

DOI: 10.2436/20.3005.01.4

Avatars de la protecció social^{1(*)}

J. A. Noguera i J. Adelantado

Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: *Avatares de la protección social.*

A lo largo de un siglo, desde las dos últimas décadas del siglo XIX hasta finales de los setenta del XX, la protección social ha desarrollado un ciclo completo de estatalización-desestatalización. Ha pasado de ser voluntaria y plural, a culminar bajo formas obligatorias y nacionales tras la Segunda Guerra Mundial y, de ahí, nuevamente a ser cada vez más privada y estar desmonopolizada. Esa evolución tiene un referente central en la mercantilización de la fuerza de trabajo, pero también varía al socaire de los cambios en la estructura social y su traducción en la distribución del poder político. La protección social, más allá de compensar las desigualdades sociales, las constituye (las naturaliza) y las modula; y ello ya sea bajo la administración directa del Estado o mediante lo que se viene llamando el pluralismo del bienestar. En cualquier caso, el grado de intervención del Estado siempre obedece a dinámicas socio-organizativas que regulan la desigualdad. Por tanto, la desresponsabilización pública de la protección social no hay que analizarla tanto como una "pérdida", sino más bien como un cambio en las formas de dominación. En este artículo exploramos los entresijos de ese ciclo y presentamos una panorámica del debate sobre la desestatalización del sistema público de protección social en España.

¹ Per a un més gran desenvolupament dels continguts aquí presentats, vegeu: *Un modelo para el análisis de las relaciones entre política social y estructura social*. Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials (SAP.S), Working Paper, núm. 1 (1996), i el nostre capítol (amb en Xavier Rambla): «Las políticas de protección social en España: pensiones y desempleo», en el llibre *Las políticas Públicas en España*, compilat per J. SUBIRATS i R. GOMÀ. Madrid. Alianza. 1997.

(*) Traduït per Jordi Piqué i Gallart.

Abstract: *The Vicissitudes of Social Protection.*

All through the last century, from the two last decades of XIXth century till the end of the 1970's, social protection has developed a whole cycle of nationalization and de-nationalization. From being voluntary and pluralist, it became state-owned and compulsive after the Second World War, and now it is increasingly becoming private and de-monopolized again. The key issue of such evolution has been the commodification of the labour force, but it also has depended on changes in social structure and its effects upon the distribution of political power. Social protection goes beyond mere compensation of social inequalities to constitute, modulate and naturalize them; and it does so both under direct state administration and under the so-called welfare pluralism. Anyway, the degree of state intervention always depends on social-organizational dynamics which regulate social inequality. Therefore, the removing of public involvement in social protection should not be analyzed as a "lost", but better as a change in the patterns of social domination. This article seeks to explore some aspects of that cycle, and to present a general view of the debate on de-nationalization of social protection in Spain.

El cicle estatalització-desestatalització

Què és la protecció social?

La protecció social es desenvolupa paral·lelament a l'expansió dels mercats de treball i fa referència a la cobertura de les adversitats de la vida laboral: assegurança per incapacitat laboral, assegurança per a la vellesa, assegurança d'assistència sanitària, assegurança de desocupació, i subsidis familiars. Per bé que, en un sentit ampli, també es pot entendre com un sistema mitjançant el qual l'Estat subministra protecció a tots els ciutadants per afrontar necessitats o situacions derivades de contingències o riscos econòmics i socials en forma de prestacions en espècie, en diners o en serveis (salut, pensions, desocupació, rendes mínimes, serveis socials...). Això no obstant, la protecció social no sempre ha estat sota l'administració de l'Estat; és entre l'últim terç del segle XIX i les dues primeres dècades del XX, quan la protecció social passa de formes voluntàries i plurals (organitzacions religioses i caritatives, entitats privades, societats fraternals obreres i, parcialment, l'Estat) a un sistema obligatori i de control estatal (de Swaan, 1992).

A cada país, la protecció social pública s'ha articulada de forma específica; poden però mencionar-se com a paradigmàtics els casos

del Regne Unit i d'Alemanya². Al Regne Unit se'n pot seguir l'evolució a partir de les lleis de pobres des dels segles XVII al XIX: lleis de 1601 (*Old Poor Law*), 1662 i 1782 que organitzaven l'ajuda als pobres a través de les parròquies i el manteniment de la residència. L'*Acta del Parlament de Speenhamland* de 1795 marcarà un punt d'inflexió: reconeix a tot home el dret a un mínim de subsistència que la societat li haurà de proporcionar si amb el seu treball no arriba. No obstant això, aquesta llei fou criticada; per Adam Smith suposava un fort obstacle al desenvolupament de l'economia de mercat, mentre que per Malthus els subsidis als pobres suposarien l'increment de la població, veritable causa de la indigència. L'aprovació de la *Poor Law Amendment Act* el 1834 canvià radicalment la situació: va abolir el principi de territorialització del domicili i establí un sistema centralitzat i més selectiu d'ajudes. La situació del pobre assistit passava a ser molt pitjor que la del treballador assalariat, i això afavoria la formació d'un mercat de treball competitiu i l'emergència d'un proletariat obligat a vendre la seva força de treball per subsistir (fins i tot lluny del seu lloc d'origen o residència). Posteriorment, amb el desenvolupament del moviment Fabià, dels sindicats i del Partit Laborista, es van aprovar lleis que pretenien el manteniment universal d'un mínim de vida que hauria de ser objecte de la responsabilitat col·lectiva i solidària. El 1908 es crea un sistema nacional d'assistència i pensions per als ancians pobres, i el 1911 un sistema d'assegurança de malaltia i d'atur de caràcter obligatori per als obrers de salaris baixos.

La protecció social a Alemanya és administrada i regulada per l'Estat abans que al Regne Unit, i més directament vinculada a la participació en el mercat de treball. Precisament per ser un país continental en una fase incipient del procés d'industrialització, i potser pel fet de ser governat per un règim autoritari que facilitava la direcció centralitzada (i de transició) a l'economia de mercat, els governs dirigits per Bismarck (el canceller de ferro) van adoptar plans de seguretat social obligatòria no com un assumpte de dret ciutadà a uns mínims (universal), sinó com a estímul del procés d'assalariatització. Ja abans del 1900, al 1883, s'estableix l'assegurança obligatòria de malaltia per a treballadors de la indústria (dos terços de les cotitzacions eren a càrrec dels obrers i la resta a càrrec dels empleadors, els recursos se situaven en institucions autònomes, tot i que de caràcter semipúblic, regides per obrers i empresaris en proporció a llur aportació). El 1884, la llei sobre accidents de treball

²Per a un més gran desenvolupament vegeu, entre altres, Cachón (1995), de Swaan (1992) i Ritter (1991).

obligava els patrons a cotitzar a caixes corporatives per cobrir les situacions d'invalidesa permanent resultat dels accidents de treball (en cas d'invalidesa es tenia dret a una pensió equivalent a les dues terceres parts del salari). El 1889 s'estableix per llei el primer sistema de pensions de jubilació (les seves caixes s'alimentaven per cotitzacions pagades a mitges pels empresaris i els treballadors). Aquestes lleis s'unifiquen i estenen en el codi d'assegurances socials de 1911. Finalment, la Constitució de Weimar de 1919 (considerada com la primera constitució econòmica de la història), a més d'advocar pel progrés social, reconeix una sèrie de drets socials (sempre a través del treball assalariat), atribueix una funció social al dret de propietat (conseqüència de la "qüestió social") i estableix que l'economia és susceptible de la intervenció de l'Estat a través de la socialització i de la planificació.

A partir de la Segona Guerra Mundial, tant el model anglosaxó (consolidat a partir dels informes de Lord Beveridge al Parlament Britànic l'any 1942), com el bismarckià (Constitució de Bonn de 1949), experimenten un intens procés de monopolització estatal, que té com a principal diferència la manera de finançar d'una cobertura que en tots dos casos es defineix com a universal. En ambdós, la major part de la protecció social passa a ser administrada per l'Estat, amb la qual cosa augmenta el seu poder de regulació de les relacions socials³. Les dues vies s'adapten a la viabilitat de les polítiques keynesianes i al joc de la democràcia representativa, i el més rellevant, ja sigui a través dels impostos generals o de cotitzacions, tots dos casos articulen formes de subsistència que depenen en gran mesura de l'estalvi forçós d'una part del salari. En aquest procés, l'Estat hi juga un paper determinant, ja que, tant posa límits a la mercantilització de la força de treball, com la fa viable; i això per diferents raons: en primer lloc, perquè l'Estat és el que defineix políticament la condició d'assalariat (la decisió sobre si algú és massa vell, jove, impedit, estranger o malalt), i així regula els fluxos d'entrada, permanència i sortida del mercat de treball (edat per començar a treballar i jubilar-se, regulació dels contractes laborals, valoració de la gravetat de la malaltia per a incapacitats, altes, baixes, etc.); i en segon lloc, perquè institucionalitza riscos i àrees de vida que permeten el manteniment de la població que transitòriament i definitivament no pot treballar.

³No es pot deixar de remarcar la importància del fet que els fons acumulats en les caixes de les institucions corporatives estaven controlats pels obrers (dos terços dels fons i dels vots), i el perill de la seva utilització per finançar vagues (model bismarckià); així com la influència sobre la pacificació del conflicte social amb l'assistència de les situacions més extremes de pobresa (model anglosaxó).

Paradoxalment, la protecció social pública no és considerada com una solidaritat obligatòria entre els assalariats, regulada i administrada per l'Estat mitjançant la gestió d'aquest estalvi forçós (que es comporta com un salari diferit i/o indirecte), sinó que conceptualment es desvincula de la relació laboral. Tendeix a concebre's com la responsabilitat dels poders públics en l'assegurança d'uns mínims bàsics de protecció i benestar per als ciutadants, i com una acció benefactora, correctora o compensadora de la desigualtat social que produeix la participació en el mercat de treball. En consonància amb això, la intervenció de l'Estat en la societat industrial s'ha interpretat com a necessària per contenir (i compensar) les desigualtats que es deriven del lliure funcionament de l'economia de mercat. Així, a partir de la Segona Guerra Mundial, la burocràcia pública va ampliar considerablement les seves esferes d'intervenció, i una alta densitat normativa regulava el binomi drets de ciutadania-mercat. En aquesta direcció, Estat i mercat han tendit a concebre's com dos camps rivals o contraposats, un regit pel dret i la política, l'altre fonamentat en l'autonomia dels individus i regit pel diner. D'aquesta manera la intervenció de l'Estat es justificava, ja que conduiria la societat per una senda més igualitària, i la protecció social, com a posada en pràctica dels drets de ciutadania, accentuava aquesta idea benefactora i correctora de les desigualtats.

