
CIUDADANIA, BIENESTAR Y DESIGUALDAD SOCIAL EN ESPAÑA *

Soledad García
Universidad de Barcelona

RESUMEN. El artículo argumenta que a pesar de la limitada repercusión que el Estado de bienestar tiene sobre la disminución de la desigualdad social, su aplicación puede contribuir al desarrollo de la ciudadanía cuando sus políticas responden a las necesidades de la población y da cabida a la participación activa en la configuración y puesta en marcha de dichas políticas. El desarrollo del Estado de bienestar en España ha sido dificultado por su origen en la época franquista, por las prioridades que se han señalado los gobiernos democráticos después de 1977, por el elevado desempleo y las resistencias a descentralizar el poder político. El desequilibrio regional y la segregación social urbana tienden a consolidarse. La falta de movimientos sociales reivindicativos hace que los ciudadanos busquen soluciones en el ámbito de la vida privada.

Si bien existen conceptualizaciones diversas acerca de la forma y función de las políticas de bienestar social¹, existe un entendimiento generalizado de que estas políticas están encaminadas a limar los aspectos más negativos e incómodos de la desigualdad social. En este artículo voy a considerar: *a)* las líneas de la política económica de los gobiernos democráticos que han afectado al bienestar social en España en los últimos diez años; *b)* los efectos de

* Agradezco a Salvador Giner sus sugerentes comentarios.

¹ Una amplia visión de estas conceptualizaciones y políticas aparece en el número monográfico «Estado de bienestar y opciones de política económica», de varios autores, publicado por la revista *Sistema*, núms. 80-81, 1987.

la descentralización en la desigualdad social y la ciudadanía, y c) las limitaciones de los intentos redistributivos de riqueza tendentes a disminuir la desigualdad social y su manifestación en el territorio. Mi conclusión es que, a pesar de la limitada repercusión que pueda tener el Estado de bienestar en la distribución de la riqueza, sigue siendo un camino de progreso hacia el desarrollo de la ciudadanía, siempre y cuando responda a las necesidades de la población y permita una participación activa de las comunidades sociales en sus distintos niveles de organización.

El argumento esbozado es el siguiente: el desarrollo de un Estado de bienestar en España, siguiendo el modelo de los países avanzados, ha sido dificultado:

1. Por su propio origen a manos de un régimen reaccionario². El régimen despótico franquista, cuya organización estatal exhibió un estilo de integración política «dictatorial adjudicatoria», y cuya «centralización no planificada» de la economía³ supuso un modelo de urbanización rápido y caótico, con fuertes deficiencias de equipamientos y servicios del bienestar social, acusados desequilibrios regionales y un sistema fiscal totalmente inadecuado y fraudulento⁴.

2. Por la recesión económica iniciada en los años setenta, que ha desviado la atención de los gobiernos democráticos hacia objetivos distintos a impulsar unas políticas sociales. Ello se agrava, en esta fase, por la deficiente estructura fiscal española.

El largo período de recesión económica que comenzó en 1973-74 está transformando las ciudades, en parte debido al proceso de desindustrialización que algunas están experimentando, en parte a la «crisis» en que entró en los países avanzados el Estado de bienestar. La desindustrialización ha supuesto un creciente número de población en paro, de tal forma que la relativa crisis

² Una de las características del régimen fue la configuración de unas «instituciones fachada» propias de una sociedad moderna, pero con un control restringido de los grupos en el poder. Estos aspectos y un análisis detallado de la estructura de dominación del Estado franquista y de las características que acompañan a la formación del Estado de bienestar en España se encuentran en el sugerente artículo de S. GINER, M. PÉREZ YRUELA y E. SEVILLA, «Despotismo moderno y dominación de clase. Para una sociología del régimen franquista», en *Papers*, vol. 8, Barcelona, 1978, pp. 103-141. En el mismo número de la revista *Papers* aparecen otros artículos de gran interés por sus análisis complementarios sobre los orígenes y contenidos ideológicos del franquismo (B. Oltra, A. de Miguel) y la naturaleza del Estado franquista (J. Linz, J. Martínez Alier).

³ Estos conceptos fueron introducidos y desarrollados por I. TERRADES en «Towards a Comparative Approach to the Study of Industrial and Urban Politics: the case of Spain», en M. HARLOE, *New Perspectives in Urban Change and Conflict*, Londres, Heinemann Educational Books, 1981.

⁴ A. WRIGHT, *The Spanish Economy, 1959-1976*, Londres, Macmillan, 1977. En este trabajo, A. Wright muestra que las políticas fiscales del Estado franquista no sólo eran inadecuadas, sino que su deficiente puesta en práctica favorecía el fraude.

del Estado de bienestar está significando una menor protección a los ciudadanos más vulnerables a los cambios de la economía y aquellos que dependen de la población activa ocupada. En las ciudades tradicionalmente industriales las consecuencias son visibles: degradación de zonas urbanas donde viven los grupos de rentas más bajas (en el centro y la periferia de la ciudad).

En España, a pesar de los suaves intentos redistributivos (a través de una mayor incidencia de la educación pública, una más amplia cobertura de la Seguridad Social y una extensión del seguro de desempleo, así como de una mejora de las condiciones de la vivienda) —que han supuesto un aumento del gasto público del 26,6 por 100 en 1974 al 37,8 por 100 en 1985⁵—, la «necesidad» de apoyo estatal a la reconstrucción del excedente empresarial⁶ (y de la economía en general) ha impedido un auténtico avance en el gasto dedicado al bienestar social y, por lo tanto, el proceso de disminución de desigualdades sociales (aspiración programática del PSOE) continúa estando en sus inicios. Las limitaciones económicas a la redistribución de la riqueza mediante políticas de bienestar social ha significado que no haya sido posible sustituir la organización familiar por el Estado protector. La solidaridad familiar sigue siendo patente, especialmente en aquellas familias en las que algunos de sus miembros adultos están desempleados. Por otro lado, las desigualdades sociales manifiestas en el territorio (entre ciudades y dentro de éstas y entre regiones) no sólo no disminuyen, sino que tienden a consolidarse.

