entre católicos y falangistas se resuelve con una distribución de los ministerios que mantiene inicialmente bajo control de la Falange la parte más relevante del sistema de protección social, el Ministerio de Trabajo, el Sindicato Vertical y el Ministerio de Sanidad, mientras que los católicos controlan el sistema educativo y sectores influyentes de la sanidad y la economía.

En el campo de las realizaciones prácticas se aprueba en 1938 el Fuero del Trabajo, carta magna de la política social del franquismo, que establece los principios de actuación básicos: construcción de un sistema de seguros sociales, implantación de un seguro total y *atención prioritaria a la cobertura económica de la población trabajadora de edad avanzada*. Esta primera legislación social de la dictadura señala las tendencias que orientarán las futuras normativas: reconoce el compromiso protector del Estado, que toma una posición intervencionista, y habla de seguro «total», manteniendo en apariencia el ideal de seguro único del período republicano. En la práctica, se establece un sistema asegurador fragmentado. En 1938 se establece un subsidio familiar (Ley de Bases 18/7/38); en 1939, un subsidio de vejez e invalidez (Ley 1/9/39); en 1942, un Seguro Obligatorio de Enfermedad (Ley 14/12/42) y, en el mismo año, una Ley de Accidentes de Trabajo (Ley 8/5/42) (García Padilla, 1990).

Desde una perspectiva *asistencial*, el Auxilio Social (1936) es la institución de referencia durante la primera etapa del régimen. Cuenta con importantes apoyos políticos, se identifica con la Falange y se presenta como organización asistencial única en consonancia con el ideal falangista de partido único. En un primer momento, sus dirigentes intentan desligarse del concepto tradicional de caridad, propugnando una visión más laica y estatal de la ayuda social. Sin embargo, en la práctica el Auxilio Social institucionaliza la caridad, consolidando la trilogía asistencia-religión-falangismo, y construye un sistema benéfi-

co dirigido a los más pobres bajo tutela estatal. Por otro lado, el Estado interviene con el establecimiento, en diciembre de 1936, del Fondo de Protección Benéfico-Social para financiar los gastos de asistencia social, al que se acoge el Auxilio Social, y la creación el 28 de mayo de 1938 del Consejo Superior de Beneficencia, adscrito al Ministerio de la Gobernación. En los primeros años de la posguerra, la asistencia social estatal se estructura como un servicio discrecional, raquíutico y marginal. Una vez más en la historia de España, el Estado, incapaz de hacer frente a la amplitud de las necesidades sociales, descarga sus responsabilidades sociales en el sector privado religioso, apoyándose ideológicamente en el nacionalismo tradicionalista y el fundamentalismo católico. Será necesario esperar hasta 1958 para que el noveno Principio del Movimiento Nacional recoja el derecho a la asistencia y la Seguridad Social de todos los españoles.

### 1.1.2. *La protección de la vejez: asistencia y previsión*

En el campo de la protección social de la vejez, ¿qué medidas protectoras específicas se establecen durante este período? El régimen franquista asume gran parte del bicéfalo sistema protector republicano. Por un lado, un *sistema benéfico-asistencial* tradicional caracterizado por la precariedad de las prestaciones, la escasa especialización de las instituciones existentes y la significación histórica del sector privado-religioso. Y, por otro lado, un sistema no acabado de seguros de vejez en el que subsisten importantes rasgos benéficos.

Las *intervenciones previsoras* del régimen en el campo de la vejez, si no eficaces, fueron relativamente rápidas. El 1 de septiembre de 1939 se modifica el Retiro Obrero mediante un programa integrado en el Fuero del Trabajo que establece en su artículo primero la sustitución del régimen de capitalización por el de reparto y el pago de *pensiones fijas* en concepto de «*Subsidio de Vejez e Invalidez*». Como señala Juan Velarde, el Subsidio de Vejez e Invalidez es fundamentalmente un seguro de vejez, dado que concibe la invalidez como «vejez prematura» o «desgaste prematuro del organismo» (Velarde Fuentes, 1990, p. 42). El nuevo subsidio cubre a trabajadores asalariados entre 16-65 años con renta anual máxima de 6.000 pesetas, quedando excluidos del sistema los funcionarios o contratados estatales y locales y los empleados domésticos. La pensión tipo que se establece es de 3 pesetas al día y su financiación depende básicamente de las aportaciones de los empresarios y los trabajadores, con una débil participación del Estado. El subsidio se administra a través del Instituto Nacional de Previsión, institución inmersa hasta 1945 en un intenso proceso de depuración y reorganización interna e inscrita en el Ministerio de Trabajo, controlado por los falangistas. El 18 de abril de 1947, el «subsidio de vejez» se integra en un sistema más genérico, el *Seguro Obrero de Vejez e Invalidez* (García Padilla, 1990). Para tener derecho a las prestaciones del SOVI es necesario: haber cumplido 65 años (60 en el supuesto de vejez por invalidez), tener

cubiertos mil ochocientos días de cotizaciones a los regímenes de vejez especiales o haber estado afiliado al Retiro Obrero Obligatorio con anterioridad a diciembre de 1939, no tener derecho a ninguna otra pensión y no realizar ningún tipo de trabajo o actividad. El SOVI proporciona una pensión única, vitalicia y de cuantía fija, que se establece anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Gala Vallejo, 1993, p. 207). En 1948 se extiende la aplicación del nuevo seguro a los trabajadores del campo con ingresos máximos de 120.000 pesetas anuales y, en 1955, a las viudas de trabajadores mayores de 65 años que no pueden trabajar y carecen de recursos.

Complementariamente al SOVI se desarrollan a lo largo de la década de los cuarenta las *Mutualidades Laborales*, instituciones surgidas de la unificación de las Mutualidades y Montepíos cuyo objetivo es realizar una labor de previsión en el mundo del trabajo. Las ML, estructuradas como asociaciones autónomas no lucrativas impulsadas y controladas por el Estado, gestionan los seguros profesionales complementarios y actúan en coordinación con los seguros sociales nacionales. El término de Mutualidades Laborales engloba una pluralidad de instituciones, que se organizan profesional y territorialmente. Se dirigen a la población asalariada, que debe afiliarse obligatoriamente, y ofrecen un sistema de prestaciones económicas sustitutivo del sistema de salarios, y prestaciones extrarreglamentarias que pueden considerarse como un antecedente de los servicios sociales. Las ML constituyen la peculiar respuesta hispana a los sistemas profesionales complementarios que en las mismas fechas se desarrollan en algunos países europeos. La creación de estos seguros por capitalización parece responder inicialmente a la insuficiencia de los seguros sociales de base. Sin embargo, su desarrollo provocó como efecto perverso la ralentización del crecimiento del SOVI.

Desde la complementaria perspectiva *asistencial*, la protección de los ancianos durante el período autárquico recae, como ha sido tradicional en España, en la familia. Dentro de la política familiar del régimen, el plus familiar (1945), que intenta compensar el crecimiento constante del coste de la vida, reconoce como objeto de protección los ascendentes del trabajador que convivan con él. Al margen de la institución familiar, el Auxilio Social atiende los casos de miseria extrema y mantiene algunos Hogares de Ancianos, mientras la Dirección General de Beneficencia inicia lentamente la construcción de centros residenciales. Al margen de estas instituciones, la asistencia pública de los ancianos durante el período autárquico depende de la red asistencial de las Diputaciones Provinciales, obligadas por la Ley de Régimen Local. Y, complementariamente, desde la iniciativa privada en la tradicional red asistencial religiosa más o menos especializada.

En este período de penuria, la intensa inflación acentúa la pobreza estructural de la población anciana, prolongando la tradicional relación entre vejez y pobreza. En la España autárquica, a pesar de las demagógicas declaraciones del régimen, el nivel de prestaciones sociales de vejez es ínfimo. García Padilla señala que todavía en 1962, cuando España ha abandonado su aislamiento, las

pensiones de vejez oscilaban entre las 250 pesetas mensuales, si tenían derecho a la pensión complementaria de las Mutualidades o Montepíos, o de 400 pesetas en su defecto (García Padilla, 1990). Complementariamente, la asistencia social a la vejez es escasa y miserabilista. A partir de los primeros años sesenta, el desarrollo económico y la reactivación de la vida social favorecen la reflexión sobre la miseria de la vejez y la modernización del sistema de protección social. Lentamente, la problemática social de los ancianos, especialmente castigados por la penuria y el atraso del período autárquico, adquiere visibilidad social.