Aquesta concepció —que parteix del supòsit de considerar la intervenció pública com un fre a la mercantilització de la força de treball— enclou una visió correctora i maniquea que, tot i ser parcialment certa, creiem que és també incompleta; ja que redueix la protecció social a la intervenció d'un Estat “bo” enfront d'un mercat “dolent”. El nostre punt de vista, precisament, ve a posar en dubte que la protecció social pugui definir-se sense més ni més a partir de la seva justificació explícita, això és, com una intervenció compensatòria dels riscos derivats de la participació en el mercat de treball. El seu estudi ha de tenir en compte tant els efectes compensatoris com aquells de caràcter invers que origina la pròpia desigualtat. Per exemple, difícilment es pot comprendre l'evolució dels sistemes nacionals de pensions, l'extensió de la cobertura sanitària, les rendes mínimes o la dinàmica dels drets de la ciutadania, si no es vinculen tots a la formació dels mercats de treball, al paper de l'esfera domèstica, i als actors vinculats a aquests. Des de la nostra perspectiva, la protecció social no sols, ni fonamentalment, cal entendre-la com un intent de corregir o compensar la desigualtat que produeix el mercat en la distribució dels recursos, sinó també com una intervenció generadora i moduladora de la pròpia desigualtat, fins i tot

més enllà del mercat. Certament, sense aquesta acció dels poders públics, les desigualtats socials es manifestarien en més instàncies i possiblement serien més intenses. No obstant això, pel que fa a aquest objectiu, el fet a destacar és que mitjançant la protecció social les desigualtats de classe, gènere, edat i ètnia, es converteixen en fenòmens “naturals” i s’institucionalitzen (Pinker, 1971).

La protecció social, més que compensar les desigualtats socials en un sentit vertical amb la redistribució dels recursos de rics a pobres, organitza un sistema obligatori i nacional de solidaritat social de caràcter horitzontal: els ocupats mantenen els desocupats, els sans els malalts, els adults els vells i els nens, els homes les dones, etc. Així mateix, i de forma simultània, organitza la desigualtat social quan regula jurídicament quins recursos es distribueixen, a qui, quan i com. Així, malgrat les retòriques universalistes i igualitàries sembla cert que no tots els ciutadants tenen les mateixes oportunitats d'accés als recursos (Bryson, 1992); els empresaris més que els assalariats (Ginsburg, 1992); les classes mitjanes més que les baixes (Goodin & Le Grand, 1987); els homes més que les dones (Sainsbury, 1994); els nacionals més que els estrangers (Williams, 1989); les persones d'edat madura més que els nens i els vells (Therborn, 1993; Guillemard, 1983), etc. De fet, els governs, mitjançant regulacions jurídiques que determinen en quines condicions i en quina proporció s'accedeix als recursos col·lectius, intervenen en un doble sentit: constituent i modulant aspectes centrals de la desigualtat social. Així, produeixen una seqüència de decisions que al llarg del temps construeix grups i categories de persones ja que regula la distribució de càrregues, beneficis i poder entre ells (empresaris, assalariats, homes, dones, joves, vells, ocupats, desocupats, sans, malalts, casats, divorciats, ciutadants, estrangers, etc.). Aquesta seqüència de decisions depèn de la interacció d'uns actors (administracions públiques, professionals, sindicats, experts, associacions patronals, organitzacions voluntàries i religioses, partits polítics, nous moviments socials, etc.) que competeixen per la distribució dels recursos i del poder, i prenen decisions pel que fa als seus propis interessos. Les decisions estan limitades per la capacitat d'influència dels actors, i limitades també pel context específic, que pot presentar restriccions de caràcter estructural, estratègic, organitzatiu, polític, de cycle econòmic, demogràfic, o de qualsevol altre tipus. Però en qualsevol cas, les decisions que prenen els actors articulen un entramat de relacions socioorganitzatives que estableix les regles sobre quins recursos es distribueixen, en quina proporció, a qui, en quin moment i de quina forma.

Protecció social, mercantilització i desmercantilització

Les interpretacions neomarxistes són les que més han desenvolupat l'aspecte *mercantilitzador* de la protecció social en el marc dels Estats del Benestar. Gough (1982) caracteritza l'Estat del Benestar de la següent forma: la utilització del poder estatal per modificar la reproducció de la força de treball i per mantenir la població no treballadora en les societats capitalistes. I assigna a l'Estat tres *funcions* principals: (1) Assistir el capital en els processos d'acumulació (els projectes i serveis que augmenten la productivitat del treball, per exemple l'educació). (2) Assistir la reproducció de la força de treball, per exemple sanitat i seguretat social públiques. (3) Projectes i serveis necessaris per mantenir l'harmonia social i per dur a terme la funció de legitimació de l'Estat (per exemple els serveis socials)⁴.

Offe planteja una concepció de política social complementària analíticament a la de l'Estat del Benestar de Gough. Per Offe i Lenhardt (1990), la política social és la manera estatal d'efectuar la transformació duradora d'obrers no assalariats en obrers assalariats, mitjançant l'organització institucional de la reproducció de la força de treball. A més, la creació i el desenvolupament del mercat de treball (proletarització passiva i activa) sols és possible amb polítiques estatals que s'enfrontin a tres tipus de problemes: (1) La motivació cultural perquè els treballadors es converteixin i es mantinguin en la funció assalariada. (2) La necessitat estructural en el capitalisme de que perquè sigui possible la transformació de la força laboral en força assalariada, és necessari assegurar certes funcions reproductives bàsiques (especialment en el camp de la socialització, la salut, l'educació i la cura dels ancians). Per dur-ho a terme es requereix una intervenció estatal de caràcter normatiu que reguli i sancioni políticament qui és un assalariat i qui no ho és, i organitzi formes de subsistència legítimes i exemptes de la compulsió a vendre la seva força laboral en el mercat de treball. (3) Ha d'haver-hi a la llarga un equilibri quantitatiu aproximat entre aquells que són proletaritzats passivament i aquells que són capaços de subsistir com a assalariats. La protecció social formaria part de totes les relacions i estratè-

⁴ La importància de la contribució de Ian Gough no rau tant a concedir una centralitat als processos d'acumulació i legitimació, processos més estudiats respectivament per autors com O'Connor (1987) i Habermas (1986), sinó a posar l'èmfasi en els aspectes reproductius del sistema capitalista. Per a Gough les activitats de benestar de l'estat modern es divideixen en dues: *primera*, la reproducció contínua de la força de treball entesa com la capacitat d'homes i dones per dur a terme un treball; i *segona*, les activitats que serveixen per mantenir grups que no treballen en la societat: nens, ancians, malats, minusvàlids, disminuïts psíquics, etc.

gies políticament organitzades que contribueixen a la resolució d'aquests tres problemes estructurals amb la realització de manera continuada de la transformació de propietaris de força laboral en treballadors assalariats.

Aquests autors tenen l'encert de no separar les activitats de l'Estat de les del mercat, i de considerar ambdós com a interdependents. La idea principal que defenen és que perquè sigui possible la transformació duradora de força laboral en treball assalariat, cal l'existència de formes de subsistència paral·leles (bé que no autònomes) a la d'intercanviar treball per salari. La raó sembla evident: una societat de mercat no podria funcionar si la supervivència de tots els seus membres depengués exclusivament de la venda de treball. Així, perquè sigui viable l'intercanvi d'unes mercaderies per unes altres, és necessària la intervenció de l'Estat. Aquests autors trenquen amb concepcions molt esteses sobre la protecció social, ja sigui com a resultat exclusiu de les reivindicacions obreres o com a instància al servei dels capitalistes únicament. No obstant això, el model que proposen també té algunes limitacions: com se centra en la mercantilització de la força de treball, redueix el concepte de treball al treball assalariat, i deixa de banda el treball domèstic i reproductiu; tampoc no tenen en compte l'heterogeneïtat del treball, la qual cosa els porta a fer generalitzacions dicotòmiques del tipus treball-capital que limiten l'anàlisi; a més, com converteixen el mercat en una realitat totalitzant, redueixen la possibilitat d'existència de relacions no capitalistes en les societats de mercat (com pot ser la protecció que s'obté a partir de les xarxes comunitàries o actuacions de caràcter altruista)⁵.

En el capitalisme, els processos de mercantilització no afecten exclusivament la mercaderia força de treball, tot i que la seva rellevància sigui difícilment qüestionable; sinó més àmpliament la possibilitat de transformar en mercaderia una relació social, un recurs o un bé col·lectiu. Polanyi (1989) ens subministra una interessant línia argumental quan tracta la mercantilització com el principi dinàmic de les societats de mercat i ho considera com un procés constant de producció i destrucció de mercaderies intercanviades per preus i presidit per la lògica del benefici⁶. Mostra que si les mercaderies són objectes produïts per a la venda en el mercat, ni la terra,

⁵ Per a una anàlisi crítica de l'hegemonia del paradigma del mercat en les ciències socials i les seves limitacions, vegeu la important aportació de Mingiore (1993).

⁶ Els preus són importants perquè regeixen l'entrada de béns en el circuit mercantil i d'ells depenen els beneficis dels que orienten la producció. La distribució de béns també depèn dels preus, ja que els preus configuren els ingressos, i a través d'ells els béns són distribuïts entre els membres de la societat (Polanyi, 1989).

ni el diner, ni tampoc el treball han estat *produïts* per a tal fi; així doncs, és fictici descriure'ls com a mercaderies tot i que es comportin com a tals; simplement són mercaderies perquè tenen valor de canvi. Per extensió, qualsevol *bé lliure* com l'aigua o l'aire, o qualsevol *bé social* com l'educació o la salut i, per descomptat, les mercaderies fictícies i altres que ara sols tenen un valor d'ús (com el treball reproductiu), poden entrar o sortir del circuit mercantil, són susceptibles de compra-venda i poden reportar un benefici econòmic⁷.