Exploraré, asimismo, hasta qué punto el caso español se aproxima al de los países avanzados, en los que las políticas de bienestar han supuesto una extensión de la Seguridad Social, oportunidades de educación y disminución de la pobreza, teniendo en cuenta que en España, durante el período democrático (1977-1987), han aumentado considerablemente las necesidades sociales, al incrementarse la proporción de población dependiente.

Por otro lado, la política de descentralización a niveles regionales y de las ciudades no implica necesariamente una mayor fluidez de comunicación entre los ciudadanos y la Administración, a pesar del intento de racionalización administrativa que conlleva. Así, en este artículo se pone en duda que la descentralización signifique hasta el presente un paso adelante en la disminución de la desigualdad social. Es importante tener en cuenta, sin embargo, qué tipo de organización política y financiera existe entre el Estado central y los municipios y entre éstos y la economía local (impuestos, recursos locales, etc.), con el fin de comprender las implicaciones políticas y sociales de la «crisis» de la vida urbana. Un aspecto no señalado en la literatura existente en este país es la relevancia que tiene la existencia de una estructura de poder descentralizada para conseguir una disminución de las desigualdades sociales. In-

⁵ Para una revisión de las prioridades de la política económica del PSOE, consultar el artículo de M. A. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, «Sobre la política económica, los sindicatos y la incorporación de la mujer al trabajo», en *Sistema*, núms. 80-81, 1987, pp. 145-155.

⁶ J. M. Pascual, Barcelona, 1987.

tentaré iniciar aquí una discusión que ayude a clarificar esta cuestión, y para ello es preciso analizar la relación existente entre ellas. Una relación que, en cualquier caso, está caracterizada por el conflicto en sus diversas expresiones. Como han puntualizado Giner y Pérez Yruela, es necesario investigar «*en favor de quién se regulan por este procedimiento [la negociación corporativa] los conflictos sobre la distribución de la renta*»⁷.

Algunos aspectos de la política económica, 1977-1987

Una de las características más destacadas de la política económica en estos años ha sido la práctica de políticas de ajuste económico más acordes con las de otros países democráticos. Este reajuste ha significado, fundamentalmente, un incremento considerable del desempleo. El reajuste que comenzó en el bienio 1977-78, con los «Pactos de la Moncloa», estableció una política de rentas pactadas (y paz social pactada). En estos dos años se observa un incremento de la productividad por asalariado ocupado, no tanto en función de un cambio en el aprovechamiento del trabajo como de disminuir el número de trabajadores empleados. En 1977, el desempleo supuso un incremento de un 47,8 por 100 respecto al año anterior. En 1978, a pesar de existir una disminución de la población activa, se registró un incremento del desempleo del 36,8 por 100. Al mismo tiempo, se iniciaron reformas en la política fiscal para luchar contra el fraude (elemento característico en la historia del país), así como una mayor eficiencia del impuesto sobre la renta y la absorción por parte del Estado de la financiación de la Seguridad Social.

En los años que precedieron a la llegada de los socialistas al poder (es decir, entre 1979 y 1982) se mantuvo una política de pactos laborales (con la excepción de 1979) y se aprobó el «Estatuto de los Trabajadores» (flexibilización de la contratación en base a la disminución del coste de despido y fórmulas de contratación temporal y a tiempo parcial). En 1980, la relación inversión pública/PIB era inferior a la de 1973, por lo que se intentó aumentar la inversión pública en términos reales para contrarrestar la recesión y el paro.

Por último, hay que destacar el impulso económico de las autonomías con la «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas» y el Fondo de Compensación Interterritorial, este último con el propósito, entre otros, de incluir criterios de solidaridad regional.

⁷ Un importante aspecto señalado por Giner y Pérez Yruela es la debilidad de la noción de corporatismo en su falta de desarrollo en terrenos como el análisis de la desigualdad social, no ya mantenido, sino incluso originado por los mecanismos de negociación y colaboración de los distintos poderes. Este es un punto de suma importancia para el análisis del papel del Estado de bienestar en la disminución de la desigualdad social y en el control que ejerce sobre grupos que pueden presentar oposición abierta y obstaculizar la negociación. Véase S. Giner y M. Pérez Yruela, 1985.

Con el nuevo gobierno socialista, la reconversión industrial y sus políticas se manifiestan a partir de 1983 en actuaciones sectoriales, lo que aumentó las listas de desempleados en España⁸, 700.000 entre 1983 y 1985. Por otro lado, el proyecto de presupuestos del Estado de 1985 implicó un incremento del gasto público, situándose a niveles más próximos a la franja media de la OCDE. Ese mismo año, la tasa oficial de paro media general era de 21,7 por 100. Sin embargo, mientras que la tasa media de paro juvenil era del 48 por 100 entre los menores de 25 años y del 56 por 100 entre los jóvenes entre 16 y 19 años, los cabezas de familia masculinos han sufrido un paro menos significativo (en 1984, por ejemplo, sólo el 7 por 100 estaban en paro). Estos datos indican no sólo que el paro está concentrado en unos grupos de edad determinados (los jóvenes), sino también que existe una cobertura familiar que suaviza la dramática situación de desempleo del país. Esto puede corresponder con el hecho de que los conflictos abiertos con manifestaciones en las calles sean sólo sectoriales y relativamente pocos (con la excepción, quizá, de la primavera de 1987, cuando se sucedieron las manifestaciones en las principales ciudades, y especialmente en Madrid) en relación a los que han de absorber las familias individualmente. No hay que menospreciar la participación de estos jóvenes en la economía sumergida. Así, se ha estimado que el 40 por 100 de los trabajos de actividad artesanal que se llevan a cabo en los hogares son realizados por jóvenes menores de 25 años, y un 75 por 100 de los trabajos irregulares de ventas (en la calle o a comisión) son igualmente realizados por jóvenes⁹.