## 1.2. LAS PRIMERAS BASES DEL ESTADO DE BIENESTAR HISPANO (1960-1976)

Entre 1960-1975, en el marco planificador de los Planes de Desarrollo, la economía española crece aceleradamente. Mientras, la disminución de la población agraria, el crecimiento significativo del número de trabajadores industriales y el fulgurante desarrollo del sector servicios transforma la estructura social hispana. Paralelamente, la fuerte corriente migratoria, tanto interior como exterior, y el proceso acelerado de urbanización alteran las formas de vida tradicionales. La incorporación de la mujer al trabajo y la emergencia de grupos organizados de oposición al régimen completan el amplio proceso de cambio social que la dictadura debe asimilar y gestionar.

En el campo de la protección social, el régimen franquista reglamenta la movilidad en el puesto de trabajo, regula la emigración y desarrolla las bases de un sistema moderno de seguridad social. La política social del régimen durante este período es el resultado de la concertación entre los actores sociales legitimados por la dictadura: la patronal y los pujantes grupos de interés, el Sindicato Vertical y el Estado. Y su objetivo prioritario, además de hacer frente a las crecientes demandas sociales, es la legitimación de un régimen que debe hacer frente a la creciente oposición interna y la neutralización de una amenazante oposición política que se infiltra en el aparato del Estado y comienza a intervenir e influir en la concertación social.

### 1.2.1. *La construcción de un sistema de Seguridad Social (1963-1967)*

Desde finales de los años cincuenta, la dictadura pone en práctica algunas medidas sociales que traducen la lenta modernización socioeconómica. En 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda y en 1958 se regulan la Ley de Convenios Colectivos y el seguro de desempleo. Por otro lado, desde 1955 la fragmentación de los sistemas de protección social, los inconvenientes de un funcionamiento extremadamente burocrático y la evidente precariedad de las prestaciones esbozan un movimiento de reforma que busca simplificar y unificar el sistema asegurador. Entre 1959 y 1962 se elaboran varios proyectos de reforma que, pese a fracasar puntualmente, cristalizaron en la Ley de Bases de Seguri-

dad Social del 28-12-1963. La nueva Ley tiene inicialmente como objetivo reformar en profundidad el sistema previsor hispano, articulando el tránsito desde la multiplicidad de seguros sociales a un sistema unificado de seguridad social. Además, intenta sustituir el sistema de capitalización por el de reparto, ampliar la protección a todos los trabajadores y acrecentar la participación en los órganos gestores. El proyecto incluye también una amplia normativa que regula las actividades de los profesionales del sector social, en especial del cuerpo médico, e intenta reforzar el rol protector del Estado.

El proyecto, impulsado por el equipo del nuevo ministro Jesús Romero Gorría (1962), fue difundido a grandes rasgos por el Ministerio de Trabajo con anterioridad a su presentación en las Cortes (1963) y activó un proceso de discusión y enfrentamiento entre los grupos de interés y la representación ministerial que impulsaba el proyecto. La clase médica, las compañías de seguros y los grupos financieros se oponen a la reforma ante el «peligro» de una «estatificación del sistema de S.S.». La oposición al proyecto incluye también a los grupos más conservadores del aparato del Estado, que lo acusan de violar los principios económicos y jurídicos fundamentales del régimen. Mientras en Europa el Estado de Bienestar crece aceleradamente, España sigue anclada en debates obsoletos que cuestionan la «amplitud» de la intervención del Estado en la protección social. Los grupos de interés consolidados por la dictadura se resisten a abandonar sus parcelas de poder, manteniendo posturas ideológicas más conservadoras incluso que los tecnócratas del régimen. La oposición a la Ley se traduce en las más de 747 enmiendas que tiene que pasar el proyecto para ser aprobado, en diciembre de 1963, con modificaciones significativas. La Ley de Bases de 1963 fracasa en su objetivo fundamental, la creación de un sistema unificado de seguridad social; la extrema fragmentación del sistema se mantiene. Y su financiación queda establecida mediante un sistema de «reparto» atenuado o con excepciones, basado principalmente en las cotizaciones de la patronal y los trabajadores y con participación débil del Estado. Sin embargo, el debate social que plantea la Ley no se agota con su aprobación, sino que se prolonga durante toda la década de los sesenta.

Aunque en 1966 se aprueban las órdenes y decretos que regulan las prestaciones económicas en caso de vejez, muerte y supervivencia, la Ley de Bases de la Seguridad Social no modifica significativamente la precaria situación de los pensionistas españoles. La Ley mantiene la tradicional tónica de bajas prestaciones económicas, mientras reconoce el funcionamiento complementario de las Mutualidades Laborales (ML), reconocidas como entidades de derecho público.

### 1.2.2. *La modernización de la política de vejez en los años sesenta*

Al margen de la nueva Ley de Seguridad Social, que no altera el precario nivel de prestaciones ni simplifica su gestión, la iniciativa pública mantiene los grandes trazos del sistema protector de la vejez, construido en las dos primeras

décadas de la dictadura. El decadente Auxilio Social prosigue su labor protectora manteniendo un número reducido de comedores de adultos que atienden preferentemente a personas mayores y algunos Clubs de Ancianos (García Padilla, 1990). Mientras, la Dirección General de Beneficencia y las Diputaciones Provinciales mantienen sus tradicionales residencias y hogares de ancianos. En 1960 ha fracasado un innovador «Proyecto de Ley de Asistencia Social» que intentaba estatalizar la planificación, financiación y control de los servicios sociales. Y la más relevante novedad es la creación del Fondo Nacional de Asistencia Social, FONAS (1960), que aporta recursos para servicios sociales y pensiones de ancianos pobres o enfermos sin recursos, prolongando de esta manera la orientación benéfico-asistencial de la protección social pública. Frente al inmovilismo del sector público, la iniciativa privada reacciona tempranamente. Cáritas ha creado en 1959 la sección de asistencia a los ancianos. La amplitud de la problemática es tal que tres años más tarde la Asamblea Nacional de Cáritas (1962) plantea que la ancianidad es uno de los problemas sociales más acuciantes en España (Linares, 1988).

Aunque el relativo fracaso de la Ley de Bases de 1963 impidió la reforma en profundidad del sistema de pensiones y limitó su intensificación protectora, sin embargo, el amplio debate social que activó la Ley contribuyó, sin duda, a la redefinición de la problemática de la vejez en los años sesenta. A finales de la década, el análisis de los datos demográficos señala el creciente envejecimiento de la población española. La urbanización y la emigración han acentuado el envejecimiento poblacional en las zonas rurales, redefiniendo las relaciones familiares y anulando los sistemas tradicionales de soporte a la vejez. Los sistemas protectores tradicionales se manifiestan claramente insuficientes y obsoletos para hacer frente a las necesidades de una emergente sociedad urbana. Además, la apertura internacional permite conocer el desarrollo de intervenciones protectoras innovadoras en países vecinos, desarrollo que resalta el retraso de los sistemas protectores de los ancianos en España. Si, desde la iniciativa privada, Cáritas asume las necesidades de la ancianidad como uno de los principales problemas sociales, desde la iniciativa pública o parapública van a ser las Mutualidades Laborales los agentes sociales impulsores de la redefinición del campo protector de la vejez entre 1969-1971.