Tampoc en el capitalisme la desmercantilització es pot reduir com fa Esping-Andersen (1993: 41), des d'un cert suec-centrisme, a "la prestació d'un servei com un assumpte de dret i quan una persona pot guanyar-se la vida sense dependre del mercat", és a dir, quan és mantinguda per l'Estat. Més àmpliament, la desmercantilització es podria entendre com el conjunt de restriccions econòmiques, polítiques i culturals (incloses les de caràcter ètic) que limiten l'entrada de béns en l'esfera mercantil, o com les intervencions que n'extreuen relacions socials. Esping-Andersen (1993) considera com a recursos desmercantilitzats les pensions, les assegurances d'atur i l'assistència sanitària als treballadors⁸. Però, en bona lògica, cal veure que a aquests recursos sols s'accedeix com a conseqüència d'haver intercanviat prèviament treball per salari; és més, aquests recursos no són tant un dret com la retribució d'un salari diferit (i/o directe) que administra l'Estat. En rigor, sols estarien desmercantilitzats (i estatalitzats) aquells recursos als quals s'accedeix sense contribució prèvia (pensions no contributives, rendes mínimes...), i no necessàriament han d'estar subministrats per l'Estat, doncs poden estar desmercantilitzats i familiaritzats (o subministrats de manera informal) com el treball domèstic o l'ajuda d'amics i veïns. Aquesta concepció del paper desmercantilitzador de la política social lligada als drets i a la dependència del mercat suposa greus limitacions: oblidar el paper de l'esfera domèstica, especialment en la producció de béns d'ús en la família, principalment per les dones (manteniment de

⁷ Cal matisar que no tot bé que tingui un preu necessàriament és objecte de benefici mercantil. Amb freqüència, els transports públics o els medicaments tenen un *preu d'accés* que s'allunya del seu preu de mercat i, més modernament, la desmonopolització estatal d'alguns serveis com la sanitat i l'educació, i certs programes socials, està donant lloc a una interessant literatura a l'entorn dels quasi-mercats (Le Grand & Bartlett, 1993) i, per tant, a poder parlar de quasi-mercaderies.

⁸ D'aquesta manera el seu rànquing d'Estat del Benestar segons la bondat de la desmercantilització no és sinó l'invers tautològic del grau de mercantilització de la força de treball.

joves sense ocupació, tenir cura de nens, malalts, ancians...)⁹, i ignorar la producció de béns d'ús en l'àmbit de la comunitat, mitjançant xarxes i en base a relacions de reciprocitat alienes al mercat (Mingione, 1993). En realitat, Esping-Andersen sembla centrar-se exclusivament en el continu mercat-estat, i obvia l'existència de les esferes domèstica i relacional. Per altra banda, es limita a explicar les relacions en clau *mercadocèntrica*: o es mercantilitza, o es desmercantilitza. Com que aquesta última opció deriva de l'assumpció com a dret (per l'Estat) de quelcom que prèviament estava mercantilitzat, hauríem de suposar que sense la intervenció desmercantilitzadora estatal, la realitat social sols és possible entendre-la en termes del mercat.

Per altra banda, la frontera entre mercantilització i desmercantilització és *arbitrària*, i és precisament mitjançant la protecció social que els governs contribueixen a delimitar-la, fent entrar i sortir mercaderies del circuit mercantil. El subministrament d'atencions i serveis que realitza la família (cuinar, rentar, etc.) o la comunitat (xarxes de veïnat, d'ajuda mútua, etc.) no solen ser considerats com a mercaderies per raons tan fictícies o més que la primera mercantilització del treball. Així mateix, les transferències de rendes (pensions, desocupació) i la prestació directa de serveis que realitza l'Estat (educació, sanitat) també es consideren quelcom aliè al mercat, perquè institucionalment se'ls defineix com a drets. Tanmateix, a mesura que els drets deixen de sostenir-se en l'igualitarisme universalista i és possible privatitzar una major part de benestar, alhora que fa rendible la producció mercantil de certs aspectes típicament reproductius, la protecció social pot contribuir directament a la transformació de drets en mercaderies; per exemple, amb la degradació de la qualitat de la sanitat pública o amb l'assistencialització de les pensions, es pot estimular la producció mercantil de serveis i transferències públiques.

En suma, la protecció social, més que compensar les desigualtats que produeix el mercat, contribueix a la seva formació (classe, gènere, ciutadania), ja que conforma sistemes de suport no mercantil, precisament per fer viable la societat de mercat; a més, no s'esgota en els drets o serveis que subministra l'Estat, sinó que és una articulació variable entre Estat, mercat, família i comunitat. Així, les polítiques públiques de protecció social, *primer*: penalitzen amb

⁹L'androcentrisme d'Esping-Andersen en la seva concepció de la desmercantilització ha estat fortament criticat no sols per abundar en la invisibilitat del treball de les dones, sinó també per emmascarar el paper de la protecció social de forma indirecta, com esposes o mares; la qual cosa els confereix un estatus de ciutadania de segona classe en restringir els seus drets per no participar en el treball assalariat (Hernes, 1990; Lewis 1993; Pateman, 1995).

menys benestar les persones que per les raons que sigui no participen en el mercat de treball (jubilats, desocupats, invàlids, malalts, períodes de maternitat). *Segon*: com vincula la protecció a la participació directa en el treball assalariat, les dones accedeixen d'una manera subordinada; si els mercats de treball es componen majoritàriament d'homes, les dones, en la mesura que es dediquen al treball reproductiu, veuen reduïdes les seves prestacions com passa amb les pensions de viduïtat, i tendeixen a estar sobrerrepresentades en la protecció assistencial. *Tercer*: l'organització estatal d'una part de la protecció social regula per defecte un espai per a la protecció social, ja sigui en el marc de les famílies o en la comunitat. Són recursos que no estan ni mercantilitzats ni estatalitzats sinó familiaritzats (cura de malalts, ancians...) o comunalitzats (xarxes veïnals, altruisme cívic...). *Quart*: com les cotitzacions (o els impostos) no deixen de ser un salari diferit (o indirecte), es converteixen en un camp de negociació sobre el repartiment de l'excedent entre rendes del capital i rendes salarials, situació igualment conflictiva entre els recursos que dona l'Estat respecte a les famílies o a la comunitat. *Finalment*, també és cert que els drets socials (encara que selectius més que universals) estableixen un límit a l'ús de la força de treball i suposen una reducció de les situacions d'inseguretat produïdes pel funcionament del mercat, ja que comporten l'adopció de mesures redistributives de riscos (malgrat que sigui fonamentalment de forma horitzontal).

La protecció social en el context de la reestructuració dels Estats del Benestar

Històricament els sistemes de protecció social han combinat el subministrament de benestar per part de l'Estat amb el del sector privat. En els models liberals és bàsicament el mercat el que s'encarrega de la protecció, mentre que l'Estat ocupa una posició residual (Estats Units, Canadà, Austràlia). En els models en què l'Estat ostenta una posició dominant en el subministrament de benestar, cal distingir entre sistemes de protecció universalistes (basats en una concepció forta dels drets de ciutadania) com Suècia o Noruega, i models corporativistes (d'arrel bismarckiana i molt lligats a la participació en el mercat de treball) com Alemanya, Àustria o França (Titmuss, 1958, Esping-Andersen, 1993); encara caldria distingir un altre grup de països anomenats tradicionals (Leibfried, 1993; Gomà, 1995) en els quals, tot i que és preponderant la intervenció de l'Estat en la protecció social, aquesta es caracteritza per haver-se des-

envolupat sota un capitalisme raquític gestionat per règims polítics autoritaris com Espanya, Portugal i Grècia.

Malgrat els diferents sistemes de benestar, des de la segona meitat dels anys setanta, en tots els models s'inicia una profunda reestructuració al voltant del següent marc general: a) La caiguda de les taxes sostingudes de creixement, la fallida del model de producció fordista i la presència simultània d'inflació, desocupació i alts dèficits públics, erosionen la capacitat reguladora del keynesianisme. b) Les estructures socials perden homogeneïtat i es fragmenten. A l'expansió de les classes mitjanes s'hi afegeixen noves formes d'exclusió i dualització social, sobretot a causa de la segmentació dels mercats de treball i de l'emergència de noves desigualtats (edat, gènere, ètnia); tot això es manifesta en forma de privatisme civil, xenofòbia, tensions fiscals, pobresa, i en l'eclosió de nous actors i demandes al marge dels partits tradicionals i altres organitzacions de classe. c) La globalització de l'economia modifica l'organització internacional del treball i trenca les possibilitats d'acord a escala estatal entre polítiques econòmiques i polítiques de benestar. d) La reorientació ideològica que prenen els canvis obre un debat sobre el paper i les funcions de l'Estat i els seus límits en relació al mercat i a la societat civil. e) Es produeixen canvis demogràfics que es concreten en un envelliment de la població, tant perquè s'allarga l'esperança de vida (una fita del benestar clàssic) com per la reducció de les taxes de natalitat.

La dinàmica d'aquests canvis estructurals i les polítiques adoptades per fer-los front en l'àmbit de la protecció social han tendit a una extensió del mercat, ja que han promogut formes de privatització d'alguns riscos socials (la sanitat o les pensions sí, però el subsidi d'atur no), i a una reducció dels drets, ja que han buidat el seu contingut substantiu. La reconsideració política del nivell legítim de subsistència que subministra l'Estat, a base de modificar el nivell de cobertura, en extensió i intensitat, obre al capital privat nous espais de negoci en el sector de la provisió social, amb el reforç de la dependència del mercat o de les famílies. Si es redueix el nivell de cobertura, els grups socials que subsistien de la protecció pública o tenien dificultats d'inserció en el mercat de treball (jubilatats, dones, joves, desocupats, emigrants) el més probable és que passin a dependre de les famílies, mentre que els grups socials ben col·locats van trencant el vell pacte generacional i ocupacional mitjançant queixes fiscals i amb la manifestació de preferències per la compra de seguretat en el mercat. En aquest context, la reestructuració de la política de protecció s'orienta a reduir la qualitat de la protecció pública per estimular la compra de benestar en el mercat i traslla-

dar funcions de desmercantilització i costos a la família. La necessitat dels ajustaments es presenta sota imperatius de racionalització (reducció) de la despesa, i s'addueixen com a raons l'envelliment de la població, la desocupació i els problemes de finançament. Però les polítiques de protecció també obeeixen a un procés més ampli de mesures encaminades al restabliment de la taxa de benefici i les condicions d'acumulació. La fallida del model d'acumulació de tipus fordista i la transició a un altre de característiques postfordistes, ha comportat una expansió del capital financer i la posada en pràctica de mesures de reestructuració del sistema productiu: els processos de reconversió i reorganització industrial s'han combinat amb canvis en els models de relacions laborals, per la flexibilització i desregulació dels mercats de treball, la qual cosa no és aliena al debilitament del poder sindical i a una reducció del garantisme col·lectiu. A tot això caldria afegir una orientació regressiva del sistema fiscal, ja que es desplaça cap als impostos indirectes i tendeix a reduir la contribució de les rendes altes.