La Seguridad Social

Mientras en 1977 el Estado aportaba el 3,5 por 100 de los gastos de la Seguridad Social, en 1985 la aportación estatal ascendía al 20,8 por 100 (es decir, muy inferior a la existente el mismo año en el Reino Unido y algo mayor a la realizada por el Estado francés). La Seguridad Social en España paga la sanidad, las pensiones y parte del subsidio de desempleo (es importante recordar que sólo uno de cada cuatro desempleados percibe subsidio de desempleo). Sin embargo, la relación Seguridad Social/PIB es inferior a la media europea. A pesar de ello, «el incremento del gasto en Seguridad Social para el trienio 1979-1981 absorbió todo el crecimiento del PIB», lo que da una idea de lo débil que era en el pasado (especialmente antes de 1974)¹⁰.

⁸ Gamir ha señalado que la reconversión fue realizada en su mayor parte antes de la llegada de los socialistas al poder y que éstos, simplemente, han tenido que llevar a cabo reconversiones puntuales que han supuesto un incremento del desempleo más moderado que el que tuvo lugar entre 1978 y 1982. Véase L. Gamir, 1985.

⁹ Véase Confederación Española de Cajas de Ahorros, *Comentario Sociológico*, 1987, pp. 904-906.

¹⁰ Véase L. Gamir, 1985, p. 153.

El incremento del gasto en Seguridad Social viene dado por: 1) la sustitución del concepto de servicios sociales al trabajador a uno más amplio que implica la asistencia al ciudadano y que está cerca de cubrir al total de la población; 2) el incremento del número de parados y el intento de apoyar económicamente a éstos durante un período de tiempo; 3) el incremento del número de pensionistas en un 50 por 100 desde el inicio de la crisis (véase cuadro 1).

CUADRO 1

Número e importe de las pensiones de la Seguridad Social

<i>Años</i>	<i>Número de pensionistas</i>	<i>Importe</i>	<i>Porcentaje de las pensiones sobre impuesto de la S. Social</i>
1973	3.066	115.160,3	31,46
1974	3.222	152.984,6	33,10
1975	3.405	202.437,6	32,77
1976	3.592	274.833,6	37,68
1977	3.800	393.822,3	37,35
1978	4.015	572.927,1	38,82
1979	4.218	748.968,0	46,96
1980	4.399	919.666,0	52,70
1981	4.550	1.129.255,0	54,19
1982	4.780	1.280.504,0	55,09
1983		1.545.419	56,17
1984		1.813.699	58,4
1985 (proyecto)		2,1 billones	59,5

FUENTE: Fuentes Quintana *et al.*, 1982, en Gamir, 1985, p. 155.

Estos pequeños avances en la política social no han contribuido a disminuir las desigualdades sociales, ya que quedan contrarrestados con las consecuencias de la recesión económica. Así, gran parte del gasto público ha estado destinado en los últimos años a apoyar industrias en reconversión y, en una gran proporción, al creciente número de desempleados y pensionistas. Sin embargo, el conflicto social generado por la permanencia de estas desigualdades permanece en estado latente y sólo se ha manifestado abiertamente de forma sectorial. Esto es posible en parte debido a que: *a)* los sindicatos están formados por asalariados con empleo; *b)* la dificultad que tienen parados y jubilados para defender sus intereses, ya que éstos no pueden sentarse en nin-

guna mesa de negociación; c) la institución familiar, que suaviza las tensiones entre parados, asalariados y pensionistas.

Centralismo «versus» descentralización: cambios de organización política y administrativa

Los cuarenta años de régimen dictatorial supusieron no sólo un divorcio entre una administración autoritaria y centralista y la vida social de los ciudadanos ¹¹, sino también un bajo nivel de desarrollo de la organización de la administración local ¹².

Con el restablecimiento de la democracia se iniciaron los primeros pasos para fortalecer las estructuras locales que permitieran una comunicación entre los ciudadanos y el Estado. El franquismo supuso un centralismo no planificado y caracterizado por una elevada privatización de los servicios colectivos (escuelas, cuidado de la salud, etc.) en los años del *boom* económico ¹³. Ello provocó una protesta organizada, transformada en ocasiones en movimiento urbano, en la década de los setenta. Las reivindicaciones de los movimientos urbanos en ciudades como Madrid y Barcelona se centraban en una mayor intervención pública en los equipamientos y servicios sociales, una democratización de las estructuras de poder local y una descentralización política que posibilitara un mayor control por los ciudadanos de la gestión municipal. El final de los años setenta e inicio de los ochenta significa un impulso al desarrollo del Estado de bienestar, acompañado de un proceso de descentralización política y administrativa. Asimismo, con la organización democrática se percibe una «normalización» de los cauces de protesta, pasando de la confrontación a la negociación. Podría argumentarse que se da una neutralización de la organización política, que ha sido posible mediante la desarticulación de las organizaciones sociales urbanas (tales como asociaciones de vecinos), abandonadas por sus líderes. Algunos de éstos han formulado desde el poder la conveniencia de delegar en los representantes políticos toda iniciativa organizativa y reformadora. Por otro lado, la neutralización a la que he hecho referencia está suponiendo un freno a toda organización fuera de los cauces de negociación política y un reforzamiento de las tendencias corporativistas ¹⁴.