#### 1.2.2.1. *El Plan Gerontológico de 1969.*

En 1969, las ML, que a finales de los sesenta «representan» al 60 por 100 de la población anciana española, asumen la nueva realidad social de los ancianos y elaboran el «*Plan Gerontológico Nacional de Mutualidades Laborales*», con el objetivo de analizar las necesidades de la población anciana española para elaborar nuevas orientaciones protectoras más activas y coherentes. El proyecto analiza la realidad de la vejez desde tres puntos de vista: económico, sanitario y asistencial. Los dos primeros aparecen cubiertos por la Seguridad Social y son



responsabilidad directa del Ministerio de Trabajo, *la asistencia social aparece como el gran vacío a cubrir*. El Plan Gerontológico de las ML critica la gestión de la protección de la vejez, la desatención pública del sector y la ineficacia en este campo de los Planes de Desarrollo. El proyecto establece el umbral de la vejez en los 65 años, edad límite entre el trabajo y el no-trabajo. Recoge la importancia del trabajo en la vida del anciano y señala que toda política en favor de los ancianos es indisociable de la política de empleo. El documento, que asume la insuficiencia de las pensiones, parte del principio de que «*al anciano ha de mantenerse en su hogar, rodeado del ambiente que le es familiar, prestándole el apoyo necesario mediante la ayuda a domicilio y los clubs*» (ML, 1969, p. 31). A pesar del apoyo manifiesto a la asistencia domiciliaria, la creación de instituciones asistenciales de acogida es la gran propuesta del Plan. El documento señala que el 1 de enero de 1969 existen en España 608 establecimientos, tanto asilos como residencias para ancianos, con un número de 45.754 plazas de acogida, y establece un déficit asistencial de más de 130.000 camas (ML, 1969). El Plan también critica la insuficiencia y obsolescencia de la legislación protectora existente y manifiesta la urgente necesidad de crear un «Plan Gerontológico Nacional» con la participación de todos los sectores interesados de la nación. La última parte del Plan analiza los problemas específicos de los jubilados del Mutualismo Laboral y establece para ellos las líneas de acción prioritarias: promoción y construcción de clubs, residencias, centros geriátricos y desarrollo de la asistencia domiciliaria.

El Plan Gerontológico de 1969, fundamentalmente superficial y anárquico, se presenta como una ordenación de datos básicos entrelazados a un *collage* de experiencias extranjeras e informes paralelos. El proyecto, que propone básicamente la creación de grandes estructuras de acogida a los ancianos, descuida totalmente la planificación de la asistencia domiciliaria, se pierde en la descripción minuciosa de los aspectos arquitectónicos de las instituciones asistenciales y descuida el aspecto económico del proyecto. Paralelamente, el documento contempla la ancianidad desde una óptica asistencial paternalista; marca la relación de la vejez con la dependencia, la enfermedad y la religión entendida como preparación a la muerte; y refuerza así una representación pasiva y objetualizada de esta etapa vital. Sin embargo, el proyecto de las Mutualidades Laborales (ML) expresa también la toma de conciencia de las transformaciones socioeconómicas que han modificado radicalmente el campo de la protección social de la ancianidad y sus necesidades derivadas. Se trata, básicamente, de la constatación oficial de una nueva situación y de la necesidad de modernizar los sistemas de la atención a la vejez. El Plan recoge y proyecta la voluntad de cambio en el sector, constituyendo el punto de partida de un proceso de modernización de la protección social de la vejez y de redefinición de sus representaciones sociales que se prolonga en años sucesivos.

### 1.2.2.2. *La intensificación de la protección de los ancianos entre 1971-1975.*

Apenas unos meses después de la elaboración del Plan Gerontológico de las ML, el 19-3-1970 se crea el *Servicio de la Seguridad Social de Ayuda a los Ancianos*, que se transformará, en 1975, en *Servicio de Asistencia al Pensionista (SAP)*. Este servicio intenta compensar el déficit asistencial en la protección social pública de los ancianos españoles integrados en el sistema contributivo. El servicio está adscrito a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales y depende de la Seguridad Social. El desarrollo de este servicio resulta innovador por varios motivos. Por un lado, no se trata de una de las tradicionales intervenciones protectoras dirigidas a paliar la miseria extrema de las personas mayores. Por otro lado, la creación de este servicio implica el reconocimiento de las necesidades sociales de los jubilados más allá del sistema de prestaciones económicas. Se abre de esta manera el camino para la construcción de un sistema moderno de servicios sociales para los ancianos.

Un año más tarde, en 1971 (26-2-71), el gobierno asume oficialmente el Plan Gerontológico de las Mutualidades Laborales y regula el Plan Gerontológico Nacional o Plan Nacional de Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos. Las líneas generales de actuación que el Plan plantea son: la construcción de hogares y clubs de jubilados, residencias, centros geriátricos, centros de reeducación y hospitales de día, y la extensión de los servicios de ayuda a domicilio y de programas de vacaciones (*BOE* del 3 de marzo de 1971, pp. 3490-3491). Entre la variedad de servicios que se proponen es necesario destacar dos: la ayuda a domicilio y los programas de vacaciones. La ayuda a domicilio, porque no se llevará nunca a cabo, y los programas de vacaciones porque, retomados desde una perspectiva diferente e impulsados por otros agentes sociales, serán el programa estrella de la política de la vejez en España en la década de los ochenta.

La toma de conciencia de las necesidades de servicios sociales de la población anciana va pareja a la creciente demanda de pensiones dignas, demanda que favorece la reestructuración en 1972-1974 de la Seguridad Social. La reforma afecta, fundamentalmente, al sistema de pensiones, que hasta ese momento se mantienen por debajo del nivel de subsistencia. En 1971, la pensión de jubilación media era de 2.350 pesetas mensuales. Más de 300.000 pensionistas cobraban menos de 1.000 pesetas mensuales y sólo 80.000 pensionistas sobrepasaban las 4.000 pesetas (Cruz Roche *et al.*, 1985). La Ley de 1972 revaloriza las pensiones, flexibiliza las condiciones necesarias para acceder a las prestaciones, agiliza las revalorizaciones, amplía el número de beneficiarios, institucionaliza una atención prioritaria a las pensiones más bajas y facilita la extensión de los regímenes especiales, cuya deficiente financiación es compensada por el régimen general. En años sucesivos el gasto en pensiones aumenta constantemente su participación en el presupuesto general de la Seguridad Social. La flexibilización de las condiciones de acceso a las pensiones beneficia,

fundamentalmente, a las clases medias desprotegidas y a los agricultores. Este fenómeno, que se prolonga en los primeros años de la transición y ha sido definido como «compra de pensiones», implica en la práctica el abandono de un sistema contributivo y acentúa la tendencia a la universalización de las prestaciones.

El desarrollo en estos primeros años setenta de políticas de vejez orientadas hacia la extensión e intensificación de las pensiones y la creación de servicios sociales para ancianos contribuye a modificar la representación social de la vejez dominante. Mientras en Europa la expresión «tercera edad» nace para definir una nueva vejez dinámica y activa, en España las imágenes del pobre viejo, del viejecito avisgado y entrañable, que popularizara Pepe Isbert en el cine español, van a ceder el paso lentamente a la del jubilado que vive de su pensión.

Sin infravalorar el «raquitismo», el conservadurismo y, en general, las limitaciones del sistema protector de la vejez que se desarrolla durante la dictadura franquista, nosotros consideramos que en la última fase de la dictadura las intervenciones protectoras de la vejez se reactivan en España. Esta reactivación, que recoge el cambio socioeconómico y protector de los años sesenta, se traduce en la extensión y lenta progresión de las políticas de rentas, los primeros esbozos de una política de servicios sociales para ancianos y los primeros intentos planificadores. Esta síntesis de intervenciones se enmarca, a nuestro entender, en el proceso de construcción tardía de un Estado de Bienestar hispano. Las causas de este desarrollo tardío se encuentran, a nuestro parecer, en la compleja síntesis entre atraso económico, tradicionalismo político y religioso y ausencia de una cultura protectora. La evolución de la política de vejez durante el último período de la dictadura confirma las palabras de Jorge Semprún cuando, en su libro *Federico Sánchez se despide de ustedes*, afirma: «*La entrada de España en la modernidad no fue fácil. Necesitará un siglo de guerras civiles. Y tendrá lugar finalmente —y esto turbará la visión de la izquierda española— bajo el régimen de la dictadura franquista. A pesar de ésta, desde luego. Contra sus principios fundamentales, también es verdad. Pero bajo la hegemonía de algunas de las capas sociales que fueron uno de sus apoyos originarios. Y una vez más en virtud de las exigencias de la economía europea y mundial, de la inevitable apertura de la España autárquica a los flujos económicos exteriores, a partir de 1959 en la fase final del régimen de dictadura.*»

