

## **DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AL ESTADO DEL BIENESTAR**

*Gustavo Zaragoza Pascual. Profesor del  
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales  
de la Universidad de Valencia*

### **ANTECEDENTES**

El trayecto para la incorporación de España al moderno Estado del bienestar no ha sido fácil, ha estado salpicado de luces y de sombras, avances y retrocesos que han finalizado configurando un modelo determinado de dispensación del bienestar en el que comparte una serie de elementos comunes con otros países meridionales, eso que se ha venido en denominar la cuarta vía o modelo mediterráneo.

Pero conviene comenzar haciendo algo de historia, la entrada de España en la modernidad, el avance y la construcción hacia un estado equiparable al del entorno europeo se produce mediante un conjunto de transformaciones que se adoptan a partir de 1835, es en esa fecha cuando se abre la puerta hacia la construcción de las instituciones básicas (tanto políticas como económicas), concretamente entre 1843 y 1868 arrancan las principales instituciones, como son Hacienda, el Banco de España o las administraciones provinciales entre otras. Se inicia, en este mismo periodo, el equipamiento industrial moderno que favoreció la construcción de los ferrocarriles y el desarrollo del capitalismo financiero, también se produce un importante crecimiento de la renta por habitante. Estamos por tanto en los albores de un proceso de modernización del país en su conjunto. Uno de los avances políticos más relevantes del momento ocurre en el año 1890 cuando se establece el sufragio “*universal*” masculino. En este periodo se inicia un conjunto de transformaciones y una fuerte cohesión del movimiento obrero que dan paso a la creación de sindicatos de tendencia marxistas y anarquistas. La difusión de ideas más avanzadas a partir del krausismo y del Instituto Libre de Enseñanza propicia el movimiento regeneracionista que impulso las primeras medidas de carácter social, dando paso a un tránsito desde la beneficencia pública a un sistema de seguros, proceso que fue lento y complejo.

### ***El Instituto de Reformas Sociales.-***

En este primer apartado de carácter revisionista es indispensable realizar una parada para destacar la significación que tuvo en su momento el Instituto del Instituto de Reformas Sociales (IRS) y su contribución para marcar el camino hacia la construcción de un Estado moderno. Gracias a esta institución se construyeron las bases para avanzar, en materia de política social.

Conviene situar la tensión social vivida en el último tramo del siglo XIX e inicios del XX. A pesar de que las primeras estadísticas de huelgas no se inician hasta el año 1905, en los años previos, indicadores como la caída de los salarios, la crisis económica generalizada, el descenso constante en el Producto Interior Bruto, justifican afirmaciones tan contundentes como la de Juan Ignacio Palacio identificando la siguiente descripción: “La cuestión social en España destaca por su particular virulencia e intensidad”.<sup>1</sup>

El referente para nuestro país era claramente la Alemania de Bismark que había resuelto el problema de la unidad nacional y además había conseguido una original solución al problema social. Maura pretende a través del Instituto de Reformas Sociales que se produzca una revolución desde arriba, con anclajes tan sólidos como el tránsito desde el paternalismo y la beneficencia a la seguridad y justicia social. Con estas señas de identidad nació el IRS. Dos importantes influencias se producen para llegar a esta conclusión, por un lado el influjo del Krausismo español y por otro la figura de Gumersindo de Azcarate. Además de este alineamiento con la doctrina económica vigente en Alemania, se produce un acercamiento hacia conservadores partidarios de la doctrina social de la Iglesia y Krausistas muy vivamente relacionados con la Institución Libre de Enseñanza, estaban por tanto las bases para llegar a importantes acuerdos entre los principales estamentos de la sociedad española de principios de siglo XX. Una importante

---

<sup>1</sup> La construcción del estado social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales, &1. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2004

aportación a este movimiento se produce desde algo en principio tan alejado de las políticas sociales como es el ejército, en este sentido resulta determinante la figura del general Marvá, oficial de ingenieros, que al estudiar los ferrocarriles españoles se encontró no solo con los problemas que habían dado origen a la *cuestión social* sino con una situación intolerable debido a la numerosa mano de obra infantil que existía en los talleres ferroviarios, este tipo de injusticias señalan el camino del cambio y la dirección hacia el modelo alemán. Toda esta importante confluencia se produce en torno a Maura, que cuenta con apoyos de políticos como Maluquer, Escartín o Severino Aznar, creadores de lo que se denominará democracia cristiana y jóvenes neoconservadores como el vizconde de Eza y Sanchez de Toca que dan lugar a las condiciones para que definitivamente se ponga en marcha una iniciativa de consenso como el IRS.<sup>2</sup>

Previamente se había producido la puesta en marcha de la Comisión de Reformas Sociales (CRS), primera institución liberal que centralizaba las responsabilidades públicas en materia de atención social y que, por tanto, supuso el primer reconocimiento público de la necesidad de intervención estatal frente a la pobreza y el desempleo. Su finalidad era poner los cimientos de una institución de carácter estable que pudiera influir en el análisis e intervención ante la *cuestión social*, en ebullición en España y también en toda Europa.