La segmentació dels mercats de treball es conjuga amb una segmentació paral·lela en l'àmbit de la ciutadania (Mingione, 1993; Rosanvallon, 1995) que afecta la concepció de la justícia social i les bases morals de la democràcia. En l'àmbit de la protecció social s'implementen mesures en aquesta direcció: una major discriminació en l'accés als recursos segons el grau de participació en el seu finançament (això és, en el mercat de treball), i una dualització entre els que estan dins i fora del sistema. Així, aquestes polítiques mostren la seva capacitat per modificar la distribució dels recursos, no ja entre classes sinó entre categories de la mateixa classe. La protecció social es mostra com un factor inductor de la desigualtat social: es produeix una separació entre els individus i les classes, no sols respecte a la seva posició econòmica en l'esfera de les relacions de producció, sinó també respecte als drets socials i a altres camps importants de desigualtat, com el consum.

L'ampliació de l'esfera mercantil en la protecció social se sustenta en la suposada eficiència del mercat com a forma d'organització econòmica i de satisfacció de les necessitats socials; amb aquesta finalitat, es considera que l'Estat ha de reduir la seva participació en l'economia i tornar al mercat espais en els quals desenvolupar activitats que puguin ser rendibles per al capital privat. A més, com la competitivitat de l'economia es connecta amb la disminució de costos laborals, el sistema fiscal haurà d'afavorir la inversió amb la disminució de la quantia de les càrregues socials que suporten les empreses, i la protecció social haurà de reduir les seves prestacions per desincentivar l'ociositat i reduir el dèficit, amb la qual cosa les

polítiques redistributives acaben per orientar-se cap a les rendes de capital en detriment de les rendes salarials.

La tendència en què estem immersos en aquest final de segle és la de culminar el cicle estatalització-desestatalització de la protecció social, amb l'establiment de noves regles sobre quins recursos es distribueixen, en quin moment, a qui, en quina proporció i de quina forma. Aquesta reestructuració modifica la posició relativa que tenien Estat, mercat, família i comunitat en el subministrament de protecció. La disminució que experimenta l'Estat es dirigeix en gran part al mercat i, per defecte, a les famílies i a la comunitat; la desresponsabilització de la protecció social remercantilitza les condicions de vida, ja que fa la subsistència més dependent del mercat. A causa de l'enduriment de les condicions d'accés a les pensions, a la desocupació o a les rendes mínimes d'inserció, es redueix el valor de canvi del salari diferit (o indirecte) que es perllonga fins a rebaijar el preu del salari directe: cal treballar més o en pitjors condicions, per obtenir el mateix. Però a més, així que la millor protecció passa pel mercat, l'efecte que té sobre la substantivitat dels drets socials i sobre les desigualtats de gènere és rellevant. Els drets passen a exercir-se a través del poder de compra, mentre que el mercat de treball i la refamiliarització de serveis que prestava l'Estat castiguen més les dones i les capes baixes de la població. Sembla com si la desestatalització de la protecció social estigués reforçant el patriarcat en termes generals i dualitzant la protecció social: assistència pública, sector informal (família, amics, veïns) i voluntariat social per un costat, i mercat per l'altre. El cicle bé podria acabar aquí, malgrat que, efectivament, la modificació del marc regulador de càrregues i beneficis entre persones i grups que realitza l'Estat, és conseqüència de la interacció d'actors que competeixen pel control dels recursos i operen sota determinades restriccions; per això, analitzar el debat que es desenvolupa a Espanya pot resultar d'interès.

El debat sobre la reforma del sistema públic de protecció social a Espanya

Les principals posicions en el debat

En els darrers anys s'ha establert una viva polèmica sobre la viabilitat de l'actual sistema públic de protecció social a Espanya, i sobre les reformes que calen per assegurar-lo. A partir d'aquest i del tractament selectiu que ha rebut en els mitjans de comunicació de masses, s'ha instal·lat un cert clima de desconfiança respecte a la capacitat del sistema públic de pensions per assegurar els seus com-

promisos futurs. Tot i el risc de simplificar una mica el debat (i limitar-lo a l'àmbit de les pensions), les principals posicions en aquest s'hi podrien agrupar en tres grans conglomerats (tot i que, sens dubte, es poden establir subdivisions en cada un):

1) El primer conglomerat aplegaria aquells que mantenen posicions *neoliberals*; entenem per aquestes totes les que aposten per una reforma de la protecció social en un sentit privatitzador i/o restrictiu de la quantia i intensitat de les prestacions, i que es troben més o menys influïdes o condicionades per interessos financers i empresarials privats. Tals postures són mantingudes per diversos actors socials, el denominador comú dels quals és estar lligats a poderosos interessos econòmics i financers, en concret: la banca, la patronal CEOE, els partits de dreta PP i CiU, els acadèmics neoliberals a ells vinculats i alguns mitjans de comunicació d'orientació liberal i/o conservadora. Cal insistir que no tots els que proposen mesures de caràcter neoliberal (privatitzadores o de retallada) mantenen posicions totalment coincidents: en efecte, existeixen diferències i matisos entre les posicions d'alguns d'aquests actors¹⁰, però tots ells comparteixen la necessitat d'una reforma en sentit restrictiu d'un sistema de protecció social que és vist com inviable a curt termini i, en ocasions, com massa generós. Les seves propostes difereixen en el grau de radicalitat privatitzadora, però apunten en una direcció comú: reducció de la quantia de les prestacions, enduriment de les condicions d'accés a les mateixes, increment dels anys de càlcul de les bases de cotització, retard de l'edat de jubilació, introducció d'elements de gestió privada, foment de règims complementaris privats de capitalització, reducció de les cotitzacions empresarials, etc.

2) El segon gran grup d'actors s'aglutinaria al voltant de posicions que podríem denominar *socialdemòcrates moderades*; aquestes posicions serien defensades pel PSOE (i en el seu dia per quasi tot el govern socialista, sobretot pel seu últim ministre de Seguretat Social, Griñán) i la UGT, però també, en certa manera, pel sector majoritari de CCOO, el corrent Nueva Izquierda de IU, i fins i tot alguns sectors minoritaris de CiU, així com acadèmics de centredreta. El que uneix tots aquests grups és l'èmfasi en la viabilitat financera i la desitjabilitat social de l'actual sistema, encara que es proposen lleugers ajustaments en la seva regulació, com poden ser

¹⁰ Així, les propostes del Cercle d'Empresaris o d'alguns sectors de la Banca i la CEOE són bastant més neoliberals que les de CiU, o fins i tot que les del nou govern del PP (el ministre de Treball i Seguretat Social del qual havia militat a la UCD), però una mica menys que les d'alguns catedràtics d'economia, com Pedro Schwartz o José Barea (quí, malgrat tot, fou incorporat pel PP al seu equip de govern en un càrrec "tècnic").

la separació del finançament de les prestacions contributives i no contributives, la unificació de règims de la Seguretat Social, o l'apropament de les bases de cotització als salaris reals, però sense l'èmfasi clarament privatitzador i restrictiu de la despesa que caracteritza la primera posició: la filosofia en aquest cas seria més la de racionalitzar la despesa i la gestió, aclarir el finançament i corregir certes desviacions dels sistema des del punt de vista de la seva equitat. Novament, els sectors enumerats no mantenen posicions totalment identificables¹¹, però a tots els uneix la defensa d'un sistema de protecció social públic, contributiu i de repartiment (és a dir, el ja existent).

3) Existiria un tercer grup de posicions d'*esquerra no socialdemòcrata* (que també inclourien alguns *socialdemòcrates d'esquerra*); aquestes posicions, disperses, minoritàries i intel·lectualment heterogènies, poden trobar-se en el sector majoritari de IU, el sector crític de CCOO, alguns grups ecologistes, cristians i d'esquerra alternativa, i en col·lectius d'acadèmics i intel·lectuals vinculats a aquests últims. Aquests sectors compartirien algunes de les mesures proposades pels socialdemòcrates moderats, però afegirien la necessitat d'augmentar la protecció social fins als nivells de la Unió Europea (argumentant el caràcter irrisori de la majoria de les pensions actuals) i plantejarien propostes com les d'avançar cap a un finançament de la despesa social mitjançant un sistema fiscal realment progressiu, un ingrés universal garantitzat, la supressió d'incentius als sistemes privats de previsió, una major redistribució de la renda, la lluita activa contra la pobresa i la marginació, una gestió descentralitzada i desburocratitzada dels serveis socials, i una major vinculació entre la política social i l'econòmica i d'ocupació. La filosofia de base, en aquest cas, seria la d'una protecció social de caràcter universal, amb tendència a la incondicionalitat (superant, fins i tot, els esquemes contributius), amb objectius igualitaristes de redistribució del producte social (no tant d'assegurança de rendes), i incardinada dintre d'una política més global de transformació econòmica i social del capitalisme tardà.

En el que queda d'aquesta secció es procedirà a revisar i discutir les principals raons que han estat al·legades des dels enfocaments

¹¹ Sens dubte, les posicions oficials del govern del PSOE diferien en bastants punts respecte de les dels sindicats, per exemple, quant a la protecció per desocupació; tanmateix, en allò que concerneix a la reforma global del sistema de pensions, pot considerar-se que les respostes d'ambdós a les propostes neoliberals han estat bàsicament coincidents, i encara més des que el PSOE va passar a l'oposició.

neoliberals, per emprendre una reforma de l'actual sistema de protecció social a Espanya, mitjançant la contraposició dels arguments socialdemòcrates i d'esquerra¹², i fent especial émfasi en el sistema de pensions.

Arguments i contraarguments sobre la reforma del sistema de protecció social espanyol

Podem resumir en cinc epígrafs els principals àmbits de discussió sobre la reforma de la protecció social a Espanya: la qüestió demogràfica, el dèficit públic, les cotitzacions socials, els efectes de la protecció per desocupació i el debat repartiment versus capitalització.

La qüestió demogràfica

Alguns autors han observat que, en alguns enfocaments neoliberals sobre la reforma de les pensions, reneixen elements malthusians que presenten l'evolució de la població com un factor ineluctable que produirà la fallida de la protecció social pública (Torres, 1996). En efecte, s'afirma sovint que l'envelliment de la població, combinat amb l'augment o manteniment de la taxa d'atur, farien inviable el finançament del sistema a mig termini, ja que es provoca que menys actius hagin de mantenir amb les seves contribucions a més pensionistes cada cop. Es plantegen en aquesta línia mesures com el retard en l'edat de jubilació o la flexibilització d'aquesta (aquesta proposta és compartida al text del Pacte de Toledo), la reducció de la quantia de les prestacions (per diverses vies), i l'establiment de sistemes complementaris privats de capitalització.