## 2. LAS POLITICAS DE VEJEZ A PARTIR DE LA TRANSICION DEMOCRATICA

Tras la muerte del general Franco, en noviembre de 1975, se abre un proceso de modernización sociopolítica en un contexto de crisis económica internacional. En un marco de gran inestabilidad política, marcado por el riesgo permanente de golpe de Estado, se establece un marco constitucional demo-

crático, se ponen en funcionamiento instituciones representativas y se opta por un modelo político-administrativo descentralizado. Se trata de establecer una nueva dinámica social, favoreciendo la emergencia de nuevos agentes sociales, conteniendo los privilegios de los grupos de poder de la dictadura y calmando las exigencias de una izquierda extremista. Los Pactos de la Moncloa (1977), que firman los principales agentes sociales, limitan las exigencias de los trabajadores, aumentan la contribución del Estado a los gastos sociales e inauguran la flexibilización del empleo exigida por la patronal. Los pactos sancionan la prioridad de la esfera política, difuminando las consecuencias de una crisis económica que penaliza especialmente a la dependiente economía hispana. El fracaso del intento golpista de 1981 y el triunfo del Partido Socialista en 1982 señalan el final de la transición. La llegada de los socialistas al poder abre una nueva etapa en la que los gobiernos, dotados de la gran autonomía que les proporciona su alto grado de legitimidad democrática tras cuarenta años de dictadura, se plantean como objetivo prioritario recuperar un nivel aceptable de crecimiento económico.

## 2.1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La herencia protectora que reciben los primeros gobiernos de la transición es un sistema de protección social básicamente contributivo, aunque con cierta vocación universalista, construido en torno al sistema de Seguridad Social que se ha desarrollado en los años sesenta-setenta (1963, 1966, 1972, 1974). Sistema protector fragmentado que se financia mayoritariamente con contribuciones sociales, cubre de forma desigual alrededor de tres cuartas partes de la población y en el que subsisten importantes deficiencias en cuanto a la calidad de las prestaciones y la gestión y distribución de recursos. En un contexto de profunda inestabilidad social, los primeros gobiernos de la transición prolongan la tardía construcción del Estado de Bienestar en España, mientras se replantean los grandes interrogantes de la protección social: la universalización frente al corporativismo, la privatización frente a la extensión del sector público y la descentralización de la gestión frente al centralismo. A partir de 1978, la Constitución española, en sus artículos 41, 43, 49 y 50, y los Reales Decretos de Ordenación de la Administración Institucional de la Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales van a dar un contenido más *universalista* a la protección social y optan por un sistema de gestión *descentralizado* que atribuye unas indefinidas competencias en materia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas. Mientras la polémica entre privatización o extensión del sector público se resuelve progresivamente con la *extensión del sector privado*, extensión paralela al crecimiento del gasto social público.

El crecimiento constante del gasto social público que va a caracterizar las décadas sucesivas se produce, sin embargo, de forma irregular. Entre 1975 y 1980 el gasto social pasa del 13 al 18 por 100 del PIB (Rodríguez Cabrero,

1989); sigue aumentando hasta 1983, año en el que alcanza el 19,5 por 100 del PIB; se estanca entre 1984-1988, para recuperarse a partir de 1989 y alcanzar en 1992 un nivel de gasto de alrededor del 22,5 por 100 del PIB (Cruz Roche, 1994b). Paradójicamente, el fuerte crecimiento del gasto social público entre 1975 y 1983 se produce en un contexto de crisis económica, gran inestabilidad política, fuerte conflictividad social y con gobiernos que no tienen un gran margen de autonomía. ¿Qué motivos pueden explicar el aumento continuado del gasto social justamente en este período? En primer lugar, es necesario señalar el factor continuista que prolonga las políticas sociales de los primeros años setenta, política que intenta hacer frente al aumento constante de la demanda de protección social, al creciente envejecimiento poblacional y al desempleo. Por otro lado, los gobiernos de la transición, víctimas de su imagen continuista, utilizan la política social como instrumento fundamental de legitimación política. Mientras, y éste es, a nuestro entender, un factor fundamental, el peligro de involución política o de un enfrentamiento violento fuerzan a los actores sociales al establecimiento de pactos sociales que impulsan el desarrollo de políticas sociales durante este período.

En 1982, la llegada de los socialistas al poder abre una nueva etapa. El desarrollo de la protección social es una parte fundamental del ideario y las reivindicaciones socialistas, y su voluntad de reforma social no se cuestiona. En los primeros años de gobierno socialista los grandes principios de la racionalidad económica se aplican a las políticas sociales. La primera consecuencia de esta voluntad de racionalidad es la ralentización del ritmo de crecimiento del gasto social, que se estanca en torno al 19,5 por 100 del PIB entre 1984-1989. La disminución relativa del gasto social intenta contener el déficit público, mientras que el refuerzo del sistema contributivo intenta asegurar la continuidad a medio y largo plazo del sistema de protección social. Sin embargo, la contención del gasto social se demuestra incompatible con la evolución intrínseca del sistema protector. A finales de los años ochenta se reactiva el gasto social como consecuencia de la acentuación del envejecimiento demográfico, la maduración de sistemas protectores, la descentralización parcial de la protección social, las reformas sociales puntuales (LISMI, SNS, LODE) y al aumento de la conflictividad social tras la huelga general del 14-12-1988. A pesar de que en los últimos años el significativo crecimiento del gasto social hispano permite hablar de una cierta «confluencia» con el resto de países europeos, España sigue compartiendo con otros países del sur de Europa el dudoso privilegio de dedicar un menor porcentaje de su PIB al gasto social.

## 2.2. EXTENSIÓN E INTENSIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

El aumento constante del gasto social público de las últimas décadas afecta especialmente al sistema hispano de pensiones. Desde 1972 crece constantemente el número y el nivel de prestaciones de las pensiones. A la intensifica-

ción de la protección, fruto de la maduración de los sistemas protectores y de las revalorizaciones constantes, se añaden factores específicos como la acentuación del envejecimiento poblacional, la incorporación masiva de nuevos colectivos desprotegidos o el aumento de las pensiones de invalidez, utilizadas como instrumento de la política de empleo. Durante la transición política la pensión media de jubilación pasa de 8.953 pesetas mensuales en 1977 a 25.683 en 1983 (Cruz Roche *et al.*, 1985).

Sin embargo, el crecimiento acelerado y extensivo del sistema de pensiones no puede mantenerse largo tiempo. En 1985, año en el que la pensión media de jubilación alcanza las 32.779 pesetas mensuales, el nuevo gobierno socialista aprueba la Ley 26/1985, de 31 de julio, que cierra la fase expansiva iniciada en los años setenta. Cabe preguntarse por qué el gobierno socialista de un país con tan bajo nivel de protección social como España establece una ley social restrictiva en un período en el que ya se anuncia cierta recuperación económica. Al parecer, los nuevos gobernantes, cuya política económica estaba orientada por el principio «crecer para repartir posteriormente», consideraron inviable una política de expansión indefinida del sistema de pensiones en un país de frágil estructura económica con un sistema fiscal embrionario. Además, la expansión del sistema de pensiones durante los últimos años del franquismo y la primera etapa de la transición se había financiado a costa del Régimen General. Eran las cotizaciones de los trabajadores más humildes las que financiaban los retiros de amplios sectores de clases medias que, sin apenas cotizaciones, pasaban a disfrutar de amplias garantías protectoras. Con la Ley de 1985, el gobierno reafirma el carácter profesional y contributivo de las pensiones con el objetivo de racionalizar y contener el gasto social. Para lograrlo, la Ley establece la ampliación de diez a quince años del período de cotizaciones que abren el derecho a las prestaciones. Y amplía de dos hasta ocho años el período de cómputo de la base reguladora de la pensión. Para compensar la limitación que introducen estas medidas, se prevé la revisión anual de las nuevas pensiones de acuerdo con la previsión del Índice de Precios al Consumo.