Mediante Real Decreto de 23 de Abril de 1903, se pone en marcha el IRS, adscrito inicialmente al Ministerio de la Gobernación y con unos objetivos muy claros, preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, y diseñar las medidas necesarias para favorecer el bienestar de las clases trabajadoras, incorporando a los agentes sociales en los procesos de análisis de la realidad social. Uno de los avances más relevantes de la recién creada institución lo constituyó la incorporación de técnicas sociológicas modernas que permiten, por vez primera, realizar un análisis consistente y riguroso. Su primera labor consistió en recoger información para conocer la situación individual y colectiva de los trabajadores de los diferentes sectores productivos a través de técnicas novedosas, para aquel momento, como la utilización de la

---

<sup>2</sup> Ante el centenario del Instituto de Reformas Sociales, por Juan Velarde

encuesta, con la finalidad de obtener un conocimiento científico del estado real de la sociedad. Mediante la técnica señalada se llevan a cabo estudios acerca de temas tan relevantes como la jornada laboral, los salarios, la vivienda, el trabajo infantil y femenino o el asociacionismo obrero. Gracias a estos estudios y las evidencias obtenidas se facilita el consenso entre conservadores y liberales y sobre todo se acuerda la necesidad de una intervención directa, aunque moderada, del Estado en las relaciones laborales con carácter protector y subsidiario.

El carácter representativo del Instituto se acreditaba mediante la participación de la burguesía laica procedente de la Institución Libre de Enseñanza, el socialismo obrero, el catolicismo social y el regeneracionismo conservador, Precisamente en la heterogeneidad depositaba la institución una de las principales garantías del cumplimiento de su función de asesoramiento e intervención que se concretaba en las siguientes funciones:

a) Realización de estudios monográficos, principalmente sucesos relacionados con el mundo laboral, como huelgas, catástrofes mineras, malas cosechas, desabastecimiento y también con problemas sociales de gran calado como las condiciones de trabajo de niños y mujeres o el nivel de vida de los trabajadores.

b) Asesoramiento y apoyo técnico a los agentes sociales y al Gobierno, en asuntos especialmente relacionados con los derechos y deberes en el ámbito laboral través de arbitrajes laborales, laudo o mediación en los conflictos.

c) Apoyo técnico a las tareas legislativas , a tal efecto se formaban comisiones técnicas “ad hoc”, integradas por vocales especializados cuyos anteproyectos se debatían posteriormente en el Pleno del Instituto de manera que además de facilitar al Ejecutivo propuestas legislativas muy ajustadas permitía la discusión previa de las normas por los representantes de las partes afectadas.

d) La Inspección de Trabajo, que comenzó a funcionar como órgano del Instituto en 1907 y cuyo cometido no se limitaba a la divulgación y vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral, sino que recopilaban información, en

gran medida estadística, para los informes y proyectos de reforma social del Instituto.

e) Publicaciones y biblioteca, de manera que el (IRS) se constituye como una de las fuentes básicas de información sobre la cuestión social en las primeras décadas del siglo XX y supone un hito fundamental en el desarrollo de la Sociología y del Derecho del Trabajo en España.

### ***Lo que podíamos denominar políticas de igualdad.-***

El título de este apartado puede llevar a confusión ya que, la utilización del concepto *políticas de igualdad* es reciente y por tanto no se utilizaba en esta fase embrionaria de la política social, no obstante, en este apartado de antecedentes, no podíamos dejar pasar los importantes avances que se produjeron de apoyo a la mujer en el inicio del siglo XX. La situación de la enseñanza en España a lo largo del siglo XIX es el fiel reflejo del desolador panorama del país en lo social y en lo político, la enseñanza contemplaba a la mujer en un plano secundario. El acceso de la mujer al sistema educativo no buscaba, de ninguna manera alterar la función social de la misma, sino que pretendía, fundamentalmente, alfabetizarla e instruirla en algunos quehaceres domésticos para el mejor funcionamiento del hogar y de la familia. Mientras que en Francia a fines del XIX, las mujeres accedían a la segunda enseñanza, en España ni siquiera la primaria era obligatoria. El primer impulso para la incorporación femenina a la educación lo recibe del Krausismo a través de su anhelo de mejorar al ser humano que incluía de manera muy expresa la dignificación de la mujer. Los krausistas, disidentes de una cultura oficial que consideraba inoperante, estancada y excesivamente confesional comenzaron a elaborar su programa educativo a través de diversas instituciones: La Institución Libre de Enseñanza y posteriormente la Junta para la Ampliación de Estudios y la Residencia de Estudiantes, en todas ellas existe un marcado interés y preocupación no solo por la formación intelectual sino también por la “dignificación de la mujer”