Per als autors d'esquerra, aquest èmfasi demogràfic resulta sospitós perquè sembla impossible que no es destaquí un fet econòmic elemental: la viabilitat del sistema no depèn (o no únicament) del nombre de gent que cotitzi, ni de la relació entre aquests i la població dependent, sinó del que aquells siguin capaços de produir (Etxezarreta, 1996): en suma, del creixement de l'economia i dels

¹² Aquesta estratègia expositiva té alguns avantatges: en primer lloc, reproduïx els termes reals del debat, que s'han establert com a resposta a les propostes de reforma neoliberals; en segon lloc, aquesta estratègia permet connectar conceptualment les propostes amb els sectors i interessos que són al darrere; en tercer lloc, aclareix i ordena de forma bastant didàctica els punts en discussió, i, per últim, evidencia que no existeix ni pot existir un punt de vista o perspectiva analítica ideològicament "neutra" sobre el tema que ens ocupa.

increments de la productivitat¹³. N'hi ha prou amb apuntar, en aquest sentit, el fet que fa vint-i-cinc anys, a Espanya, pràcticament el mateix nombre d'ocupats produïa aproximadament la meitat que ara. El suposat problema demogràfic es revela, en el fons, com un problema de distribució del producte social (González Calvet, 1994: 29), que es manté (i fins i tot es pot agreujar) si s'introdueixen mecanismes de capitalització¹⁴.

S'han ofert també altres raons per rebutjar la gravetat de l'evolució demogràfica: per exemple, la progressiva consolidació d'un sistema relativament jove com l'espanyol (gràcies al qual els pensionistes que es vagin incorporant hauran cotitzat molt més per terme mitjà que els actuals), provocarà que es redueixi el ritme de "l'efecte substitució", la qual cosa permetrà que el ritme d'increment de la despesa dels últims anys, en la mesura que fos a causa d'aquest efecte, es redueixi i es contraresti en part la pressió demogràfica (MTSS, 1995). En següent lloc, tot i que és cert que la població més vella augmentarà, també ho és que descendirà la més jove, cosa que alliberarà recursos públics (educació, sanitat, etc.) que poden compensar bona part de la major despesa en pensions (Millán, 1996: 89ss). Aquest darrer autor també afirma, en tercer lloc, que determinats fenòmens que han augmentat "artificialment" (per raons diferents de l'edat) la despesa en els últims anys desapareixeran a curt termini: així passa amb les jubilacions per reconversions, o amb el fort increment de les pensions d'invalidesa, o amb la integració en la Seguretat Social de pensions procedents d'entitats privades o règims especials. Per altra banda, diversos càlculs sostenen que, en condicions estables, el sistema actual podria mantenir-se sense modificacions fins passat el 2020 (Pacte de Toledo), o fins i tot el 2030 (l'informe del MTSS i el de CCOO afirmen que amb un creixement del 2,5% del PIB anual, la despesa en pensions es mantindria constant fins el 2030; Millán (1996: 98) rebaixa el creixement necessari per a això

¹³ Així, l'informe del Círculo de Empresarios afirma que "en la medida que el aumento de pensionistas sea superior al de cotizantes esta relación (de dependencia entre ambos) sufre un deterioro que conduce a la presencia de problemas en la financiación de las pensiones" (Barea, 1995: 19), sense tenir en compte que el finançament no depèn d'aquesta relació en si, sinó dels increments del PIB i de la productivitat.

¹⁴ La qüestió consisteix en el fet que el jubilat consumeix actualment una part dels béns i serveis acabats de produir, però no menja, ni vesteix, ni usa productes que va guardar per a la seva vellesa fa quaranta anys, a excepció del seu habitatge. Per tant, el que importa és el seu dret a participar del producte present. I aquest dret pot reconèixer-se com a cotitzant de la Seguretat Social, com a propietari d'unes finques o com a particip d'un fons de pensions. Per consegüent, per al sistema de pensions l'envelliment de la població no és més que un problema distributiu: la determinació de la part del producte que correspon als jubilats (González Calvet, 1994: 29).

fins a l'1,16% anual)¹⁵. Per últim cal adduir que el ritme d'envelliment demogràfic a Espanya és inferior al d'altres països europeus com Alemanya, França o Itàlia (Missé, 1996).

És cert també que les taxes d'activitat i d'ocupació a Espanya són molt baixes (sobretot les femenines), i podrien créixer molt més si es realitzés una política activa de mercat de treball orientada a aquest fi. Política que, tanmateix, no es troba en l'agenda neoliberal. Contràriament, sembla raonable pensar que és una política de desregulació del mercat de treball i de destrucció de l'ocupació "de qualitat", la que pot provocar un descens del nombre de cotitzants i de la quantia de les seves cotitzacions.

El dèficit públic

La necessitat de contenció del dèficit públic i, especialment, de l'existent en el propi sistema de protecció social, ha estat un dels principals arguments utilitzats des de les posicions neoliberals per qüestionar la desitjabilitat i viabilitat de les pensions públiques.

L'argument del dèficit pot relativitzar-se a la llum d'algunes observacions. El primer que ha estat adduït per alguns estudiosos socialdemòcrates i d'esquerra és que no existeix dèficit en el Règim General de la Seguretat Social (les cotitzacions financen amb escreix les pensions contributives d'aquest règim), sinó en els règims especials, en alguns dels quals hi ha més pensionistes que cotitzants i en els quals les contribucions no augmenten al mateix ritme que les prestacions (MTSS, 1995; Etxezarreta, 1996; Millán, 1996). En rigor, el suposat "problema financer" de la Seguretat Social és el problema dels règims especials (Colom i altres, 1993 a: 34): el que s'està produint, aleshores, és més aviat una translació de fons del règim general als especials. Però, a més, les cotitzacions socials s'han usat també per finançar prestacions no contributives (pensions no contributives, serveis socials i sanitat), la qual cosa ha provocat la necessitat de transferències de l'Estat per reequilibrar el pressupost

¹⁵ Sens dubte, pot qüestionar-se la fiabilitat de qualsevol projecció econòmica a tan llarg termini, ja que una conjuntura econòmica desfavorable pot tirar per terra les previsions més optimistes; però també a la inversa: les projeccions catastrofistes sobre la futura "fallida" de la Seguretat Social poden veure's desmentides per la dinàmica econòmica real i, sobretot, per les polítiques que duen a terme els governs de torn.

de la Seguretat Social, i així facilitar que es pugui parlar de “dèficit” i de “desequilibris pressupostaris”¹⁶.

En segon lloc, alguns autors han mostrat raonadament certa sorpresa davant d'una obsessió amb l'equilibri financer i l'autosuficiència de la Seguretat Social que no es dona amb altres serveis i activitats de l'Estat. ¿Per què es tracta la Seguretat Social com si fos una empresa pública en comptes d'un servei social? Té sentit, d'aquesta banda, la pregunta que es fan Etxezarreta (1996) o Millán (1996): ¿per què haurien d'estar equilibrats els comptes de protecció social en termes d'ingressos-despeses, i no els de Defensa, Justícia, Interior, Obres Públiques o Cultura? ¿Per què es defineix com a dèficit el primer i no el segon? Recio ha formulat una resposta bastant aclaridora: els serveis socials i la Seguretat Social “son partidas con presupuesto independiente en las que el déficit es visible y se puede justificar el corte” (Recio, 1992: 59); la resta de despeses de l'Estat es troben, així, “amagades”, però si es comptabilitzessin amb els mateixos criteris, serien netament deficitàries, tot i que això no sembla preocupar tant¹⁷. En línia amb aquesta anàlisi, aquests autors proposen avançar cap a un finançament de la Seguretat Social via impostos directes i progressius (Etxezarreta, 1996; Colom i altres, 1993a).

En tercer lloc, s'ha al·legat que el dèficit públic, que sens dubte existeix com a tal, pot reduir-se de moltes maneres; entre elles n'hi ha una que sol aparèixer en els informes neoliberalers (la reducció i la limitació de les prestacions socials) i altres que, en canvi, s'acostumen a oblidar o a relegar a un segon pla: per exemple, la lluita contra el gran frau fiscal (que podria assolir fins al 70% de les rendes no salarials, segons estimacions del Instituto de Estudios Fiscales) i contra la morositat a la Seguretat Social (al voltant d'un bilió de pessetes, només per part de les empreses privades), o la reducció/

¹⁶ En aquest sentit, la proposta pràcticament unànime de separar i aclarir les fonts de finançament dels nivells contributiu i assistencial podria tenir un efecte beneficiós, ja que situaria el suposat dèficit en les seves justes proporcions, o fins i tot fer-lo desaparèixer. Per altra banda, si aquesta separació no s'acompanya de l'increment de les partides pressupostàries destinades a prestacions no contributives, a serveis socials i a sanitat, es traduiria en la pràctica en una retallada d'aquestes, ja que es finançaven en part gràcies a les contribucions.

¹⁷ Resulta certament curiós que molts mitjans de comunicació, fins i tot alguns no vinculats amb els enfocaments neoliberals, s'hagin llançat a proclamar un suposat “dèficit” de les pensions que, si existeix, és perquè es vol definir com a tal. Així, *El Periódico de Catalunya* del 28/06/96 titula: «Las pensiones serán deficitarias en 6 años». La pregunta que sorgeix és: ¿I per què no la despesa en presons, en la Casa Reial o en carreteres?

supressió de subvencions a les empreses¹⁸, de desgravacions a dividends o a les rendes invertides en plans de pensions privats (2 bilions i mig de pessetes des del 1989), de bonificacions i exempcions en les quotes empresarials a la Seguretat Social, etc.¹⁹

La conclusió que es desprèn dels anteriors arguments pot formular-se com segueix: un major nivell de despesa social no necessàriament implica un augment del dèficit: es tracta, en tot cas, de prioritats pressupostàries, no de lleis econòmiques inexorables. En definitiva, el dèficit públic (i la seva reducció) és un problema d'opcions polítiques, no sols financer o tècnic.