La promulgación de la Ley de 1985 provocó un intenso debate entre los diferentes agentes sociales. Se intensifica el enfrentamiento entre el gobierno y los representantes sindicales, que a partir de los Pactos de la Moncloa habían limitado sus reivindicaciones laborales y concentrado sus reivindicaciones en el campo de la protección social, soportando penosos ajustes laborales. La Ley de 1985 acelera el fracaso de la estrategia consensual de los primeros años ochenta. El gobierno dispone de una gran autonomía y puede imponer las decisiones tomadas por sus tecnócratas, pero la fisura entre los representantes obreros, especialmente entre la UGT, y el gobierno del PSOE empieza a abrirse. Entre 1985 y 1989, a pesar de la ralentización del crecimiento del gasto social, la pensión media de jubilación pasa de 32.779 a 46.237 pesetas mensuales. Este aumento, extensible al conjunto del sistema de pensiones, encubre, sin embargo, la caída de la intensidad protectora en un período de crecimiento económico continuado. Entre 1984 y 1989, la pensión media de la Seguridad Social

pasa de representar el 54,6 por 100 del PIB por habitante al 48,3 por 100 en 1989 (Cruz Roche, 1994a).

En 1988, el deterioro continuado de las relaciones entre el gobierno y los sindicatos, resultado de la nueva estrategia sindical de negociación fragmentada y confrontación activa, cristaliza en la huelga general del 14 de diciembre. El triunfo de la protesta amplía el margen de maniobra de los sindicatos y el gobierno se ve forzado a negociar la compensación de la evidente pérdida del poder adquisitivo de las pensiones. El Real Decreto-Ley 3/1989, de Medidas Adicionales de Carácter Social, asume la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones durante 1988 y prolonga sus beneficios durante la legislatura 1989-1992. Además, gobierno y representantes sindicales y patronales negocian la equiparación de la pensión mínima con el salario mínimo en caso de existir cargas familiares (Cruz Roche, 1994a). Las reivindicaciones sindicales en el campo de las pensiones no se acaban aquí. La fragilidad de la sociedad civil, debilitada tras largos años de dictadura, y la lentitud de la reorganización del tejido social han contribuido a ampliar la función reivindicativa de los sindicatos más allá del marco laboral y contributivo que les es propio. Las centrales sindicales, junto a grupos de profesionales del sector social, presionan al gobierno para el establecimiento de un sistema de pensiones no contributivas que cubra a la población más necesitada. Mientras, el gobierno, a pesar de haber desarrollado un sistema fiscal básico, se mostraba reacio a ampliar la protección social al margen de los principios contributivos. En 1990 se aprueba la Ley de Pensiones No Contributivas de la Seguridad Social, que se dirige a inválidos y mayores de 65 años *sin recursos* residentes en territorio español. Tienen una cuantía de 364.000 pesetas anuales y se revalorizan según los mismos porcentajes que las pensiones contributivas. La principal novedad de las pensiones no contributivas radica en su carácter *universalista*, que afirma el derecho de todos los ciudadanos a la protección social del Estado. El objetivo a largo plazo del nuevo sistema de pensiones es sustituir la pluralidad de pensiones asistenciales y lograr de esta manera una mayor racionalidad en la gestión del sector. Con este objetivo, en 1992 se suprimen las pensiones del Fondo de Asistencia Social, cuyos beneficiarios son en gran parte ancianos (55 por 100), y se congelan las prestaciones de las pensiones existentes para estimular el desvío de los beneficiarios hacia las pensiones no contributivas (Cruz Roche, 1994a). Paralelamente, se congelan las prestaciones de los beneficiarios de la LISMI, de los cuales el 47,7 por 100 tienen más de 65 años (Cruz Roche, 1994a). A pesar del estancamiento de las prestaciones asistenciales, las transferencias de este tipo de prestaciones al sistema de pensiones no contributivas son lentas y todo parece indicar que en muchos casos no se producirán, dadas las diferentes condiciones de renta o salud exigidas para acceder a las prestaciones. El número de pensiones no contributivas ha crecido rápidamente desde las 29.183 de 1991 hasta las 212.498 a mediados de 1993, y su cuantía ha aumentado desde las 26.000 pesetas de 1991 hasta las 32.635 en 1994. La extensión de las pensiones no contributivas se inscribe en la expansión genera-

lizada de pensiones asistenciales, que entre 1982 y 1993 han pasado de 359.466 hasta 716.907, aumentando su participación en el PIB desde un 0,13 por 100 hasta el 0,47 por 100, lo que implica un evidente refuerzo de los mecanismos de protección asistencial (Cruz Roche, 1994a). Desde una perspectiva teórica, el establecimiento de un sistema de pensiones no contributivas se opone al refuerzo del carácter contributivo de la reforma de 1985. Reafirma el carácter mixto del sistema de pensiones. Y, a diferencia de la expansión de las pensiones de los años setenta y primeros años ochenta, universaliza la protección a costa de reducir la intensidad protectora.

El desarrollo de pensiones asistenciales complementa la peculiar evolución del sistema contributivo. Dentro del sistema contributivo, el proceso de redistribución entre activos y pasivos se ha completado con un proceso de redistribución interna entre pasivos. Hasta la adopción en 1991 de un porcentaje uniforme de revalorización para todas las pensiones, se ha llevado a cabo una política continuada de revalorización de mínimos que ha favorecido a las pensiones de menor cuantía a costa de las pensiones más elevadas. Para las pensiones que no alcanzan el mínimo de renta fijado (1992=691.655) se ha establecido un complemento de mínimos. En 1992, cuando hay en España más de 8 millones de pensionistas, de los cuales 6,5 millones se integran en la Seguridad Social, el 39,2 por 100 de los pensionistas recibían un complemento de mínimos (Cruz Roche, 1994a). El alto porcentaje de pensionistas que deben recurrir a la garantía de mínimos confirma el fuerte componente redistributivo y asistencial del sistema español de pensiones.

La consecuencia más destacada del desarrollo del sistema contributivo y la extensión de las pensiones asistenciales es la reducción de la pobreza entre las personas mayores. Sin embargo, la reafirmación del carácter mixto del sistema de pensiones hispano provoca disfunciones y ambigüedades en su gestión y financiación y acentúa en cierta manera la crisis de racionalidad y fiscalidad del sistema de protección social. La ambigüedad del sistema mixto se evidencia, por ejemplo, en la aparente confusión entre sistemas. Los sobrevivientes del SOVI, pensión contributiva, cobran alrededor de 35.050 pesetas mensuales, mientras que los beneficiarios de las pensiones no contributivas reciben 32.635 pesetas, cuando se trata de una persona sola, y 55.480 si se trata de una pareja. Por otro lado, la fragilidad de las pensiones se evidencia al realizar una comparación elemental con el nivel de prestaciones mínimo en un país europeo. Mientras en 1994 el *minimum vieillesse* en Francia era de 3.194 francos mensuales para una persona sola (alrededor de 74.000 pesetas) y 5.730 francos (135.000 pesetas) en caso de tratarse de una pareja, en España la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años con cónyuge a cargo era de 57.680. Las pensiones de viudedad para mayores de 65 años alcanzan las 49.020 pesetas, y 42.785 las pensiones de viudedad para personas entre 60-64 años. Las pensiones de invalidez para mayores de 65 años con cónyuge a cargo ascienden a 57.680 pesetas (Abellán y Rojo, 1994). El deterioro constante de la relación cotizante/pensionista, consecuencia de la reestructuración del mer-



cado de trabajo más que del envejecimiento poblacional, amenaza con el desequilibrio financiero de los regímenes de jubilación y abre múltiples interrogantes en cuanto a la evolución de los sistemas de protección social en el contexto internacional de lo que Rodríguez Cabrero define como «segunda reestructuración del Estado de Bienestar».

### 2.3. EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y SANITARIOS PARA LA TERCERA EDAD

La extensión de los sistemas de pensiones que acabamos de analizar se completa con el desarrollo de políticas de vejez orientadas a la provisión de servicios sociales y sanitarios para las personas mayores. Este tipo de intervenciones se desarrolla intensamente a partir de la transición democrática en un contexto político-administrativo de división de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Este proceso de profunda reestructuración político-administrativa, que sigue calendarios diversos según las regiones, conlleva la diversificación de los agentes que intervienen en la gestión de la protección social. La descentralización social y sanitaria favorece la emergencia de los Ayuntamientos como actores destacados de la protección social, refuerza y legitima a las CC.AA., exige una intensa redefinición del rol protector del Estado y necesita un gran trabajo de coordinación entre los representantes de las diferentes administraciones públicas.