Los Krausistas rechazan que el fin último de la “*fémmina*” fuera la maternidad, declarándola por ello incompatible con la vida social pública, por el contrario esta se vería enriquecida con la participación activa de la mujer. Estas tesis causaron fuerte impacto en un país como España, donde la educación

femenina se encontraba en un lamentable abandono, y en el que la educación de las niñas se subordinó siempre a la de los niños, llegándose así a unas elevadísimas cifras de analfabetismo femenino.<sup>3</sup>

Otro de los referentes indispensables en este proceso de equiparación de derechos entre hombres y mujeres es Fernando de Castro, religioso franciscano, precursor de un catolicismo liberal que fue nombrado rector de la Universidad de Madrid, puso en marcha propuestas igualitarias como el Ateneo Artístico y Literario de Señoras de Madrid o las Conferencias Dominicales para la Educación de la Mujer y la Asociación para la Enseñanza de la mujer que nace en 1879 con la finalidad de fomentar su educación en todas las esferas. Para ello proyecta crear establecimientos de enseñanza, organiza ciclos de conferencias y se convierte en la primera institución docente de carácter estable.

### ***Una última referencia a los avances sociales del siglo pasado.-***

El siguiente momento a destacar se establece mediante las Leyes de Dato, entre 1889 y 1890 a través de las cuales se reguló por vez primera la protección frente a los accidentes de trabajo, el trabajo de las mujeres y la prohibición del trabajo de los niños. Estas primeras leyes fueron seguidas por otras regulaciones que establecieron la reducción de la jornada laboral, el descanso dominical y la protección sanitaria de los obreros.

La creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión supuso el impulso, el fomento y la puesta en marcha de los seguros por invalidez, vejez y la promulgación de otras leyes de carácter social como el derecho a la huelga y el paro o el primer seguro obligatorio para los trabajadores de la industria. En el año 1920 se aprobó el retiro obrero y el seguro de maternidad en 1929. A partir de este momento se produce estancamiento y retroceso en materia de derechos sociales, fruto de dos acontecimientos dramáticos como son la guerra civil y la dictadura. Necesitamos avanzar, hasta bien entrado el siglo XX, para situar, en España, el modelo de Estado de bienestar moderno, con un importante retraso respecto a otros países europeos. Para la mayor parte de los autores, su origen es una consecuencia de la aprobación de la Constitución

---

<sup>3</sup> López Morillas J. El Krausismo español. Perfil de una aventura intelectual. (1980)

Española de 1978, ya que es precisamente a través de ese documento cuando se reconocen oficialmente los derechos sociales, de los españoles en un contexto democrático. Sin embargo, Rodríguez Cabrero (2004) establece el origen con anterioridad, coincidiendo con el desarrollo del capitalismo industrial y un incipiente modelo de seguridad social bajo la dictadura del general Franco. A continuación seguiremos la tesis de este autor para analizar las diferentes etapas a las que se ha visto sometido el desarrollo del bienestar durante el último siglo.

Una primera referencia se produce en 1960 con la creación y puesta en marcha del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), se puede considerar, el nacimiento de este fondo como un primer avance de lo que posteriormente serán las Pensiones No Contributivas. Por supuesto no estamos, todavía, frente a un derecho subjetivo y los procesos de tramitación dejaban mucho que desear en cuanto a garantías de los beneficiarios de unas prestaciones que eran de una cuantía escasa e insuficientes para la subsistencia básica. En el año 1963 se aprobó la Ley de Bases de la Seguridad Social y en 1970 la Ley General de Educación, en estas mismas fechas se produce un importante impulso al seguro obligatorio de enfermedad y aparecen los primeros servicios sociales para personas ancianas y minusválidas sin recursos. El último de los referentes predemocráticos lo podemos establecer en 1974 cuando se crea el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) que a diferencia del FONAS, alberga un componente de atención directa mediante instituciones residenciales dirigidas mayoritariamente a ancianos y menores.

### **DEMOCRACIA Y BIENESTAR**

Una vez analizados los antecedentes expuestos vamos a profundizar en la forma en la que se ha construido el moderno Estado del bienestar en España a partir del momento en el que se recupera la capacidad democrática. El hilo conductor, será el mismo autor referenciado con anterioridad (Rodríguez Cabrero), concretamente a través de su obra de 2004 de *“El Estado del Bienestar en España”*. Destaca especialmente la división en cuatro fases de la política social española de los últimos años:

a) El punto de arranque de las actuales políticas sociales hay que situarlo en la firma de los conocidos como Pactos de la Moncloa de 1977,

suscritos por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. En este primer periodo, vigente hasta 1981, se produce un importante avance en el reconocimiento de los derechos sociales manifestados en la Constitución de 1978, de forma que se origina un crecimiento considerable del gasto social, principalmente fruto de la extensión de las pensiones y de las prestaciones por desempleo. La financiación de este gasto ocurre por la nueva imposición directa fruto de la reforma fiscal de 1977 a través de cotizaciones de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social.