Cotitzacions socials i costos laborals

Les cotitzacions socials que les empreses paguen a la Seguretat Social són vistes des de l'òptica neoliberal com un "impost sobre l'ocupació" que encareix els costos laborals, desincentiva d'aquesta manera la contractació i genera atur i frau. La recepta a aplicar és clara: una reducció de les cotitzacions socials de les empreses (proposta compartida com a objectiu desitjable pel Pacte de Toledo en la seva recomanació sisena), compensada per augmentos en les quals paguen els treballadors, o per una pujada dels impostos indirectes com l'IVA. Però, un cop més, s'ha argumentat, des d'altres perspectives, que la realitat és molt més complexa del que aquest tipus de discurs sembla indicar.

Per començar, existeix una valoració política oculta en aquesta definició de les cotitzacions socials com un "impost", ni que sigui metafòricament. Des d'una altra concepció, les cotitzacions són, pel contrari, "un salari diferit" (Torres, 1996: 114) o indirecte que l'empresari està pagant a l'Estat perquè aquest garanteixi als assalariats un determinat nivell de protecció social²⁰. Aquest mecanisme permet que els salaris puguin mantenir-se en nivells relativament moderats, i descarregar els capitalistes dels costos de reproducció social de la força de treball. En una economia relativament tanca-

¹⁸ *El País*, 23/06/96; al diari li resulta "llamativo" que moltes empreses privades "reciban líneas de subvenciones que, en algunos casos, tienen solamente una justificación histórica y revelan hasta qué punto poderosos sectores privados españoles se benefician de dineros públicos".

¹⁹ Segons el president del Consejo Económico y Social, Federico Durán, "algunos legitiman que el Estado pierda dinero fiscalmente con ellos y en cambio no pueda perderlo en las pensiones" (*El País*, 27/09/95, citat en l'informe de La Caixa).

²⁰ Des d'una visió més en la línia de la filosofia que inspirava els creadors dels estats del benestar europeus, les cotitzacions serien un mecanisme d'estalvi forçós impositat per l'Estat a les rendes salarials, de forma que assegurés el seu manteniment relatiu fora de la vida activa.

da, resultaria fàcil per a qualsevol empresari compensar el cost de les cotitzacions amb la política de preus. Això no obstant, amb els processos d'obertura i globalització de l'economia, l'interès empresarial es dirigeix ara cap a la reducció de les cotitzacions, i relega a un segon pla altres vies de reducció de costos com la innovació tecnològica²¹.

Si es conceben les cotitzacions com a salari diferit, una baixada de les cotitzacions empresarials suposa, en el fons, una reducció encoberta dels salaris que les empreses paguen, i la translació del cost de protecció social a les cotitzacions dels treballadors o als impostos (que alhora són satisfets majoritàriament per les rendes salarials). En concret, rebaixar les cotitzacions socials i traslladar-les a impostos indirectes (com s'ha vingut fent a Espanya en els darrers anys) suposa una redistribució regressiva de les càrregues socials que a més pot influir negativament en la inflació (ja que augmenten els preus de venda), sense que això hagi fet augmentar significativament l'ocupació. Les mesures proposades suposarien, en suma, una redistribució de les càrregues socials favorable als capitalistes i, a més, sense cap garantia que això es tradueixi en un creixement de l'ocupació. Addicionalment, podrien plantejar problemes en la repetidament invocada lluita contra el dèficit públic²².

Si hom fixa més l'atenció en el cas espanyol, pot seguir la matissació de l'argument de la reducció de les cotitzacions. En primer lloc, els enfocaments neoliberals tenen raó quan diuen que les cotitzacions socials dels empresaris són més altes a Espanya que a la majoria de països europeus²³, però a això caldria afegir dues observacions més: en primer lloc, que l'explicació d'aquesta superior càrrega de

²¹ Sols l'establiment d'algun tipus d'aranzels socials (com ha proposat, entre d'altres, l'últim president de la Comissió Europea, Jacques Delors) o una mínima harmonització de les polítiques socials dels països de la Unió Europea faria ineficaç aquest poderós mecanisme de *dumping social*. Per contra, en condicions de globalització econòmica i liberalització del comerç internacional i del moviment de capitals, cada país tendirà a modificar a la baixa les seves despeses laborals, això és, reduir o moderar el creixement dels salaris i les prestacions socials.

²² Per aquests i altres motius, organitzacions com l'OIT o el Consell d'Europa s'han manifestat reiteradament en contra de l'adopció d'aquestes mesures (Torres, 1996).

²³ El 1995, a Espanya, les cotitzacions empresarials finançaven el 48,8% (53,2% el 1989) de la protecció social (el major percentatge de la Unió Europea), les dels treballadors el 17,2% (18,6% el 1989), i l'Estat únicament el 28% (26,3% el 1989); (Colom i altres, 1993a: 19; Pacte de Toledo, i elaboració pròpia). El relatiu descens del pes de les cotitzacions (tant d'empreses com de treballadors) en els darrers anys es deu per tant al fet que les aportacions estatals han anat augmentant progressivament la seva importància, però sense superar mai el 30% del total. Compareu aquest quadre, per exemple, amb el danès, en què l'Estat finança majoritàriament la protecció social: a Dinamarca el 1989, l'Estat aportava el 79,6% dels recursos destinats a protecció social, mentre que les empreses en pagaven el 8,7% i els treballadors el 5% (Clom i altres, 1993a: 19)

les cotitzacions sobre les empreses a Espanya cal buscar-la en la peculiar trajectòria històrica de la Seguretat Social en aquest país; quan aquesta es va implantar, altres formes de finançament eren difícilment viables, pels baixos salaris i la precarietat dels recursos fiscals de l'Estat franquista (fins al 1978 no es va implantar l'IRPF). La segona observació és que l'evolució global del tipus de cotització social pagada pels empresaris en els darrers quinze anys ha estat descendent; a més, aquest descens ha estat proporcionalment molt superior al del tipus de cotització aplicat a les rendes dels treballadors (Quadre 1). No s'explicaria molt bé, per tant, sobre bases purament "tècniques", la insistència sobre la necessitat de reduir-les encara més.

Quadre 1

Tipus de cotitzacions a la Seguretat Social 1979-1995 (%)

	1979	1995	Variació relativa
Total	34.30	28.30	-17.49
Empreses	29.15	23.60	-19.03
Treballadors	5.15	4.70	-8.73

Font: Pacte de Toledo (Congrés dels Diputats, 1995) i elaboració pròpia.

No sols cal relativitzar l'argument que diu que les cotitzacions a càrrec de les empreses són excessives, sinó que s'ha de qüestionar també que hagin encarit en gran manera el preu de la força de treball. Els costos laborals unitaris reals (CLUR) es compten entre els menors de la Unió Europea: el 1991, els CLUR a Espanya ascendien a 6,8 Ecus per hora, per 10,6 a Alemanya; 12,4 a Dinamarca; 8,6 a Holanda; 7,8 a Gran Bretanya; o 7,7 a Itàlia (Agüera, 1994). A més, la seva evolució en el nostre país ha estat clarament negativa des de l'any 1980 (Agüera, 1994; Roca, 1991; Millán, 1995; vegeu Quadre 2). Addicionalment, el pes de les pensions en els costos salarials és inferior al dels altres països europeus: 14,7% en Espanya per 22% d'Itàlia, 18% de França, 17% del Regne Unit, o 16,3% d'Alemanya (Missé, 1996).

Quadre 2**Evolució dels CLUR (*) a Espanya i a la CE: 1980-1992 (1980=100)**

Any	Espanya	CE
1980	100	100
1982	98,9	99,6
1984	93,1	96,9
1986	87,7	94,5
1988	86,9	93,1
1990	85,1	93,0
1992	84,5	93,1

(*) Deflactits pel deflactor del PIB.
Font: Agüera (1994).

Aquesta tendència s'ha donat a pesar que la taxa de productivitat de l'economia espanyola ha estat una de les més altes de tota Europa al llarg de la passada dècada, la qual cosa es deuria més a la productivitat del treball que a la del capital (Agüera, 1994). A la llum d'aquestes dades, resulta una mica arriscat culpar els costos laborals dels problemes de la protecció social i l'ocupació. El que sí sembla més contrastat és que els beneficis d'aquest increment de productivitat s'han distribuït majoritàriament a favor de les rendes del capital, i que això no s'hagi traduït en els nivells d'inversió i de creació de l'ocupació que podrien esperar-se (Millán, 1995).

El panorama exposat deixa al descobert l'inexacte de l'omnipresent discurs sobre els "sacrificis" en protecció social que són necessaris per assolir la "competitivitat econòmica". Malgrat la reducció continuada de cotitzacions empresarials i de costos laborals, i a pesar del diferencial que separa Espanya de la mitjana europea, no s'ha augmentat l'ocupació ni la tan invocada competitivitat. Això no constitueix, però, cap sorpresa si es considera que, generalment, els països més competitius compten amb sistemes de protecció social bastant avançats. Pot concloure's, per tant, que la competitivitat difícilment s'ha aconseguit a Europa, a força de reducció de costos laborals, ni d'ocupació mal pagada i desprotegida socialment, sinó més aviat per altres vies, com poden ser les inversions en formació i innovació tecnològica.²⁴

²⁴ Així, segons González Calvet (1988: 49): "tras las demandas de disminución de costes se esconde ineficiencia empresarial". Per altra banda, i independentment d'aquestes afirmacions, es podria sens dubte qüestionar que la competitivitat hagi de considerar-se com un valor en si mateix per damunt dels altres, i que les regles del comerç internacional s'hagin de basar en aquest tipus de mecanismes que indueixen la creació i la consolidació d'importants desigualtats de protecció social o benestar entre els països.

La protecció per desocupació com a desincentiu

La protecció per desocupació s'ha anat considerant des de fa anys per alguns sectors neoliberals com una "subvenció a l'ociositat" i un desincentiu de la recerca d'ocupació. S'ha arribat a afirmar fins i tot que les prestacions per desocupació constitueixen la principal causa de l'alta taxa d'atur del nostre país. Aquests arguments justificarien mesures de retallada i reducció de prestacions, així com d'enduriment de les condicions d'accés a aquestes, majors que les ja aplicades pels últims governs socialistes.