¹¹ El divorcio entre el Estado y los ciudadanos ha sido analizado en el pasado, en la esfera urbana, por J. Borja, M. Castells y otros. Por ejemplo, J. Borja, 1977; M. Castells, 1977.

¹² Con el régimen reaccionario franquista, la Administración local en España quedó reducida a unos ayuntamientos y diputaciones provinciales cuyos representantes eran controlados fuertemente desde el Estado central, formando parte de la denominada «democracia orgánica».

¹³ He analizado la privatización de algunos equipamientos colectivos en mi estudio de la urbanización de Barcelona. Por ejemplo, en el sistema educativo es significativa la aportación de los recursos públicos a la subvención de escuelas privadas o de la Iglesia católica. Véase García, 1983, cap. 6.

¹⁴ En la política local es significativo el elevado número de alcaldes, concejales y direc-

Hay que recordar que el proceso de descentralización ha supuesto en España un giro hacia modelos federales. Este giro implica una descentralización de poder de gestión de recursos de la Administración central a las 17 Comunidades Autónomas de ámbito regional. Las competencias de estas administraciones regionales son, fundamentalmente, educación, sanidad, cultura y urbanismo. Sin embargo, los ayuntamientos no han visto aumentar de forma paralela sus competencias y recursos. Asimismo, los gobiernos autónomos no siempre favorecen una mayor autonomía municipal. Por ejemplo, el Parlamento catalán aprobó en este año la Ley municipal (con la oposición de socialistas y comunistas). Esta Ley es la versión menos municipalista que permite la Ley de Bases de Régimen Local e implica la proliferación de comisiones mixtas (formadas por representantes de los gobiernos regional y municipal) para administrar materias de competencia municipal. Este no es un ejemplo aislado, ya que en España los ayuntamientos tienen pocas competencias en exclusiva. La ausencia de una clara definición de competencias sobre servicios locales ha supuesto, históricamente, un debilitamiento de las funciones de los ayuntamientos¹⁵. Esta debilidad corre el riesgo de perpetuarse bajo la inspección de los gobiernos autónomos, cada vez más fortalecidos, si el partido gobernante en la región difiere del municipal.

Hasta qué punto la descentralización gobierno central-gobierno municipal es débil lo muestran las siguientes cifras sobre las transferencias corrientes del Estado. Comparemos primero el período 1977-1982 (cuadro 2):

CUADRO 2

Transferencias. Porcentaje del PIB

	1977	1982
Desempleo	2,7	7,8
Seguridad Social	0,5	2,3
Ayuntamientos	0,5	0,7

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría General de Economía y Planificación (Evolución General y Proyecciones de la Economía Española).

tores de áreas de servicios que eran miembros activos de partidos políticos de izquierdas y de las asociaciones de vecinos que denunciaron la especulación y la corrupción del régimen franquista. Entre los profesionales, algunos estudios han revelado la tendencia marcadamente corporatista de las demandas realizadas en los últimos años. Véase el estudio sobre la profesión médica de J. de Miguel y otros, 1987.

¹⁵ S. García, 1984. Véase, también, el reciente trabajo comparativo de E. PAGE y M. GOLTHSMITH (eds.), *Central-Local Government Relations*, Londres, Sage, 1987.

CUADRO 3

Peso de las Administraciones Públicas en el Producto Interior

	1975 (%)	1982 (%)	1986 (%)
Administraciones Públicas	25,0	37,18	42,03
Seguridad Social	9,8	15,64	16,31
Comunidades Autónomas		1,46	4,55
Ayuntamientos y diputaciones	2,5	4,38	5,28
Estado y OO. AA. AA.	12,7	15,7	15,99

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda (Ingresos Generales de la Administración Estatal).

Como puede observarse, el aumento del gasto público ha sido considerable en la financiación de la Seguridad Social (sobre todo debido a los gastos en seguro de desempleo y el aumento cuantitativo y cualitativo de las pensiones) y en la financiación de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el incremento de financiación de los gobiernos locales o ayuntamientos ha sido muy tímido¹⁶. Estos datos muestran que lo que se ha descentralizado es la crisis, desplazándose la responsabilidad y la culpa a los entes locales, lo cual supone un precio político local, como veremos a continuación.

Frente a esta situación se ha argumentado que el nivel de descentralización óptima supone un cambio en la financiación similar al existente en países con estructuras federales. Así, si se emplean las definiciones de gasto público, que para los países federales implica un peso de los distintos niveles de gobierno del orden del 50-25-25 (gobierno central, regional, local), en España nos encontraríamos con una estructura del orden de 80-10-10. Por lo tanto, mucho más centralizada¹⁷.

Esta estructura implica un aumento, no obstante, del peso de los gobiernos regionales —inexistentes en 1977— importante y un incremento menos espectacular de los ayuntamientos, que han de resolver problemas de «crisis»

¹⁶ No obstante, una de las prioridades fijadas por el Partido Socialista era el incremento del Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Este Fondo se nutre de una participación en los ingresos del Estado y representa, en la actualidad, cerca de un tercio de los ingresos con los que cuentan los municipios, porcentaje que es menor en las poblaciones de menor tamaño. En 1983, la participación del Fondo en los ingresos del Estado ascendió de un 6,5 por 100 (en 1982) a un 8 por 100. Sin embargo, esta proporción ha vuelto a descender en los últimos años, manteniéndose en torno al 7 por 100.