b) La segunda etapa (1981-1989), se inicia en un momento de crisis y desempleo provocado por el tránsito de un modelo *fordista* hacia una sociedad postindustrial. Durante este periodo los empresarios obtienen formulas de contratación temporal con el fin de que las empresas pudieran contratar en función de las necesidades de producción. Estas medidas vienen acompañadas de fuerte contestación social por parte de los sindicatos. No obstante, esta segunda fase también produce importantes avances sociales como la completa extensión de la protección del desempleo mediante la puesta en marcha de las prestaciones de tipo asistencial. Otra característica de este periodo es el importante crecimiento del déficit público que complicaba la incorporación de España a la Unión Europea. La estrategia desreguladora llevada a cabo por el gobierno provoca una fuerte oposición que propicia el clima de tensión y agitación social que finaliza en una huelga general, momento en el que podemos considerar que da comienzo la siguiente etapa.

c) En el periodo comprendido entre 1989 y 1995 se aumenta la cobertura del desempleo, surgen las Pensiones No Contributivas (PNC) y se universaliza la asistencia sanitaria. Todos estos avances suponen un elevado aumento del gasto social. También durante este periodo de tiempo se produce una importante tensión social fruto del elevado desempleo y las medidas propiciadas por el Gobierno para facilitar la flexibilidad de los contratos. En el año 1995 se lleva a cabo la firma del *Pacto de Toledo* que provoca un paréntesis en la situación de tensión social, orquestando un respaldo unánime de todos los partidos y del resto de agentes sociales al sistema público de pensiones. Unos años antes, gestionados por distintas Comunidades

Autónomas se habían instaurado programas de renta mínima, siguiendo el modelo establecido en Francia de Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

d) La cuarta etapa recorre el periodo comprendido entre 1996 y 2001, esta se caracteriza por las negociaciones entre sindicatos y gobierno que favorecen la extensión del Estado del bienestar, aunque a costa de reducir en parte su capacidad protectora (se contiene el gasto y se endurecen algunas condiciones de cobro de pensiones) y se inicia un proceso de creciente privatización de servicios sanitarios educativos y sociales. En este periodo se racionaliza el sistema de la Seguridad Social (Ley 24/97), se revalorizan las pensiones mínimas y en 2001 se acuerda la mejora del sistema de protección.

Para acabar de ofrecer una referencia más descriptiva del actual modelo de bienestar español, conviene hacer un breve repaso de lo que ha sido el proceso de construcción de los cuatro principales sistemas de protección social: educación, sanidad, pensiones y servicios sociales, apuntando los principales hitos en los tres primeros y realizando un análisis más pormenorizado del más reciente, el Sistema Público de Servicios Sociales.

#### **a) Educación:**

La educación era, sin duda, una de las prioridades al abordar el cambio democrático en este país. Una primera consecuencia directamente extraída de los Pactos de la Moncloa, fue el compromiso de llevar a cabo un programa extraordinario de creación de centros públicos y la elaboración de un estatuto de centros subvencionados para mejorar la calidad. Distintas leyes y normativas han ido modificando el sistema educativo haciendo realidad la gratuidad de la enseñanza obligatoria y la total escolarización. Ampliar la formación de los jóvenes y retrasar la entrada en el mercado de trabajo han sido también dos objetivos a conseguir. Para ello se llevó a cabo la aprobación en 1983 de la Ley de Reforma Universitaria y de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), con el objetivo de desarrollar, el precepto constitucional de la autonomía universitaria y efectuar una distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias universidades, además de posibilitar la reforma de la organización y funcionamiento de la universidad para adecuarla al proceso de modernización y democratización de la sociedad española.

En 1990 se produce la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que derogó la Ley General de Educación de 1970, y adapta el sistema educativo en España a los cambios sustanciales producidos en la sociedad a partir de la democracia. Los puntos más importantes y novedosos de esta ley son. 1) Ampliación de la educación básica hasta los 16 años en condiciones de obligatoriedad y gratuidad. 2) Una reordenación del sistema con el establecimiento de las etapas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria, formación profesional 3) La reforma en profundidad de la formación profesional. Una de sus líneas directrices es también el desarrollo de acciones para las personas y colectivos en situaciones desfavorables, en especial la educación compensatoria y la educación de personas adultas.

La LOGSE fue sustituida por la Ley Orgánica de la Educación (LOE), aprobada en 2006 e inspirada en tres principios: alcanzar la mejora de la calidad de la educación, a través de un esfuerzo compartido entre familias, profesores, centros y administración, la no discriminación de ningún colectivo y tercero el establecimiento de objetivos educativos comunes con los países europeos. Otras novedades que incorpora es la creación de una asignatura llamada educación ético-cívica, en el nivel secundario y Educación para la ciudadanía en primaria.