Altres autors tanmateix són del parer oposat. Recio (1992: 62ss.), per exemple, sosté que la teoria que diu que és la protecció social la que impedeix reduir l'atur no s'ajusta als fets en diferents sentits, i addueix les raons següents: a) en nombrosos països, inclòs Espanya, s'han fet retallades de la protecció sense que la desocupació hagi disminuït; b) els països amb major protecció solen tenir les taxes d'atur més baixes; pel que fa a Espanya, a més, la cobertura ha evolucionat de forma inversa a la taxa de desocupació; c) és difícil a Espanya que les prestacions desincentivin la recerca d'ocupació, si tenim en compte els seus reduïts nivells de quantia i cobertura, inferiors als europeus; d) en paraules del mateix Recio: "para que el argumento fuera aceptable debería mostrarse además que existen puestos de trabajo disponibles que no se cubren", quan en realitat hi havia una proporció de quinze desocupats per vacant el 1991 (Recio, 1992: 63); e) l'argument es basa en el supòsit molt discutible que diu que la majoria de desocupats ho són per pròpia voluntat; no obstant això, la immensa majoria dels nous desocupats ho són per finalització de contractes temporals (Martínez Noval, 1996), i en menor nombre per acomiadaments i regulacions d'ocupació, no perquè facin un càlcul maximitzador en termes d'ingressos/oci i decideixin que cobrar el subsidi els proporciona major "utilitat" que treballar: aquest cas probablement sols existeix en el món ideal d'alguns economistes neoliberals (González Calvet, 1988: 45-46). El 78% dels treballadors que incrementen l'atur el 1994 ho fan per finalització de contractes temporals i sense dret a indemnització (*El País*, 18/6/96). Aquest fenomen no resulta sorprenent si es té en compte la política de flexibilització del mercat de treball implementada al llarg de l'última dècada.

Privatització i eficiència

Des de les postures neoliberals s'ha argumentat amb insistència la necessitat de privatització total o parcial del sistema de pensions²⁵, i s'ha deixat en mans de l'Estat l'assegurança d'uns mínims assistencials per a les persones que no hagin estat capaces de generar fons suficients al llarg de la seva vida activa. La defensa de sistemes privats de capitalització (com el que ja funciona a Xile, o el que es va establir a Mèxic) o de la introducció de mecanismes d'aquesta mena en el sistema públic, s'ha basat en l'argument de la ineficàcia econòmica i social dels sistemes públics *per se*. Molts autors, tanmateix, han aportat nombroses raons econòmiques i socials que desestimen aquest tipus d'arguments.

En efecte, la discussió econòmica sembla bastant concloent en aquest sentit: els sistemes públics són els únics que poden garantir no sols l'equitat o la solidaritat social, sinó també l'eficiència del sistema (Torres, 1996; González Calvet, 1988 i 1994). Com afirma González Calvet (1994: 37): el "dilema eficiència/equidad es falso: la equidad es eficiente". Segons aquest i altres autors d'esquerra, els desavantatges dels sistemes privats de capitalització superen amb molt als dels sistemes públics: així, els primers *a)* no poden garantir a llarg termini les prestacions, ja que la seva rendibilitat depèn de la bona gestió de les inversions i al cycle econòmic; *b)* no eviten els problemes de "selecció adversa": poden establir-se barreres d'entrada a determinats col·lectius; *c)* el problema del "risc moral" o possibilitat de frau tindria com a conseqüència major control i menor cobertura; *d)* no actuarien com a estabilitzador automàtic de la demanda agregada; *e)* no poden afrontar les crisis econòmiques periòdiques ni garantir la revalorització de les prestacions segons la inflació; *f)* els seus costos d'administració serien majors per la seva més gran heterogeneïtat de contractes d'assegurança que oferirien; *g)* no poden efectuar una assignació intertemporal de recursos òptima, ni establir mecanismes redistributius; i *h)* els beneficiaris sempre tindrien una posició més dèbil a l'hora de reclamar els seus drets enfront d'una empresa privada que davant un Estat formalment democràtic.

Els sistemes privats, sens dubte, suposen a més una mercantilització creixent de la protecció social i de les relacions socials en

²⁵ El debat sobre la privatització de la protecció social s'ha dirigit sobretot a les pensions, i no tant a la protecció per desocupació, probablement perquè resulta difícilment sostenible que el mercat pugui assumir riscos com els produïts per l'evolució de l'atur. Malgrat això, no han mancat tampoc propostes en aquest sentit; per a una crítica d'aquestes, vegeu Roca (1992).

general, ja que fan els individus més dependents del mercat de treball assalariat i de la posició que hi obtinguin (Monereo, 1996: 43ss.). Des de posicions socialdemòcrates i d'esquerra, se sol argumentar que aquests sistemes consagren una filosofia individualista i insolidària: un sistema de capitalització es configura com una assegurança individual on la prestació a cobrar en un futur es finança únicament i exclusivament a partir de les contribucions efectuades al llarg de la seva vida pel beneficiari, i dels rendiments que aquestes hagin ocasionat; no existeix, per tant, cap mecanisme de redistribució de la renda, ni intergeneracionalment ni intrageneracionalment.

De qualsevol manera, tots els estudis redactats des d'una òptica neoliberal consideren inviable o molt difícil la instauració a Espanya d'un sistema de capitalització que substitueixi per complet el de repartiment, i opten més aviat per introduir gradualment elements que apropin el sistema públic a la filosofia d'"assegurança individual" que té el de capitalització: així, tots ells (fins i tot el Pacte de Toledo) posen èmfasi en la conveniència d'augmentar el grau de proporcionalitat entre prestació i contribució, la qual cosa allunya el sistema del principi de redistribució i igualació social i l'apropa a la reproducció de les desigualtats de renda prèvies²⁶. És per aquesta raó que, des de posicions d'esquerra, es percep en tot això un intent de debilitar el nivell públic i reforçar l'anomenat "sistema complementari", que s'assumeix a més que ha de ser de gestió privada. En la mesura que l'estratègia de reforma a seguir inclogui la potenciació d'aquest "nivell complementari", pot ser possible i justificable davant de la població realitzar successives retallades i reduccions de la protecció pública, assistencialitzar-la, i vehicular un major volum de recursos des de les rendes salarials cap als circuits financers controlats per les elits econòmiques que impulsen aquestes mesures. La "teoria de les tres potes" del sistema de pensions (contributiva, assistencial, i "complementària" o privada) resultaria ser, en el fons, un intent de semiprivatitzar i assistencialitzar el sistema públic de pensions, i de provocar canvis distributius de la renda favorables al capital, amb la utilització dels arguments "tècnics" de l'"eficiència", la "demografia" i la "competitivitat". Cal adonar-se a més que, com ha

²⁶ Sempre que, és clar, aquest "augment de proporcionalitat" no es refereixi a la correcció d'algunes situacions de manca d'equitat existents en l'actual sistema. Per exemple, una major adequació de les bases de cotització als salaris reals, i també la simplificació i unificació dels diferents règims (mesures defensades també al Pacte de Toledo), podrien tenir un efecte de major redistribució. Així mateix, el reforçament del principi d'equitat horitzontal (que persones en la mateixa situació aportin i rebin la mateixa quantitat) també pot tenir efectes beneficiosos.

afirmat González Calvet (1988: 57), el fet que els fons de pensions privats es mantinguin com a “complementaris” és condició econòmica perquè alguns grups puguin obtenir mitjançant aquests una rendibilitat més alta que la que obtindrien en un sistema de repartiment. No es tracta tant de privatitzar *tota* la protecció social, sinó de *dualitzar-la* socialment²⁷.

Els fons privats de pensions, tanmateix, no han necessitat incentius addicionals als ja existents per desenvolupar-se de forma espectacular en els últims anys (Quadre 3). El 1996 quasi dos milions de ciutadans havien subscrit un pla privat de pensions²⁸, i en aquests es troben invertits dos bilions de pessetes que, gràcies a les desgravacions, escapen a un tributació ordinària. Aquest colossal creixement en pocs anys pot reflectir en part l'èxit aconseguït per les estratègies de determinats grups socials i econòmics interessats a crear un clima de desconfiança respecte de la viabilitat del sistema públic de pensions²⁹.

Quadre 3

Evolució dels plans privats de pensions en Espanya: 1989 i 1996

	1989	1996	var. rel.
milions de pessetes	85.094	2.133.469	+2400%
núm. subscriptors	317.777	1.830.866	+476%

Font: *El País*, 12/5/96.

Pel que fa a això, la recomanació 14^a del Pacte de Toledo, que

²⁷ El propi José Barea ha deixat clara aquesta estratègia: ja que el canvi a un sistema de capitalització “no resulta viable”, es porta a terme una “*propuesta de carácter mixto*”: “*es perfectamente defendible, como hace el informe de Toledo en su Recomendación número 14, que el sistema público de pensiones se complemente, voluntariamente, con un sistema de capitalización privado, el cual debería beneficiarse de la «cláusula de fiscalidad más favorable*”. (Barea i altres, 1995: 9). Per altra banda, els grans bancs espanyols no semblen especialment interessats a afrontar els riscos (financers i socials) que una substitució plena del sistema de repartiment pot tenir a Espanya, i semblen preferir un sistema dual aquí, mentre participen activament en els sistemes de capitalització de Xile o Mèxic.

²⁸ És curiós el fet que *El País* (12/5/96) afirmi que “*casi el 20% de la población activa española*” es trobava coberta per aquests plans de pensions, la qual cosa és senzillament falsa: si comprovem aquest càlcul a partir de les pròpies xifres del diari ni tan sols resulta el 20% de la població *ocupada*, sinó l'11% de l'activa i el 16% de l'ocupada; es tracta d'un simple error comptable del redactor del diari?

²⁹ Com ha afirmat algun autor, els fons privats de pensions són “*el negocio financiero más importante que podría presentarse durante mucho tiempo*” (González Clavet, 1988: 45).

proposa incentivar els sistemes privats de pensions, obre una discussió sens dubte rellevant de cara a l'evolució futura del sistema. ¿Assumeix el Pacte de Toledo la comentada filosofia "dualitzadora" de les estratègies neoliberals, o pel contrari assegura una contenció d'aquesta mitjançant regulacions que fomentin els "sistemes col·lectius" i que incentivin fiscalment els nivells de prestacions complementàries de menor renda?. Segons alguns autors, el Pacte realitza una "lectura privatista del àmbito de la protecció complementaria a que hace referencia el artículo 41 CE (...), renunciando a estructurar una protecció complementaria voluntaria dentro del sistema de la seguridad social" (Monereo, 1996: 36); des d'aquesta posició crítica s'argüeix també que fomentar aquests sistemes és contrari al que recomana l'OIT en el seu Informe per a l'any 2000 (Monereo, 1996: 39-40; Torres, 1996); s'ha adduït, així mateix, que aquests "incentius" desvien recursos fiscals que podrien destinar-se al finançament del sistema públic de protecció, i els desvien de les obligacions fiscals de les rendes altes i mitjanes-altes, que són, per raons òbvies les que més tendiran cap als plans privats³⁰: el seu impacte global, per tant, podria ben bé ser de redistribució regressiva de la renda i de laminació del sistema públic de protecció. En qualsevol cas, és potser aviat per valorar els possibles efectes de les mesures que poden arbitrar-se o existeixen ja en aquest sentit. De totes maneres, aquests efectes dependran de les interpretacions que es facin de la citada recomanació, interpretacions que sens dubte poden ser de signe molt diferent. En aquest sentit, el setembre de 1996, després de la negativa de la CEOE a sumar-se a l'acord amb els sindicats, el Govern ja ha anunciat la conveniència d'augmentar les desgravacions fiscals als fons privats individuals de pensions, així com a les rendes que puguin generar.