¹⁷ A. Castells, 1986.

urbana (segregación social, pobreza, bienestar ciudadano). Una de las discusiones actuales es, por ello, *qué* tiene que hacer cada uno de los gobiernos y *con qué* recursos. La financiación del bienestar social se ha convertido, así, en el gran caballo de batalla de los gobiernos de distintos niveles, mientras el ciudadano, menos preocupado por el *quién* y más por el *cuándo* y *cómo*, espera pacientemente.

En el último período se observan tendencias de carácter contradictorio. Por un lado, la expansión de políticas asistenciales (las prestaciones sociales han supuesto un aumento de la proporción del PIB del 2,4 por 100 entre 1977 y 1986; a pesar de ello, la tasa de cobertura que representan los beneficiarios, en el caso del seguro de desempleo, pasó del 62,2 por 100 en 1976 al 32,4 por 100 en 1985) está suponiendo una mayor dependencia de los ciudadanos de las instancias públicas, sin dejar por ello de existir una fuerte dependencia familiar, por las razones anteriormente expuestas.

Por otro lado, los procesos de descentralización, que prometían una mayor fluidez entre la Administración central, la autonómica y la local, presentan algunos problemas: la superposición de competencias, la falta de una auténtica participación de los ciudadanos en decisiones que les conciernen directamente (localización de equipamientos, mejoras en la vivienda, establecimiento de centros culturales, etc.), confrontaciones partidistas entre administraciones de distinto signo político, etc.

¿Qué han supuesto estos procesos? ¿A quién benefician estas tendencias? Parece ser que la descentralización favorece más a los gobiernos regionales, a quienes se han transferido gran parte de las competencias descentralizadas (proceso similar al que se ha dado en Francia)¹⁸. Si, además, tenemos en cuenta que gran parte de estas administraciones están gobernadas por partidos de centro-derecha, podremos argumentar que ha sido la derecha política la que se ha beneficiado de la descentralización. Estos partidos no han llevado a cabo políticas sociales, sino más bien culturales, revalorizando símbolos tradicionales y conceptos como el de comunidad étnico-nacional frente al de clase social, justicia social o solidaridad.

Es, pues, paradójico que el resultado de una reivindicación de la izquierda durante la agonía del franquismo haya servido para fortalecer sectores conservadores a nivel local-regional una vez que estos sectores perdieron el poder en 1982 (el ejemplo más significativo lo constituye Cataluña, donde la izquierda contaba con una mayoría significativa al restablecerse la democracia y cuyo

¹⁸ E. Preteceille ha puesto de manifiesto cómo la descentralización en Francia ha acelerado un proceso de «nacionalización» de la política local en términos de afiliación a partidos políticos y de representantes locales y de las cuestiones planteadas en las campañas electorales. Desde esta perspectiva, la descentralización favorece un proceso de reproducción de la dominación de clase. Véase Preteceille, 1986.

gobierno regional, en la actualidad, está en manos de una coalición de centro-derecha)¹⁹.

Sin embargo, habría que realizar una observación más precisa acerca de qué grupos sociales se han beneficiado más de las transferencias realizadas. Uno de los sectores que ha experimentado creación de empleo son las Administraciones Públicas, lo que supone nuevas posibilidades de trabajo y movilidad social a miembros de clase media con conocimientos y cualificaciones medias y altas. En el terreno político, la descentralización administrativa ha supuesto un acceso a los canales de poder de gran parte de los líderes de la oposición franquista. Está por realizar un estudio serio sobre la configuración de nuevas élites locales y su papel en la definición de cuáles son los objetivos prioritarios en los gobiernos locales. Es posible observar en España la ascensión de algunos alcaldes a puestos cercanos al gobierno e incluso al mismo gobierno (observable en Francia, pero no en el Reino Unido).

Paralelamente a este proceso, los ciudadanos parecen demostrar su decepción frente a sus dirigentes urbanos en las urnas. Por ejemplo, en las últimas elecciones municipales, celebradas en 1987, el Partido Socialista perdió el 5,85 por 100 de los votos, habiendo perdido solamente el 0,65 por 100 de los votos en las elecciones legislativas de 1986. Esto indica un descontento ciudadano hacia sus representantes municipales, en parte debido a la incapacidad de éstos para solucionar problemas del entorno inmediato relacionados con el bienestar.

Desigualdad territorial

España es un país que se caracteriza por un fuerte desarrollo desigual; en algunos sectores políticos es comprensible que exista una cierta preocupación por corregir las desigualdades territoriales. Sin embargo, con el proceso de descentralización política se ha consolidado una competencia entre las regiones para absorber una mayor proporción de los recursos escasos que ofrece la Administración central. Si tenemos en cuenta el incremento de la inversión pública en educación y cultura en las distintas regiones, vemos un reparto desigual:

¹⁹ Es posible observar un proceso de derechización de los gobiernos autónomos, que cuentan en la actualidad con tres gobiernos más que antes de las elecciones autonómicas de 1987. En la actualidad, nueve Autonomías están gobernadas por el PSOE, cuatro por AP, una por CDS y tres por partidos nacionalistas de centro-derecha.