### ***b) Sanidad***

En el apartado sanitario es necesaria una breve referencia predemocrática para destacar que desde el año 1967 la asistencia sanitaria de la Seguridad Social se había desarrollado intensamente y se fue consolidando una vasta y compleja organización sanitaria.

En el año 1978 se crea el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y posteriormente se aprueba la Ley General de Sanidad que da paso a la creación de un Sistema Nacional de Salud. En el diseño de este sistema se optó por el modelo de reforma ofrecido por la OMS y la UNICEF, entre cuyas características se señalaba la necesidad de reforzar el nivel de la atención primaria con el fin de racionalizar el gasto sanitario. Hay que hacer una especial mención al momento es que se inicia la redacción del borrador de la

Ley General de Sanidad, cuyo proceso de elaboración constituye un buen ejemplo de la tensión existente entre política económica y social.

La Ley General de Sanidad fue aprobada en 1986, unificando la atención primaria, la especializada y la farmacéutica. Preveía su financiación pública a través de ingresos del Estado y cotizaciones de la Seguridad social, destacando el hecho de que consagra una cobertura universal a toda la población. Proclama el derecho al libre ejercicio de las profesiones sanitarias, así como la libertad de empresa en el sector sanitario.

En 1989 se aprobó el llamado “Decreto de universalización” que propició la incorporación de las personas atendidas previamente por la beneficencia pública previa al Sistema Nacional de Salud. Todo este proceso de expansión del sistema sanitario se vio favorecido por la bonanza económica de la segunda mitad de los años ochenta.

En 1995, con el Real Decreto sobre al ordenación de las prestaciones, se elabora un catálogo o lista de los servicios autorizados y legalmente exigibles por el ciudadano y de aquellas otras prestaciones que quedan excluidas por no ser consideradas como “esenciales” para conservar la vida.

En la actualidad, a través de un proceso que ha llevado varios años, ya se ha procedido al traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, de manera que pueden regular su Servicio de Salud, pero la Ley General de Sanidad determina las líneas básicas.

### **c) Pensiones**

De manera muy general, podemos acudir a la definición que lo identifica como el sistema que trata de garantizar un nivel de ingresos a todas aquellas personas que no pueden mantener una vinculación con el mercado laboral, especialmente por razón de edad. En el caso español, este sistema se apoya, - a partir del Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social de 1985- en tres pilares: a) El nivel contributivo de la Seguridad Social; b) El nivel no contributivo c) Los planes privados de pensiones.

El primero de los pilares, se financia a través de las cotizaciones sociales realizadas por empresarios y trabajadores y cubre el derecho a pensiones de jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y a favor de familiares.

El alcance de la pensión viene determinado por la vida laboral activa. El segundo de los pilares, garantiza un nivel de ingresos mínimos de aquellas personas que han tenido una vinculación débil o inexistente con el mercado laboral y demuestran insuficiencia de recursos. Su financiación corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y son gestionadas por las Comunidades Autónomas. Contemplan el derecho a pensiones de jubilación e invalidez, así como prestaciones económicas por hijo a cargo. Por último, los planes privados de pensiones son contratos que se establecen con una entidad financiera, mediante los cuales se van a percibir, en la edad de jubilación, determinadas prestaciones en función de las aportaciones que hayan realizado y sirven como complemento del sistema público.

. Las pensiones asistenciales, dirigidas a personas con verdadera necesidad económica o enfermedad se diseñan con la Ley de Medidas urgentes para racionalizar la protección social de julio de 1985. Se trata de los inicios del desarrollo del nivel de pensiones no contributivas que se consolida en 1990 con la aprobación de la Ley que las regula, dando así cumplimiento al art. 41 de la Constitución que contempla su universalidad. Esta modalidad de pensión incluye las pensiones del FONAS y el subsidio previsto en la LISMI que a partir de la fecha de promulgación de esta Ley desaparecen oficialmente, al menos en los casos de nueva asignación. Existe una gran diferencia entre los importes de esta modalidad no contributiva y las primeras, de manera que se puede afirmar la existencia de una segmentación de los derechos sociales con mayor beneficio para las medidas que tienen un origen contributivo.

#### **d) Servicios Sociales**

En la Constitución vigente, los Servicios Sociales se definen como el conjunto de prestaciones que se ofrecen la comunidad al objeto de conseguir la prevención o eliminación de las causas que llevan a la marginación. Diferentes artículos de la Carta Magna se ocupan de la asistencia social y lo hacen estableciendo como ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y también de las Corporaciones Locales. En 1980 España firmó la Carta Social Europea, con la que asumía la obligación de dotarse de un sistema de servicios sociales. En abril de 1985, la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 26c obliga a los municipios mayores de 20.000 habitantes a prestar servicios

sociales a su población. En 1978 se crea el Instituto Nacional de los Servicios Sociales de la Seguridad Social (INSERSO), como gestor de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de seguridad social e integra el antiguo Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM). Una de las actuaciones más destacadas de este organismo fue la aprobación de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI), con la que se ponía punto final al hegemónico sistema contributivo de participación en la sanidad y en las pensiones. Prácticamente desde su creación el INSERSO, comienza a transferir sus competencias a las Comunidades Autónomas, con lo que se van modificando, constantemente, sus atribuciones.