Aunque, teóricamente, todas las CC.AA. pueden definir la *política sanitaria* regional y gestionar los centros, servicios y establecimientos de las administraciones territoriales que se encuentran en su «jurisdicción», en la práctica sólo algunas comunidades (Andalucía, País Valenciano, País Vasco, Cataluña, Navarra y Galicia) han asumido la responsabilidad de la sanidad pública y la gestión del INSALUD en su territorio. Por su parte, el Estado central conserva el control de los servicios hospitalarios y ambulatorios gestionados por el INSALUD en las comunidades que no han asumido competencias; es responsable de la legislación general (Ley General de Sanidad, 1986) y de la legislación de los productos farmacéuticos, en parte futura competencia de la CE; establece los programas nacionales de salud pública, y coordina la política científica. La descentralización acompaña un proceso de universalización de las prestaciones sanitarias que afecta prioritariamente a los ancianos, en su calidad de grandes consumidores de servicios sanitarios y productos farmacéuticos, y conlleva una mayor porosidad distributiva que facilita el acceso a las prestaciones de las personas mayores. A pesar del indudable avance que supone la universalización de las prestaciones, la protección de los ancianos permanece inscrita en un sistema general de asistencia sanitaria, caracterizado por su baja intensidad protectora, mientras que la oferta de servicios geriátricos especializados, tanto en el marco de la asistencia primaria como en las

---

consultas de unidades geriátricas hospitalarias, continúa siendo extremadamente limitada.

La descentralización de los *servicios sociales* está más avanzada que la sanitaria. Su punto de referencia primero es la Constitución de 1978, que reconoce la plena competencia de las CC.AA. en el campo de la asistencia social y asegura la descentralización de las pensiones asistenciales y de los servicios sociales. Dejando de lado la gestión autonómica de las pensiones asistenciales, vamos a centrarnos a continuación en la revisión de los principales servicios sociales para ancianos, cuya provisión ha seguido una marcada tendencia a la universalización de prestaciones.

En las últimas dos décadas, las intervenciones protectoras se han orientado básicamente a la construcción de *residencias para ancianos*, sin que fórmulas alternativas innovadoras, como acondicionamiento de viviendas especiales, acogida familiar o estancias temporales, consigan prosperar y generalizarse más allá del ámbito reducido de lo que podríamos calificar como experiencias piloto. Tradicionalmente, los ancianos españoles han residido en sus núcleos familiares. El desarrollo escaso y tardío de *centros de acogida* con un marcado carácter benéfico-asistencial estigmatizante ha reforzado el rol protector de la familia y la desconfianza de las personas mayores hacia las instituciones de acogida. Numerosas investigaciones confirman la marcada tendencia de los ancianos españoles a vivir en su propio hogar o a convivir con sus hijos, el bajo nivel de institucionalización en relación a Europa y su rechazo de los centros de acogida, aceptados como última solución (Cruz y Cobo, 1989; Flaquer, 1994). A pesar de estas tendencias, España sufre de un déficit estructural de plazas residenciales para personas mayores. Según Castells y P. Ortiz, a lo largo de la década de los noventa sería necesario crear más de 100.000 plazas residenciales para poder hacer frente a las necesidades reales de la población anciana española (Castells y P. Ortiz, 1992, p. 95). Este evidente déficit asistencial encubre, sin embargo, grandes disparidades regionales. Mientras ciertas autonomías se encuentran próximas al nivel protector europeo, numerosas comunidades no pueden hacer frente a las necesidades de su envejecida estructura de población. Los motivos de estas fuertes disparidades no son únicamente económicos o demográficos; la herencia histórica, tanto a nivel de infraestructuras como de tradición protectora, y el diferente calendario descentralizador seguido por cada comunidad determinan profundas diferencias en las dotaciones institucionales regionales. Al problema absoluto del número de plazas residenciales para ancianos se añade el provocado por la obsolescencia de las instituciones existentes, en gran parte antiguos asilos y residencias gestionados por asociaciones no lucrativas y órdenes religiosas (+50 por 100). En los últimos años, la urgente necesidad de plazas residenciales y la imposibilidad de los poderes públicos de responder a la amplitud de la demanda han favorecido el desarrollo de residencias privadas, al margen de la normativa y el control del Estado, que atentan frecuentemente contra la salud y la dignidad de las personas mayores. La existencia de residencias ilegales no implica en sí misma la conde-

na global del sector privado y numerosas administraciones han optado por potenciar el desarrollo de la iniciativa privada mercantil para hacer frente a una demanda residencial diversificada. A pesar de que la valoración oficial de la red institucional hispana de acogida a la tercera edad es básicamente positiva, todavía a finales de los ochenta, una ponencia de la *Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos* señalaba como principales problemas de las residencias para ancianos españoles: la disponibilidad insuficiente de plazas, el reducido nivel de servicios ofertados, la obsolescencia de los equipamientos en las residencias antiguas, la ausencia de control público de las instituciones privadas y la existencia de gran número de residencias ilegales (Castells y P. Ortiz, 1992, p. 92).

Aunque a nivel práctico la construcción de plazas residenciales es el tipo de intervención prioritario, la ayuda a domicilio se plantea como una intervención protectora modernizante capaz de sustituir la institucionalización a menor coste. Aunque la *ayuda a domicilio* comprende una variada gama de prestaciones, los servicios normalmente dispensados son la ayuda doméstica, los cuidados personales y la realización de compras y comisiones. Las administraciones públicas, especialmente los ayuntamientos, e instituciones privadas como Cáritas financian unos servicios cuya evaluación es extremadamente compleja. Algunas estimaciones indicaban para 1989 un número aproximado de 40.000 ó 50.000 beneficiarios, con un coste aproximado de alrededor de 6.000 millones de pesetas (Castells y P. Ortiz, 1992, pp. 89-90). Sin embargo, las cifras varían significativamente dependiendo de las fuentes y las instituciones de referencia. Un estudio del INSERSO (1990) cifraba en 88.000 los beneficiarios del sistema, de los cuales 53.000 recibían estos servicios de Cáritas y 35.000 de las diferentes administraciones públicas (Fernández Cordón, 1992, p. 69). En 1990, el nivel máximo de ingresos para acceder a las prestaciones era de 69.000 pesetas como media nacional, con diferencias regionales importantes que oscilaban entre las 52.000 y las 121.000 pesetas. A partir de un cierto nivel de renta, 36.370 pesetas de media nacional, con diferencias regionales entre las 20.000 y las 70.000 pesetas, los beneficiarios contribuyen a los gastos del servicio. Sobrepasado cierto nivel de ingresos, más de 83.000 pesetas de media nacional, con diferencias regionales que oscilan entre las 55.000 y las 102.000 pesetas, el beneficiario paga la integridad de unos servicios atribuidos básicamente en función de criterios sociales y económicos. Se calcula que en 1990 el coste de los servicios de ayuda a domicilio de las administraciones públicas ascendía a 163.000 pesetas anuales por persona, y su financiación estaba garantizada por los ayuntamientos (80 por 100), las Comunidades Autónomas (10 por 100), la administración central (8 por 100) y el 2 por 100 restante era abonado por el propio beneficiario (Fernández Cordón, 1992, p. 69). Este tipo de intervención parecía especialmente indicado para un país como España, donde el porcentaje de personas que residen en su propio hogar es especialmente alto. Sin embargo, el servicio no se ha desarrollado excesivamente y, además, ha mantenido una baja intensidad protectora.

Aunque los profesionales de los servicios sociales siguen considerando los servicios de ayuda a domicilio como la gran alternativa a la institucionalización, la experiencia pretérita de algunos países europeos muestra los límites funcionales de este tipo de servicios a medida que la edad avanza y la dependencia se acentúa; sus límites financieros conforme el servicio se extiende e intensifica, y su probada incapacidad para frenar la institucionalización de las personas mayores.