CUADRO 4

Inversión pública en educación y cultura
(Pesetas constantes, 1970)

	1980-1982	1975-1979
Andalucía	4.229,3	9.878,4
Aragón	995,7	1.664,1
Asturias	938,5	1.229,7
Baleares	307,7	960,3
Canarias	1.569,4	2.679,1
Castilla-León	2.381,3	8.096,2
Castilla-La Mancha	1.110,1	2.053,6
Cataluña	3.216,1	6.894,6
Extremadura	671,5	1.566,6
Galicia	2.620,6	3.963,2
Navarra	409,0	527,1
País Vasco	1.121,7	2.976,6
Comunidad Valenciana	1.502,2	4.994,4
La Rioja	176,3	367,9
Madrid	5.249,5	8.765,8
Murcia	720,6	1.380,8
Cantabria	382,8	800,5
Melilla	2,2	
Varias provincias	6.122,4	16.247,0
TOTAL	36.127,0	81.511,8

FUENTE: Ministerio de Educación y Ciencia. Elaboración: J. Leal.

Observamos que la inversión en educación no sólo no es igual en el período 1980-82 a la existente en los cuatro años precedentes, sino que ni siquiera llega a la mitad, dado que es un período de tiempo más breve.

Uno de los grandes problemas que plantean los estudiosos del proceso de descentralización político-administrativa lo constituye las dificultades que tienen que afrontar las Comunidades Autónomas para financiar las competencias asumidas. Las marcadas diferencias existentes entre los equipamientos sociales con que cuenta cada Comunidad implican tensiones entre las distintas Comunidades, especialmente en aquellas que creyeron poder contribuir a la disminución de desequilibrios regionales. Da la impresión que las actuales políticas están orientadas más a mantener las desigualdades existentes que a erradicarlas²⁰. Así, por ejemplo, el factor población tiene un importante peso en el reparto de recursos, favoreciendo a las zonas más densamente pobladas. Como consecuencia, el incremento de financiación de las Comunidades Autónomas varía entre las tasas de Castilla y León (0,01 por 100) y Galicia (0,03 por

²⁰ C. Narbona, 1986.

100), por un lado, y las de Murcia (16,62 por 100) o Cataluña (15,04 por 100), por otro ²¹.

Las Comunidades Autónomas han tenido que recurrir, como los ayuntamientos, al endeudamiento para poder apoyar políticas de promoción económica y sostenimiento de empresas en crisis (por lo general, antieconómicas). Especialmente teniendo en cuenta que cada Comunidad ha de intentar paliar los desequilibrios económicos existentes dentro de la región (disparidades en renta *per capita*, beneficios públicos de salud y educación) ²². Sin embargo, el

CUADRO 5

Variación del PIB por Comunidades Autónomas en 1986
(Porcentajes)

	PIB	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
Baleares	6,2	2,5	3,3	6,2	6,9
Canarias	5,5	2,3	1,1	8,5	6,0
Valencia	4,7	5,1	5,1	8,1	4,1
Aragón	4,1	-0,4	6,3	6,9	3,5
Madrid	3,9	-12,8	3,9	7,1	3,8
Cataluña	3,8	-3,2	4,9	5,6	3,2
Murcia	3,5	1,2	4,4	7,8	3,0
Navarra	3,1	-0,8	4,5	4,5	4,0
Cantabria	2,5	1,0	-1,6	7,3	4,6
La Rioja	2,5	2,7	1,1	6,5	2,8
Andalucía	2,0	-6,2	1,7	6,2	3,2
Galicia	1,9	-2,6	1,2	3,3	3,1
País Vasco	1,5	-3,5	0,0	2,9	3,0
Extremadura	0,8	-17,8	0,0	7,4	3,6
Castilla-León	0,4	-15,1	3,3	4,3	2,5
Castilla-La Mancha .	0,3	-14,5	3,1	5,7	3,0
Asturias	-0,4	0,6	-4,7	3,9	2,6
TODA ESPAÑA ...	3,0	-5,5	3,1	6,1	3,6

FUENTE: Fondo de Investigación Económica y Social.

²¹ En J. RUIZ HUERTAS, «Financiación autonómica, perfiles de un compromiso», en *El País*, 20 junio 1987, p. 42.

²² El estudio dirigido por E. FUENTES QUINTANA para 1986 («Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía*, núm. 32, Anexo 1, abril 1987) revela que los desequilibrios regionales no sólo no han disminuido en los últimos años, sino que han aumentado, y concluye que las políticas redistributiva y fiscal realizadas no han servido para aminorar las diferencias entre la «España rica» y la «España pobre». El mismo estudio señala también que el crecimiento de la participación de las rentas de trabajo se ha frenado, mientras tienden a aumentar los beneficios empresariales. («En 1986, según datos del INE, los asalariados perdieron la mayoría histórica en el reparto de la renta al percibir un 45,9 por 100 del valor total generado por la actividad económica. El descenso comenzó a partir de 1977, año en que los sueldos y salarios representaron el 64,5 por 100 del total.» *El País*, 17-5-87.)

desarrollo desigual entre regiones sigue agudizando las diferencias entre éstas, a pesar de las actuaciones de los últimos años, como lo demuestran las diferencias en la capacidad de crear riqueza de cada una de las Comunidades Autónomas.

Parece, por tanto, bastante evidente que el proceso de descentralización, a todas luces insuficiente, no ha supuesto, por el momento, una disminución de las desigualdades sociales observadas en el territorio. De forma similar podríamos analizar los desequilibrios existentes en las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades²³. Por lo tanto, sería importante iniciar una reflexión sobre la cuestión «descentralización, ¿para qué?».