El desarrollo administrativo del sistema se lleva a cabo a través de tres niveles: 1) Administración Central, con la intervención de distintos organismos que pertenecen a diferentes ministerios (Trabajo y Seguridad Social, Interior, Sanidad, Justicia ...) según la característica del servicio y del colectivo al que se dirigen 2) Administraciones Autonómicas que han ido asumiendo las competencias que contemplaba la Constitución y promulgando leyes específicas y 3) Administraciones Locales, con una población superior a 20.000 habitantes, según establece la Ley de Bases de Régimen Local. Las distintas Leyes existentes en las Comunidades Autónomas hacen una distinción entre dos niveles de intervención: Servicios Sociales Generales o Comunitarios que van dirigidos al conjunto de la población y tiene como objetivo la *información, orientación, cooperación social la prevención, la inserción social y la ayuda a domicilio*, y los Servicios Sociales de Atención Especializada, dirigidos a colectivos específicos de la población que presentan especial necesidad o un importante grado de vulnerabilidad, como pueden ser, entre otros: personas con minusvalía, personas o familias sin recursos o con problemas de toxicomanías, la infancia, la vejez y personas de etnia distinta a la mayoritaria. En la actualidad se debate en el Parlamento español el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con su aprobación puede cambiar considerablemente el mapa competencial en esta materia y dejar a los ayuntamientos sin la titularidad de diferentes servicios que hoy están prestando.

Uno de los principales hitos, en cuanto a intensidad del Sistema de Servicios sociales se produce con la publicación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios sociales en el año 1988, este Plan de prestaciones básicas pretendía a través de la cooperación de distintas administraciones, establecer una red eficaz de servicios sociales municipales.

En la década de los noventa se ponen en marcha, de forma descentralizada, por la mayor parte de los territorios del Estado español, una serie de medidas que se conocen como “rentas mínimas” o “ rentas de inserción” que son una serie de programas que constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. La población que atiende estos programas es bastante heterogénea, las personas demandante, que reúnen una serie de requisitos, acceden a las prestaciones económicas junto a acciones de apoyo social par su inserción social y laboral.

El trayecto del sistema no ha sido homogéneo en todo el territorio español, ya que a diferencia de los otros tres sistemas no existe una Ley de armonización estatal por tanto cada una de las Comunidades Autónomas ha promulgado su propia ley. La evolución la vemos reflejada en el cuadro siguiente en el que se relacionan las distintas normas que han existido en cada una de los territorios.

- **Andalucía**
- [Ley 2/1988 de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía](#)
- **Aragón**
- [Ley 5/2009 de 30 de junio, de Servicios Sociales](#)  
Ley 4/1987, de 25 de marzo **de ordenación de la acción social. (derogada)**
- **Asturias (Principado de)**
- [Ley 1/2003 de 24 de febrero, de Servicios Sociales](#)
- [Ley 5/1987 de 11 de abril, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Baleares (Illes)**
- [Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears](#)
- [Ley 9/1987 de 11 de febrero, de Acción Social](#)
- **Canarias**
- [Ley 9/1987 de 28 de abril, de Servicios Sociales](#)
- **Cantabria**
- [Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales](#)
- **Castilla-La Mancha**
- [Ley 14/2010 de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha](#)
- [Ley 3/1986 de 16 de abril, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Castilla y León**
- [Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León](#)
- [Ley 18/1988 de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales](#)
- **Cataluña**
- [Ley 12/2007 de 11 de octubre, de Servicios Sociales](#)
- [Ley 26/1985 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Comunidad Valenciana**
- [Ley 5/1997 de 25 de junio, por la que se Regula el Sistema de Servicios Sociales en el Ambito de la Comunidad Valenciana](#)
- [Ley 5/1989 de 6 de julio, de Servicios Sociales](#)
- **Extremadura**
- [Ley 5/1987 de 23 de abril, de Servicios Sociales](#)
- **Galicia**
- [Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales](#)
- [Ley 4/1993 de 14 de abril, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Madrid**
- [Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales](#)
- [Ley 11/1984 de 6 de junio, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Murcia (Región de)**
- [Ley 3/2003 de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales](#)
- [Ley 8/1985 de 29 de diciembre, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Navarra (Comunidad Foral de)**
- [Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre, sobre Servicios Sociales](#)
- [Ley Foral 14/1983 de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales](#) (derogada)
- **País Vasco**
- [Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales](#)
- [Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- [Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales](#) (derogada)
- **Rioja (La)**
- [Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales](#)
- [Ley 1/2002 de 1 de marzo, de Servicios Sociales](#) (derogada)
- [Ley 2/1990 de 10 de mayo, de Servicios Sociales](#) (derogada)