Conclusió

Els raonaments exposats permeten considerar el cicle de la protecció social com un procés d'articulació de les desigualtats socials en què estan involucrats el mercat, l'esfera mercantil i l'esfera comunitària, a més a més de l'Estat; i permeten posar en dubte que la pretesa "crisi" del sistema públic de protecció social sigui una crisi

³⁰ Segons Torres (1996: 139) "*el grupo laboral que en la actualidad cuenta, en mayor medida, con un sistema de protección alternativo es el de directivos, mientras que sólo el 10% de las escalas inferiores de las empresas disfrutaban de él*" el 1995. Així ho creu també Monereo: "*son las clases medias y los trabajadores cualificados los que más se benefician de las ventajas que otorgan los sistemas privados de pensiones*" (1996: 62).

financera, demogràfica, d'eficiència, o fins i tot de legitimitat. Més aviat sembla respondre a una ofensiva ideològica que tracta d'imposar interessos financers i empresarials sobre els interessos col·lectius, i crear un clima de preocupació i desconfiança pel que fa a la viabilitat del sistema públic de protecció social, en virtut de l'accés privilegiat als mitjans de comunicació de masses dels qui l'impulsen, i de les polítiques governamentals que poden provocar que la profecia s'acompleixi a si mateixa.

La protecció social pública afecta lleugerament la disminució de les desigualtats socials, però això no ha d'interpretar-se pas com un argument per suprimir o retallar aquesta despesa per ineficaç, ja que probablement la protecció social ha compensat en part l'impacte d'altre tipus de mecanismes que han distribuït la desigualtat de forma regressiva: no hi ha dubte que, sense protecció social, els nivells de pobresa serien més grans, i la renda estaria més concentrada. Però cal plantejar-se dubtes sobre el sentit a llarg termini d'una política social que es limita precisament a aquesta lleugera funció *compensatòria*, sense entrar a incidir en les contradiccions socials que generen la seva pròpia necessitat.

Bibliografia

- ADELANTADO, J.; BONAL, X.; BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; NOGUERA, J.A.; RAMBLA, X.; SENSAT, N. (1996): «Un modelo para el análisis de las relaciones entre política social y estructura social». A *Democracia y Administración*. Santiago de Compostela. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración-Universidad de Santiago.
- ADELANTADO, J.; BOTELLA, J.; BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; SÁNCHEZ, J. (Coordinador); SARASA, S. (1996): *Aproximació a les reformes de l'Estat del benestar*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill.
- ADELANTADO, J.; NOGUERA, J.A. Y RAMBLA, X. (1997): *Las políticas de protección social en España*. A. J. SUBIRATS Y R. GOMÀ (Coordinadores): *Las políticas públicas en España*. Madrid. Alianza.
- AGÜERA, JOSÉ MANUEL (1994): «Es el capital, no los trabajadores, el que produce poco y gana demasiado». *Cuatro Semanas* (gener).
- AYALA, LUIS (1994a): «Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects». *Journal of European Social Policy*, 4 (3), pp.159-179.
- BANDRÉS, EDUARDO (1993): «Gasto público y redistribución. La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)». *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid. Fundació Argentaria.

- BAREA, JOSÉ (dir.) (1995): *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*. Madrid. Círculo de Empresarios.
- BAREA, JOSÉ Y GONZÁLEZ-PÁRAMO, JOSÉ MANUEL (dirs.) (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Bilbao. Fundació BBV.
- BAREA, JOSÉ; CARPIO, MAXIMINO Y DOMINGO, EUGENIO (1995). "El futuro de las pensiones en España. Comentarios al 'Pacto de Toledo'". *Cuadernos de Información Económica*, 95 (febrer).
- BILBAO, A. (1991): «Trabajadores, gestión económica y crisis sindical», A MIGUÉLEZ, F. & PRIETO, C. (coord.) *Las relaciones laborales en España*. Madrid. s. XXI editors.
- BRYSON, LOIS (1992): *Welfare and the State. Who Benefits?*. London. Macmillan.
- CACHÓN, L. (1995): Estado de Bienestar y capitalismo avanzado. A J. BENEDICTO Y M.L. MORÁN (eds.): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza.
- CC.OO. (1985): *El estado del bienestar*. CC.OO. i diversos autors. Barcelona. Columna.
- COLOM, OSCAR; CUATRECASAS, ROSA; ESPEJO, JOSÉ LUIS (1993a): «El desenvolupament de la Seguretat Social a Espanya». *Arguments i propostes*, 1 (febrer).
- COLOM, OSCAR; ESPEJO, JOSÉ LUIS; IBÁÑEZ, EDUARD (1993b): «Política social redistributiva a Espanya». *Arguments i propostes*, 2 (desembre).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1995): «Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse». *Boletín Oficial de las Cortes Generales* n^a 134 (12 d'abril de 1995).
- DE SWAAN, ABRAM (1992): *A cargo del Estado*. Barcelona. Pomares-Corredor.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. València. Alfons el Magnànim.
- ETXEZARRETA, MIREN (1996): «Acerca de la Seguridad Social». A Torres LÓPEZ, JUAN (coord.): *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*. Barcelona. Ariel.
- GINSBURG, NORMAN (1992): *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London. Sage.
- GOMÀ, R. (1995): «Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las políticas sociales». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm 4. Pàgs. 67-80.
- GONZÁLEZ CALVET, JOSEP (1988): «La reforma de la seguridad social». *Mientras tanto*, 33.
- GONZÁLEZ CALVET, JOSEP (1991): «Transformación del sector público e intervención en la economía». A Etxezarreta, Miren (coord.):

- La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Barcelona. Icaria-Fuhem.
- GONZÁLEZ CALVET, JOSEP (1994): «Por una política activa de bienestar social». *Gaceta sindical* (enero).
- GOODIN, ROBERT E. AND LE GRAND, JULIAN (1987): *Not Only The Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London. Allen & Unwin.
- GOUGH, I. (1982): *Economía política del Estado del Bienestar*. Madrid. Blume.
- GUILLEMARD, A.M. (1983): *Old Age and The Welfare State*. Londres. Sage.
- HABERMAS, J. (1986): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires. Amorrortu.
- HERCE, JOSÉ A. Y PÉREZ-DÍAZ, VÍCTOR (dirs.) (1995): *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Barcelona. La Caixa.
- HERNES, E. (1990): *El poder de las mujeres y el Estado del Bienestar*. Madrid. Vindicación Feminista.
- LE GRAND, J.; AND BARTLETT, W. (eds.) (1993): *Quasi-Markets and Social Policy*. London. Macmillan.
- LEIBFRIED, S. (1993): «Towards a European welfare state?» A C. Jones: *New perspectives on the welfare state in Europe*. London. Routledge.
- LEWIS, JANE (1993): *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. London. Edward Elgar Publishing.
- MARTÍNEZ NOVAL, LUIS (1996): «La protección por desempleo: ¿Qué hacemos con los parados?». *Temas para el Debate*, 15 (febrer).
- MILLÁN PEREIRA, JUAN LUIS (1995): «La distribución de la renta». A TORRES LÓPEZ, JUAN (coord.): *La otra cara de la política económica. España 1982-1994*. Madrid. Los Libros de la Catarata.
- MILLÁN PEREIRA, JUAN L. (1996): «La crisis financiera de las pensiones públicas: la rebelión de los argumentos». A Torres López, Juan (coord.): *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*. Barcelona. Ariel.
- MINGIONE, E. (1993): *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*. Madrid. Ministeri de Treball i Seguretat Social.
- MINISTERI DE TREBALL I SEGURETAT SOCIAL (1995): *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial*. Madrid.
- MISSÉ, ANDREU (1996): «El empleo como factor determinante». *El País*, 27 de juny.
- MONEREO, JOSÉ LUIS (1996): «La política de pensiones entre Estado y mercado». A Torres López, Juan (coord.): *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*. Barcelona. Ariel.
- O'CONNOR, J. (1987): *Crisis de acumulación*. Barcelona. Península.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid. Alianza.

- PATEMAN, C. (1995): *El contrato Sexual*. Barcelona. Anthropolos.
- PINKER, ROBERT (1971): *Social Theory & Social Policy*. London. Heinemann
- POLANYI, K. (1989): *La gran transformació. Crítica del liberalismo económico*. Madrid. La Piqueta
- RECIO, ALBERT (1992): «El país de los prodigios: plan de convergencia económica y relaciones laborales». *Mientras tanto*, 50.
- REQUENA, MIGUEL (1993): «Desigualdad social y dependencia familiar en España». *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid. Fundació Argentaria.
- RITTER, GERHARD A. (1991): *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional* Madrid. Ministeri de Treball i Seguretat Social.
- ROCA JUSMET, JORDI (1991a): *Pacte social i política de rendes*. Vic. Eumo Editorial.
- ROCA JUSMET, JORDI (1991b): «La distribución de la renta entre las clases sociales». A Etxezarreta, Miren (coord.): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Barcelona. Icaria-Fuhem.
- ROCA JUSMET, JORDI (1992): «¿Privatización del seguro de desempleo?». *Mientras tanto*, 52.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995): *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris. Seuil
- Sainsbury, D. (1994): *Gendering Welfare States*. London. Sage.
- THERBORN, GÖRAN (1993): «Los derechos de los niños desde la constitución del concepto moderno de menor: un estudio comparado de los países occidentales». A L. MORENO (compilador): *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid. CSIC-IESA.
- TITMUS, R. (1958): *Essay on the Welfare State*. London. Allen and Unwin.
- TORRES LÓPEZ, JUAN (1996): «La estrategia de reforma del sistema público de pensiones: el penúltimo botín». A TORRES LÓPEZ, JUAN (coord.): *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*. Barcelona. Ariel.
- WILLIAMS, FIONA (1989): *Social Policy: A Critical Introduction. Issues of Race, Gender and Class*. Cambridge. Polity Press.