En España, la descentralización política constituye una reivindicación histórica, que adquirió mayor fuerza como consecuencia de las políticas centralistas del Estado franquista. En los años setenta se dio una coincidencia de las aspiraciones nacionalistas (en el País Vasco y Cataluña) descentralizadoras y las ciudadanas, ya que ambas pedían un mayor control de la gestión y política local. Una vez iniciado el proceso descentralizador y dibujado el mapa político, la distribución de recursos ha estado claramente influenciada por la capacidad de negociación. En este proceso los ayuntamientos han perdido iniciativa, y la capacidad de los gobiernos regionales de controlar los ayuntamientos es manifiesta. Un ejemplo significativo (aunque sólo se haya dado en Cataluña) lo constituye la reciente abolición de la Corporación Metropolitana de Barcelona por la Generalitat, siguiendo el ejemplo del gobierno conservador británico.

Dada la limitación de los recursos de los ayuntamientos, su debilidad frente a las administraciones central y regionales y sus propias ambigüedades, por el momento parece existir una prioridad en los programas que facilitan el consenso —culturales— y que pueden fortalecer los sentimientos comunitarios (*Gemeinschaft*).

Si revisamos los documentos elaborados y publicados por el Ayuntamiento de Barcelona²⁴, vemos los siguientes objetivos, de característica imprecisión pero evidente nobleza, dentro del programa de descentralización:

- a) aumentar la cantidad y calidad de servicios;
- b) contribuir a combatir las desigualdades y los desequilibrios sociales;
- c) promover la participación ciudadana;
- d) racionalizar y tecnificar la administración municipal.

Sólo dos objetivos (primero y cuarto) están siendo atendidos, mientras que el segundo y tercero pertenecen más a la retórica de los discursos oficiales

²³ En Barcelona existe una clara tendencia a la concentración de la pobreza en los distritos 1 y 8. El distrito 1 corresponde al casco antiguo, y el distrito 8 es uno de los distritos donde se concentra mayor proporción de trabajadores inmigrados. La «Enquesta Metropolitana 1985-1986. Activitats i formes de vida de la població», realizada por varios autores para la Corporación Metropolitana de Barcelona, muestra claramente esta tendencia.

²⁴ Ayuntamiento de Barcelona, *Descentralización y participación ciudadana*, 1983.

que a la realidad ciudadana²⁵. Primero, contribuir a combatir las desigualdades sociales podría suponer la consecución de políticas sociales redistributivas que subvertirían los mecanismos del privilegio y del mercado en vez de complementarlos. Es, además, imposible realizar este tipo de políticas desde los ayuntamientos cuando éstos carecen de recursos para llevar a cabo dichas políticas²⁶. Por otro lado, el acceso a los beneficios del Estado de bienestar sigue siendo más fácil para las clases sociales de rentas medias y elevadas que para las de rentas bajas (patente en la escolarización y el cuidado de la salud)²⁷. Asimismo, son aquellos que siguen ocupando un lugar en los mercados de trabajo los que, por lo general, encuentran la información necesaria para obtener beneficios sociales. En este sentido merece atención el concepto de «división social del bienestar», en la medida en que sugiere una estrecha conexión entre la fragmentación de los mercados de trabajo y las posibilidades de acceso a la ayuda estatal²⁸. Esta fragmentación, que tiende a estar localizada en las regiones que o bien han sido tradicionalmente pobres o en las afectadas por la desindustrialización y en los cascos antiguos y barrios periféricos de las grandes ciudades, está suponiendo una mayor segregación social. Las personas afectadas por el desempleo, e incluso aquellas que forman parte de la economía sumergida, tienen grandes dificultades para desarrollar redes sociales de acceso al bienestar aparte de las que les ofrecen los trabajadores sociales. Asimismo, la falta de solidaridad de clase o comunidad que acompaña al proceso de despolitización de estas zonas urbanas, donde existieron movimientos urbanos en los años setenta²⁹, hace que el acceso a la ayuda estatal no sea experimentado como derecho ciudadano, sino como incapacidad de desenvolverse por sí mismo.

Por otro lado, este modelo se ve reforzado por el discurso «hegemónico» del retorno a la sociedad civil, que apela a la responsabilidad de los individuos (familias) sobre su bienestar³⁰ y justifica que los entes públicos se desentien-

²⁵ El proceso descentralizador y sus limitaciones se reproduce dentro de las grandes ciudades. Tanto en Madrid como en Barcelona ha sido configurado un mapa dividido en distritos con competencias administrativas y de gestión de servicios. Sin embargo, los recursos traspasados no corresponden a los costos que implican los traspasos efectuados. En Barcelona sólo han sido traspasados alrededor del 4 por 100 de los presupuestos municipales hasta 1987. Véase *El País*, 27 mayo 1987. No hay que olvidar, por otro lado, que elevados niveles de descentralización pueden ocasionar nuevas e importantes desigualdades en la gestión de servicios y equipamientos y en la recaudación de impuestos.

²⁶ Algunos expertos en política fiscal han señalado que si bien, en la ley, la autonomía municipal es superior a otros países europeos como Francia, en la práctica los recursos administrados por los municipios son muy inferiores; en comparación con Francia, una décima parte. C. Pastor, en *El País*, 4-6-87, p. 27.

²⁷ M. L. Harrison, 1986, pp. 232-242.

²⁸ Para un análisis de la desigualdad de acceso al cuidado de la salud, véase M. A. Durán, 1983. También J. de Miguel ha señalado la poca atención que la reforma socialista de la sanidad española da a las desigualdades sociales y de salud (1987, p. 3).

²⁹ Véase C. Pickvance, 1985, para una discusión sobre los movimientos urbanos y su distinción de los movimientos sociales urbanos.