Cuadro 1.- Fuente IMSERSO

Como se puede comprobar existen Comunidades que siguen manteniendo el marco normativo original, procedente de la segunda mitad de los años 80, no obstante la mayor parte de las autonomías han decidido promulgar leyes de segunda generación, incluso, en un par de territorios se han promulgado, ya en el siglo XXI, leyes que han integrado algunos de los cambios que se han producido en políticas sociales y que afectan directamente al desarrollo y la implantación del actual Sistema Público de Servicios Sociales. Para facilitar la comprensión de la evolución del cuarto sistema de protección social vamos a recurrir nuevamente al formato de etapas, distinguiendo dos momentos claramente diferenciados:

1.- Destacar el primer quinquenio, para ser más exactos el tiempo transcurrido entre 2002 y 2007 por ser un periodo de expansión del Sistema, mediante la implantación y desarrollo de tres procesos de gran impacto en la ciudadanía:

a) Un primer elemento a destacar es el auge que adquieren las *rentas de inserción*, también conocidas como *rentas mínimas de subsistencia* que se reflejan en algunas de las leyes de Servicios Sociales o incluso en algunos Estatutos de Autonomía, como sucede en el caso de la Comunidad Valenciana que acoge en el texto de formulación de la reforma estatutaria el compromiso de creación de una renta. El Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece que corresponden a La Generalitat. promover las condiciones para combatir la pobreza de los ciudadanos valencianos, para lo cual establece, en su artículo 15, que, con el fin de facilitar la inserción social los ciudadanos valencianos en estado de necesidad tendrán derecho a una renta de ciudadanía.

Entre las leyes de Servicios Sociales que integran la renta en su articulado se encuentra la de Cantabria que en su artículo 28 la define como:

*Prestación económica de carácter periódico destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económicos, posibilitando a las personas en situación o riesgo de exclusión social la cobertura de sus necesidades básicas y proporcionándoles los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la incorporación a la comunidad mediante la participación en Convenios de Incorporación Social.*

Estas rentas se caracterizan por tres condicionantes que las diferencia de otras medidas prestacionales, el primero de ellos, tiene que ver con el perfil del beneficiario que se encuentra en edad laboral ya que actúa como renta familiar de subsistencia, en segundo lugar incorpora la obligación de llevar a cabo una contraprestación, como requisito para el cobro, siendo las medidas de inserción sociolaboral el tipo de actuaciones más frecuente que se impone a los beneficiarios y por último se caracteriza por la variación de la cuantía en función del número de miembros que integren la unidad familiar del solicitante.

b) Un segundo elemento de este primer periodo es la incorporación del concepto derecho subjetivo dentro de los textos legales de Servicios Sociales que han promulgado algunas de las Comunidades Autónomas, estableciendo un nivel de compromiso contractual entre los beneficiario de los servicios sociales y la administración pública superando la disponibilidad presupuestaria como requisito para la concesión.

.c) En tercer lugar, el momento más importante para el sistema se produce en diciembre de 2006, con la promulgación de la Ley para la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, que supone un importante avance en cuanto a derechos y prestaciones sociales para las personas dependientes. Se trata de una Ley que se promulga en el marco de la cooperación interadministrativa y establece niveles de cofinanciación entre la Gobierno Central y Gobiernos autonómicos. Sitúa el marco de medidas tendentes a evitar la desigualdad de género ya que establece prestaciones encargadas a sustituir abordajes familiaristas desarrolladas básicamente por mujeres y sobre todo incorpora el concepto derecho subjetivo, incrementando considerablemente las garantías hacia las personas dependientes que solicitan una ayuda. Su nivel prestacional se integran en el marco del sistema público de servicios sociales y su despliegue depende de las administraciones autonómicas.

2.- Si el primero de los periodos lo podemos calificar como expansivo, en el segundo, comprendido a partir del inicio de la crisis económica, (2008-2013) las actuaciones que se han producido han sido de limitación de derechos e incluso de recortes sociales evidentes. Un primer nivel de incumplimientos ha sido la falta de desarrollo real de la Ley de la Dependencia , recortando

también algunas de sus prestaciones iniciales como ha sido el pago de la seguridad social de los cuidadores familiares o demorando el periodo de aplicación en determinados grupos de dependientes, pero no ha sido esta Ley la única *víctima* de este periodo de recortes, la desaparición del fondo establecido para financiar el Plan Concertado supone un importante recorte a la financiación municipal de un sistema que descansa, toda su atención primaria en los Ayuntamientos,. Destacan en este periodo los constantes impagos y endurecimiento de condiciones de acceso en colectivos tradicionales del sistema, personas con discapacidad o menores en acogimientos familiares han visto mermada la atención institucional. Pero, se puede considerar que la mayor amenaza al sistema es la promulgación de la conocida como Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que, de ser aprobado en su actual texto propuesto por el Consejo de Ministros, desplaza hacia los gobiernos autónomos aspectos prestacionales y de titularidad que en la actualidad pertenecen a los ayuntamientos dificultando el acceso a los posibles beneficiarios.