Además de construir residencias de ancianos e impulsar la ayuda a domicilio, instituciones privadas y administraciones públicas han intervenido a lo largo de los años ochenta construyendo o subvencionando clubs y asociaciones de jubilados y desarrollando programas festivos y culturales dirigidos a la tercera edad. En este sector de intervención y en la intersección entre políticas de vejez y políticas de empleo situamos los programas de vacaciones para pensionistas organizadas por el INSERSO. Estos programas se inician en 1984 y proponen a los jubilados viajes de quince días, en estación baja y en condiciones económicas ventajosas. Aunque los antecedentes de este tipo de intervenciones pueden encontrarse en los programas de vacaciones para jubilados organizados por las Mutualidades Laborales en los primeros años setenta, la idea de los viajes del INSERSO nace a principios de los ochenta en la UGT (de Mallorca) con el objetivo de paliar la entonces intensa crisis del sector turístico, reduciendo los costes del cierre de hoteles durante la estación baja. Paralelamente, se pretendía que los jubilados españoles de bajos ingresos pasaran unas vacaciones al lado del mar, en muchos casos por primera vez en su vida. En 1985 participaron en este programa 16.000 jubilados; entre 1988-89 la cifra ascendió a 250.000 pensionistas, y ha seguido aumentando hasta alcanzar las 360.000 plazas y los 6.000 millones de presupuesto en la temporada 1994-95 y 1995-96. Estos programas resultan sumamente rentables para el Estado, que ahorra los enormes costes de la protección social al sector turístico español y extrae una gran rentabilidad política. El enorme efecto legitimante y propagandístico de las vacaciones de la tercera edad se traduce prácticamente en votos, y la fidelidad de este sector de población, en constante crecimiento, se hace cada día más necesaria para el mantenimiento del poder político.

A pesar de la dificultad de dar una imagen de conjunto, la situación actual de los servicios sociales para la tercera edad en España se caracteriza a grandes rasgos por la extensión y modernización de las prestaciones y la relativa ruptura con una representación caritativo-asistencial de los servicios sociales, progresivamente asimilados como derechos. La descentralización administrativa ha reforzado el rol legitimante de los sistemas de protección social y, además de aumentar la «porosidad» distributiva, ha impulsado la extensión y diversificación de las prestaciones. Como efectos negativos cabría destacar la acentuación de las diferencias interregionales, el potencial desdoblamiento de prestaciones y el enorme problema de coordinación entre servicios y administraciones que la nueva estructura político-administrativa abre. El desarrollo de la atención sanitaria y los servicios sociales para ancianos durante las últimas décadas com-

pleta el proceso de ampliación y revalorización de las pensiones y llena de contenido la expresión «tercera edad», término creado para definir a una nueva vejez más dinámica y activa tanto en el ocio como en el consumo.

#### 2.4. CONTRACCIÓN CONFLICTIVA ENTRE POLÍTICAS DE VEJEZ Y POLÍTICAS DE EMPLEO

En España, el desarrollo de políticas de vejez orientadas a garantizar un nivel de renta digno para las personas mayores y a mejorar sus condiciones de vida se lleva a cabo en un contexto de reestructuración sociopolítica interna y crisis económica internacional que provoca altos índices de desempleo. Para hacer frente a la compleja coyuntura, los principales agentes sociales (Estado, patronal y sindicatos) establecen una estrategia de concertación social basada en el establecimiento de pactos sociales. Los Pactos de la Moncloa, firmados en el otoño de 1977, inauguran una etapa de «*consenso*» social forzoso que posibilita el clima necesario para sacar adelante la Constitución de 1978, sancionando la prioridad de la política sobre la economía. Las relaciones entre los actores sociales quedan reguladas en un sistema que limita considerablemente las reivindicaciones de los trabajadores, aumenta la contribución del Estado a los gastos sociales e inicia una flexibilización de la política de empleo que los patronos exigían para hacer frente a la crisis económica. La estrategia de pactos favorece el desarrollo de programas anticipadores del cese definitivo de la actividad laboral. Desde mediados de los años setenta hasta mediados de los ochenta, el aumento significativo de las pensiones de invalidez anuncia la desviación de este dispositivo para proteger a los trabajadores más envejecidos excluidos prematuramente del mercado de trabajo. Por otro lado, se desarrollan, a partir de los primeros años ochenta, diversas fórmulas de abandono definitivo de la actividad laboral que adelantan la edad legal de jubilación. La medida no es completamente nueva; ya existen sistemas de jubilaciones anticipadas para los integrantes de regímenes especiales normalizados (mineros, marinos, artistas, etc.) y los beneficiarios mutualistas del régimen transitorio de 1967 pueden, en ciertos casos, jubilarse a partir de los 60 años. En el marco del Acuerdo Nacional sobre el Empleo de 1981, se regula la jubilación especial a los 64 años, medida que prepara y da lugar, a partir de 1984, a los Contratos de Relevo (Ley de 2 de agosto de 1984, Real Decreto 1991/1984). Los contratos regulan las jubilaciones anticipadas de los trabajadores más mayores y su sustitución por trabajadores jóvenes en el marco de una acción pública global de modernización del aparato industrial. El contexto de altas tasas de paro en el que se inscribe esta política de empleo justifica ante la opinión pública la idea de «más vale un jubilado que un parado». La máxima se impone, se interioriza y aparece como legítima, lesionando el derecho al trabajo de los trabajadores que envejecen, derecho que queda supeditado al de las generaciones más jóvenes. A pesar de estos acuerdos, la profunda reestructuración del mercado

de trabajo ha penalizado especialmente a los trabajadores de más edad. Para paliar la incidencia del desempleo de larga duración entre los trabajadores mayores ha sido necesario poner en funcionamiento fórmulas protectoras específicas, como las ayudas del Fondo Nacional de Protección del Trabajo o las ayudas a los parados de más de 55 años (Cordón, 1992, pp. 29-56), que, si bien permiten la supervivencia de los trabajadores mayores, refuerzan perversamente la tendencia a su expulsión del mundo laboral. La confusión y el conflicto entre políticas de vejez que buscan la integración social de los mayores y políticas excluyentes de empleo es evidente.

Según los datos de la OCDE, entre 1972 y 1991 en España las tasas de empleo masculinas en el grupo de edad entre 55-64 años han descendido desde el 82,7 por 100 hasta el 56,2 por 100. Las tasas de empleo *de los mayores de 65 años* han pasado de un 25,7 por 100 hasta un 3,6 por 100. Entre 60-64 años han descendido desde el 76,4 por 100 hasta el 43 por 100, y entre 55 y 59 años desde el 88,8 por 100 hasta el 68,9 por 100 (Guillemard, 1993). Eurostat y la Encuesta Nacional de Población Activa publicada por el INE confirman también la pérdida constante del empleo entre los trabajadores de más edad. La caída del empleo entre los trabajadores de más edad es especialmente intensa entre 1975 y 1985. Aumenta con la edad, afectando fundamentalmente a los mayores de 65 años, y no se recupera tras el esbozo de recuperación económica de los años 85-90. Se trata, pues, de un fenómeno definitivo que afecta a todos los países industrializados. La significativa caída del empleo a partir de los 55 años informa, por un lado, de la pérdida de significación de la jubilación como sistema de regulación del cese definitivo de la actividad laboral y del descenso de la edad «real» de jubilación. Las consecuencias de este tipo de intervenciones no sólo afectan a los trabajadores en fin de carrera o inactivos, sino que alteran el ciclo de vida profesional de los trabajadores activos. El envejecimiento profesional se acelera y a partir de los 45 años las condiciones de trabajo se precarizan. La seguridad en el empleo y las posibilidades de «reconversión» interna a través de la formación se reducen, y la edad inmediatamente inferior a la prejubilación aparece como fin de carrera carente de futuro. Como señala Anne Marie Guillemard, la evolución reciente de la actividad de los trabajadores que envejecen se diferencia netamente, por su ritmo y causalidad, del descenso de actividad a edades avanzadas que se ha producido desde finales del siglo XIX. Y los mecanismos de compensación para los trabajadores envejecidos que perdían su puesto de trabajo presentan un marcado carácter de bricolaje improvisado para responder a necesidades urgentes. Por otro lado, en este tema el acuerdo social entre poderes públicos, sindicatos y patronal ha sido evidente. La negociación entre actores sociales se ha empobrecido, concentrándose prioritariamente en la cuestión de quién se hace cargo de las cargas financieras. De esta manera, la lógica de apropiación privada de beneficios y gestión pública de los costes ha quedado reforzada.