³⁰ Para un análisis crítico del retorno a la sociedad civil, véase S. Giner, 1987. Tam-

dan de su suerte. Este proceso se presenta como un «retorno a la vida privada» y coincide con la despolitización de la economía y la gestión de la ciudad; la última va asociada, en el caso de España, al retorno de la democracia y del pluralismo político. Pero éste se basa más en el corporatismo que en una igualdad de acceso a las oportunidades que brinda el nuevo Estado de bienestar.

El futuro

La efectividad del Estado de bienestar se ha convertido en los últimos tiempos en un caballo de batalla, tanto en la esfera pública como entre especialistas. Quienes han concluido que el Estado asistencial o de bienestar es ineficaz preconizan el retorno al mercado, y dejan las soluciones futuras a la merced del consumidor. Sin embargo, esta solución supone reforzar las desigualdades sociales que el mercado origina, y que el Estado de bienestar ha intentado limar durante décadas en los países avanzados y durante los últimos años en España.

Este estudio ha mostrado claramente que si hay una solución, ésta no puede estar en un mero retorno a la privatización. Lo necesario en este momento es una redefinición de las necesidades sociales, así como una reconsideración de los procesos adecuados para satisfacerlas. Ello entraña la extensión y profundización de la ciudadanía, es decir, la integración activa y autónoma de los miembros de la comunidad. Para que ello sea convincente debe ir acompañado —o hasta precedido— de aquella distribución de riqueza que exprese el compromiso de hacer del poder una tarea común³¹.

bién, el estudio de A. Hirschman, 1982, sobre la privatización de los comportamientos sociales ligados a la frustración de la vida pública.

³¹ Véase C. GAVIRA y J. LEAL, «Política y participación en el planeamiento urbano», en *Ciudad y Territorio*, vol. 1, 1978, pp. 31-39.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1983): *Descentralización y participación ciudadana*, Barcelona.
- BORRELL, J. (1987): «El sector público local ante la crisis económica», ponencia presentada en la conferencia «Crisis económica y Estado de bienestar», Barcelona, abril.
- CASTELLS, A. (1986): «Una nota sobre la descentralización del gasto público entre los distintos niveles de gobierno en España», en *Investigaciones Económicas*, vol. X, núm. 3, pp. 529-543.
- CASTELLS, M. (1981): *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo XXI.
- COTARELO *et al.* (1987): «Estado de bienestar y opciones de política económica», en *Sistema*, núms. 80-81, noviembre.
- DURÁN, M. A. (1983): *Desigualdad social y enfermedad*, Madrid, Tecnos.
- GAMIR, L. (1985): *Contra el paro y la crisis en España*, Barcelona, Planeta.
- GARCÍA, S. (1983): «Urbanization, working class organization and political movements in Barcelona» (tesis doctoral), Hull University.
- GAVIRA, C., y LEAL, J. (1978): «Política y participación en el planeamiento urbano», en *Ciudad y Territorio*, vol. 1, pp. 31-39.
- GINER, S. (1987): *Ensayos civiles*, Barcelona, Península.
- GINER, S., y PÉREZ YRUELA, M. (1985): «Corporatismo: el estado de la cuestión», en *REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS*, núm. 31, julio-septiembre.
- GINER, S.; PÉREZ YRUELA, M., y SEVILLA, E. (1978): «Despotismo moderno y dominación de clase: para una sociología del régimen franquista», en *Papers*, vol. 8, pp. 103-141.
- GOUGH, I. (1979): *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, Macmillan.
- (1987): «Decentralization, the state and socialism», ponencia presentada en la conferencia «Crisis económica y Estado de bienestar», Barcelona, abril.
- HARRISON, M. L. (1986): «Consumption and urban theory: an alternative approach based on the social division of welfare», en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 10, pp. 232-242.
- HENKEL, W. (1987): «¿Está acorralado el Estado de bienestar keynesiano?», ponencia presentada en la conferencia «Crisis económica y Estado de bienestar», Barcelona, abril.
- HIRSCHMAN, A. O. (1982): *Shifting Involvements*, Princeton University Press.
- NARBONA, C. (1986): «La política autonómica de desarrollo regional: el caso de Andalucía», en *Estudios Territoriales*, núm. 22, septiembre-diciembre, pp. 83-94.
- MIGUEL, J. de, y otros (1987): «Socialist health policies and politics in Spain», en «Social Science and Medicine», Sitges, octubre.
- PAGE y GOLSTH MITH (comps.) (1987): *Central-Local Government Relations*, Londres, Sage.
- PICKVANCE, C. (1985): «The rise and fall of urban movements and the role of comparative analysis», en *Society and Space*, vol. 3, pp. 31-53.
- (1986): «Towards an analysis of centralization and decentralization trends in British and French central-local government relations», ponencia presentada en el «XI World Congress of Sociology», Nueva Delhi, agosto.
- PRETECELLE, E. (1986): «Decentralization in France: new citizenship or restructuring hegemony», ponencia presentada en el «XI World Congress of Sociology», Nueva Delhi, agosto.
- (1987): «Segregation sociale, consommation collective et politiques locales», ponencia presentada en «Sixth Urban Change and Conflict Conference», Canterbury, septiembre.
- TERRADES, I. (1981): «Towards a Comparative Approach to the Study of Industrial and Urban Politics: the Case of Spain», en M. HARLOE (comp.): *New Perspectives in Urban Change and Conflict*, Londres, Heinemann Educational Books.
- THERBORN, G. (1987): «Welfare State and Inequality», ponencia presentada en la conferencia «Crisis económica y Estado de bienestar», Barcelona, abril.
- VV. AA. (1987): *Comentario sociológico*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, enero-junio.
- WRIGHT, A. (1977): *The Spanish Economy, 1959-1976*, Londres, Macmillan.