A modo de conclusiones podemos afirmar que se trata de un momento crucial para el Sistema Público de Servicios Sociales, sometido a enorme tensiones e incertidumbres acerca de su arquitectura, e intensidad y con importantes elementos de riesgo como son el copago generalizado, la recentralización administrativa o la estigmatización de un sistema que nacía con una gran voluntad de universalización.

## BIBLIOGRAFIA

- Abrahamson, P. (1995) “Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?” en Sarasa, S. y Moreno, L. (comps.) (1995): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid. C.S.I.C /M.A.S.
  - Alemán Bracho, C. y Fernández, Tomás (2006) *Política Social y Estado de Bienestar*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Álvarez de Miranda Berta. (1996) “El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos” en: Varios Autores, *Dilemas del Estado de Bienestar*. Visor. Madrid
- BALLARÍN DOMINGO, Pilar. *La educación de las mujeres en la España contemporánea* (siglos XIX-XX). Madrid Síntesis, 2001
- Ballarín Pilar (1996) *Carmen de Burgos y la Educación de las Mujeres en Carmen de Burgos: aproximación a la obra de una escritora comprometida*: Almeria. Edita: Instituto de Estudios Almerienses
- Bueno Abad, J. R. (1992) *Los Servicios Sociales como sistemas de protección social*. Valencia. Nau Llibres
  - Casado D. y Fantova, F. (coords.) (2007) *Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid. Cáritas Española.
  - Casado, D. y Guillén, E. (1997) *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid. Editorial Popular
  - Casado, D. (1997) “Antecedentes históricos de la Política Social” en España, en Alemán, C. y Garcés, J. (1996) *Administración Social: servicios de bienestar social*. Madrid: SXXI.
  - Casado, D. (1994) “Servicios Sociales”, en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
  - Consejo Económico y Social (2008) *Informe 3/2008, sobre el borrador del V Plan nacional de acción para la inclusión social, 2008-2010*. Madrid. CES

- Del Pino E. y Rubio MJ.-Editoras- (2013) *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos
- De la Fuente Robles, Y. y Sotomayor Morales, E. (2009) “*Las políticas sociales en España: orígenes y evolución*”. En: *Política social y Trabajo social*. Fernández García T. y De La Fuente, Y. (coord.) Madrid: Alianza.
- Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia. Edicions Alfons el Mangànim
- Esping-Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel.
- Fernández García, T. y Ares Parra, A. (2002) *Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación*. Madrid. Alianza Editorial
- García Roca, J. (2006) “Memorias silenciadas en la construcción de los servicios sociales”, en *Cuadernos de Trabajo Social* No. 19, pp. 197-212
- Goma, R. y Subirats, J. (1997) *Políticas públicas en España*. Barcelona: Airel Ciencia Política.
- Gonzalez J.J. y Requena M. (2005) “Tres décadas de cambio social en España”, , Madrid Alianza Editorial,
- Laparra Navarro, M. y Pérez Eransus, B. (coords.) (2008) “La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación”, en *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA – Caritas Española, pp. 173-205.
- López Morillas J. (1980) *El Krausismo español. Perfil de una aventura intelectual..* Madrid. FCE
- Machín Romero, Antonio. *Julián Sanz del Río: Heterodoxo por necesidad*. Soria: Soria Edita, 2007.
- Marcuello Servos, CH. y Gutiérrez Resa, A. (Coords.) (2008) *Servicios Sociales, Modelos y Perspectivas. Una aproximación internacional*. Madrid: Ediciones Académicas.

- Moreno L. (2012). *La Europa Asocial*. Barcelona. Edita: Península
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1992) *Génesis y Desarrollo del Estado de Bienestar en España*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. *Documento de Trabajo 92-13*.
- Marco, José María, *Francisco Giner de los Ríos. Pedagogía y poder*. Barcelona: Península, 2002.
- Rodríguez Cabrero, G. (2007) “Financiación de los servicios sociales con especial referencia a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Situación y propuestas de mejora”, en Casado, D. y Fantoya, F. (coords) (2007) *Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Caritas Española, pp. 355-371.
- Rodríguez Cabrero, G. et. al. (2005) *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004) “La protección social a las personas en situación de dependencia en España”, en Navarro Vicent (coord.) *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Cabrero, G. (1994) “Estado de bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar”, en *Revista Internacional de Sociología* 8-9.
- Touraine, Alain (2005) *Un nuevo paradigma: para combatir el mundo de hoy*. Barcelona: Paidós
- Velarde Fuertes (2009) *Cien años de economía española*. Ediciones Encuentro.
- Zaragoza, G (1997) “Los Servicios Sociales Municipales en la provincia de Valencia. Luces y sombras de un sistema”.Reproexpres. Valencia