La significativa incidencia en España de los programas de abandono precoz de la actividad laboral y la evidente caída de actividad a edades avanzadas con-

trasta con la ausencia de debate social sobre este tema. ¿Por qué motivo la evidente limitación del derecho al trabajo de los trabajadores que envejecen no provoca un debate social o, cuanto menos, una mayor atención de los especialistas? Las razones son, a nuestro entender, variadas y complejas. Por un lado, es necesario tener en cuenta las peculiaridades del mercado de trabajo hispano, tempranamente castigado con índices de desempleo que oscilan entre el 20 y el 25 por 100, índices muy superiores a los del resto de países europeos. Por otro lado, hay que considerar las trayectorias vitales y profesionales de las generaciones que llegan actualmente en España a la jubilación, generaciones que se han incorporado tempranamente al mercado laboral, han trabajado duramente y aspiran a un descanso merecido. Además, los jubilados de las últimas décadas se han retirado tras carreras contributivas completas o a través de programas específicos que no les penalizaban económicamente y, en general, han enfocado positivamente la jubilación. A nuestro entender, todos estos factores han contribuido a crear una imagen cuasipositiva de los sistemas de jubilación anticipada y a justificar el apoyo acrítico de todos los agentes sociales. Sin embargo, en los últimos años el acuerdo social se resquebraja. El Estado no puede seguir pagando los altos costes de las jubilaciones anticipadas. Los sindicatos asumen la incapacidad de los sistemas de reemplazo generacional para generar empleo y su utilización por la patronal como instrumento de gestión de personal. Mientras, los prejubilados manifiestan públicamente su rechazo a unas medidas que esconden el paro de los trabajadores a partir de la cincuentena.

## CONCLUSIONES

El análisis de la construcción y evolución de sistemas protectores de la vejez en España entre 1940-1995 niega la simplificación extendida según la cual el establecimiento de un sistema amplio de protección social es fruto de la reciente transición política y confirma, por el contrario, la tesis mantenida por aquellos especialistas que sitúa los fundamentos del Estado de Bienestar en España entre 1964-1975. En España, la síntesis de retraso económico, conservadurismo político-religioso, debilidad de la sociedad civil y ausencia de una cultura protectora pública ha determinado el retraso histórico de los sistemas de protección social y la contracción de las políticas de vejez (jubilación, formas de vida) en las dos últimas décadas, mientras paralelamente se fragmenta el derecho al trabajo de los trabajadores que envejecen. Los gobiernos que han dispuesto de gran margen de autonomía no han desarrollado en mayor medida las políticas de vejez. Por el contrario, todo parece indicar que las intervenciones protectoras de la vejez se extienden e intensifican en momentos de obligada concertación social en los que el margen de maniobra negociadora de los representantes obreros aumenta. Si la autonomía del Estado pierde significación como variable explicativa del desarrollo de políticas de vejez en España, los efectos del crecimiento económico sobre la protección de la vejez no son

---

unívocos. Si bien el desarrollo socioeconómico impulsa la reforma protectora de los años sesenta, el binomio crecimiento económico-aumento de la protección social se rompe en las décadas siguientes. Mientras, el desarrollo en el tiempo y en el espacio de los sistemas de protección de la vejez bajo gobiernos y administraciones de orientación política diversa cuestiona el tradicional monopolio de protector de la izquierda. En los últimos años, la definitiva aceptación del carácter estructural de la crisis económica y la acentuación de la crisis fiscal del Estado cuestionan de nuevo intensamente el futuro de los sistemas de protección social y anuncian nuevos debates sobre la protección social de la vejez.

## BIBLIOGRAFIA

- ABELLÁN, A., y ROJO, F. (1994): «Pensiones», *Revista de Gerontología*, 3: 186-188.
- CASTELLS, M., y ORTIZ, L. P. (1992): *Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo*, Ministerio de Asuntos Sociales, S. Sociales, Madrid, p. 111.
- CRUZ, P., y COBO, R. (1989): «Situación social de los viejos en España», *Estudios y Encuestas del CIS*, 21: 100.
- CRUZ ROCHE, G.; DESDENTADO BONETE, A., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1985): *Política social y crisis económica: aproximación a la experiencia española*, Siglo XXI, c. t. social, Madrid, p. 213.
- CRUZ ROCHE, I. (1994a): «La dinámica y estructura de la universalización de las pensiones», en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, pp. 1495-1505.
- (1994b): *La protección social en los países del sur de Europa: ¿convergencia o divergencia?*, Madrid, septiembre-octubre, p. 7.
- CRUZ ROCHE, I.; DESDENTADO, A., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1985): *Política social y crisis económica*, Siglo XXI, Madrid, p. 362.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. (1992): *Informe español observatorio europeo de tercera edad*, Bruselas, 100 pp.
- FLAQUER, L. (1994): *El modelo de familia española en el contexto europeo*, Seminario de Política Social Gumersindo Azcárate, Madrid, septiembre-octubre.
- GALA VALLEJO, C. (1993): *Las pensiones de invalidez permanente, jubilación, muerte y supervivencia en el sistema de la Seguridad Social española*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, T. Legales, p. 229.
- GARCÍA PADILLA, M. (1990): «Historia de la Acción Social: Seguridad Social y asistencia, 1939-1975», en *Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, pp. 397-449.
- GUILLEMARD, A. M. (1993): «Travailleurs vieillissants et marché du travail en Europe», *Travail et Emploi*, 57: 60-79.
- LINARES, E. (1988): «La evolución de la asistencia social en el conjunto de la previsión social», en *De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social*, Siglo XXI, Madrid, pp. 339-371.
- MUTUAS LABORALES (1969): *Borrador Plan Gerontológico de Mutualidades Laborales*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO (1989): «Política social en España: realidades y tendencias», en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, pp. 183-205.
- (1990): *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*, Ministerio de Asuntos Sociales, Estudios, Madrid, p. 228.
- VELARDE FUENTES, J. (1990): *El tercer viraje de la Seguridad Social*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, p. 423.



## RESUMEN

Este artículo sintetiza la evolución de las políticas de vejez en España desde el establecimiento del régimen dictatorial del general Franco hasta los primeros años noventa. A partir de los años cuarenta, el franquismo prolonga un sistema protector de la vejez precario y paternalista que se transforma como consecuencia del desarrollo económico, la influencia de nuevos agentes sociales y la tímida apertura sociopolítica a Europa de la década de los sesenta. Los sistemas de jubilación y servicios sociales para ancianos que toman cuerpo en la fase final del régimen franquista se desarrollan activamente a partir de la transición democrática, en un contexto de crisis económica y ruptura del mercado de trabajo. Las políticas integradoras de vejez (jubilación y modos de vida) entran en conflicto y contradicción con políticas de empleo que discriminan abiertamente a los trabajadores que envejecen e imponen una lógica desintegradora. La generalización de una representación social de la vejez que sintetiza la imagen tradicional del «pobre viejecito» con las más modernas del jubilado y la tercera edad ociosa ha impedido en España, hasta fechas recientes, una valoración de las consecuencias de las políticas de empleo sobre el futuro de las condiciones de vida y la representación social de los ancianos.

## ABSTRACT

This article summarizes the evolution of ageing politics in Spain since the establishment of Franco's dictatorship to the early nineties. Starting from the forties, franquism extended a system of social protection which was at the time precarious and paternalistic and which would undergo transformations as a consequence of economic development, the influence of new social groups and the timid socio-political opening towards Europe in the sixties. The systems of retirement and of social services for the aged which were created during the final phase of the dictatorship developed actively from the transition towards democracy, in a context of economic crisis and disruption of the labour market. The integrating ageing politics (retirement and interventions on the life style) have become incompatible with a labour politics which overtly discriminates ageing workers and imposes a disintegrative logic. The generalisation of social representation of the old age, which synthesises the traditional image of the «poor old man» with the more modern images of the retired and the «third age», has hindered until recently, a detailed evaluation of how labour politics will influence the future conditions of life social representation of the old.

---

# CRITICA DE LIBROS

---

## FE DE ERRATAS

El título correcto del libro del Profesor don Salustiano del Campo que aparece en la *REIS* núm. 70, p. 176, es *Familias: Sociología y Política*.

La utilización del subtítulo con el que esta obra apareció reseñada es responsabilidad de la autora de la crítica.