



TÍTULO

**LAS POLÍTICAS SOCIALES DURANTE LA TRANSICIÓN
HACIA LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA COMPARADA**

AUTORA

Mariana Iatco

Directores
Institución

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2013

Salvador Cruz Artacho y Valerii Mosneaga

Universidad Internacional de Andalucía

Tesis

Doctorado Interuniversitario: Movimientos sociales y construcción de la ciudadanía en el mundo contemporáneo en perspectiva contemporánea

ISBN

978-84-7993-919-9

©

Mariana Iatco

©

De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía

Fecha
Lectura

20/11/2012



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL
DE ANDALUCÍA

Sede “Antonio Machado” Baeza

Programa de Doctorado Interuniversitario

“Movimientos sociales y construcción de la ciudadanía en el mundo contemporáneo en perspectiva comparada”

TESIS DOCTORAL

LAS POLÍTICAS SOCIALES DURANTE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Dirigida por:

Dr. *Salvador Cruz Artacho*

Dr. Prof. *Valerii Mosneaga*

Presentada por: *Mariana Iatco*

República de Moldova

Universidad del Estado de Moldova

Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas

UNIA

Plan de investigación

Introducción

PARTE I

Consideraciones conceptuales sobre políticas sociales – parte componente de las políticas públicas

<i>1.1 Desarrollo y marco de las políticas sociales de dentro de las políticas públicas.....</i>	<i>18</i>
<i>1.2 Significados del concepto política social: viejos y nuevos desafío.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3 La tipología de las políticas sociales.....</i>	<i>49</i>
<i>1.4 Financiación de las políticas sociales y el impacto de la crisis mundial.....</i>	<i>59</i>

PARTE II

Aparición y desarrollo del Estado de bienestar

<i>2.1 Concepto del Estado de bienestar: naturaleza y objetivos.....</i>	<i>79</i>
<i>2.2 La diversidad de los Estados de bienestar.....</i>	<i>89</i>
<i>2.3 La comparación de los modelos del Estado del Bienestar.....</i>	<i>96</i>
<i>2.4 El cuestionamiento de la crisis del Estado de bienestar.....</i>	<i>105</i>

PARTE III

Políticas de protección social: concepto, estructura, funciones

<i>3.1 La protección social – aspectos conceptuales.....</i>	<i>119</i>
<i>3.2 Estructura del sistema de protección social: funciones y actores.....</i>	<i>132</i>
<i>3.3 Dimensiones de las políticas europeas de protección social: tendencias y desafíos.....</i>	<i>149</i>

PARTE IV

Un análisis comparativo sobre las políticas sociales en República de Moldavia y España

<i>4.1 El marco institucional de las políticas sociales en República de Moldavia y España.....</i>	<i>173</i>
<i>4.2 Objetivos e indicadores sociales de las políticas sociales en República de Moldova y España.....</i>	<i>253</i>
<i>4.3 El papel del Tercer Sector en el desarrollo de las políticas sociales en perspectiva comparada.....</i>	<i>303</i>
<i>A modo de reflexionar y conclusiones.....</i>	<i>335</i>
<i>Anexos y fuentes.....</i>	<i>349</i>
<i>Bibliografía.....</i>	<i>358</i>

Introducción

Actualidad de la investigación. Como se puede deducir del título, el presente trabajo está dirigido a entender y analizar un fenómeno extremadamente complejo y multidimensional como es la política social. La política social, nacida como una forma del control social de la población mediante la promoción del bienestar, ha tenido la finalidad de la estabilidad y la paz social. Independiente de las motivaciones, bien sea humanitarias, de justicia social, de amortiguación de los conflictos generados por el capitalismo o incluso de conservación del poder por parte del partido dominante, y de los factores que la han impulsado, como, por ejemplo, movimientos sociales, el obrero o el feminista, partidos políticos, grupos de presión o de interés, el resultado al final ha sido el crecimiento del Estado del bienestar.

En las últimas décadas del siglo XX pocos temas han sido más debatidos y han generado más literatura general y especializada que la política social y el Estado del bienestar. Las razones de este interés son numerosas. Afirmaría que nos afecta a todos en los ámbitos más personales y privados de nuestra vida, los de la subsistencia y el bienestar. De hecho, la construcción de un sistema de protección social para las personas es un logro de las sociedades avanzadas, que se fomentó, no sin esfuerzo, con las crisis y los numerosos conflictos, algunos de los cuales siguen todavía sin resolverse hasta hoy día.

El coste de las políticas sociales supone una gran inversión que afecta en nuestras sociedades a numerosas áreas de la vida comunitaria, tales como, por ejemplo, la económica, la fiscal o la presupuestaria. A pesar de este esfuerzo la desigualdad social sigue siendo considerable en nuestros días. Los partidos y los políticos han convertido el Estado del bienestar en el centro de sus programas y debates electorales por la trascendencia que las políticas sociales tienen para la ciudadanía.

Además, los cambios demográficos y sociales a los que estamos asistiendo contribuyen a que las necesidades de las personas aumenten y, por ende, las demandas de una mayor y mejor política social. Todo esto conforma un conjunto de

intereses, actitudes, reivindicaciones y medidas de sumo interés político social y de actualidad, a pesar de que los inicios del Estado del bienestar se remontan a finales del siglo XIX.

Desde finales de la década de los cuarenta del siglo XX hasta nuestros días, las políticas sociales se han ido consolidando en modelos institucionales de gran naturaleza normativa, que, por así decir, han encarnado los derechos sociales de la ciudadanía. En los últimos años el ciclo de la política social ha sufrido enormes cambios y trastornos, debido a los nuevos procesos económicos, políticos e históricos.

De momento, las características del nuevo ciclo de política social son, obviamente, inciertas y la literatura sobre él es muy abundante. Ahora bien, lo que si podemos observar es el campo en el que se confrontan concepciones y actores, necesidades sociales y procesos para afrontarlas. De esta manera, se plantean las siguientes preguntas: ¿Cómo se está construyendo este nuevo ciclo y enfoque de política social? ¿Mediante qué orientaciones, procesos, estrategias, estructuras y reorganizaciones?

Si en periodos en que la sociedad se encuentra en su conjunto en una trayectoria ascendente, varios de los problemas de la vida humana son menos obvios, al contrario pasa en periodos de crisis, marcados por la decadencia económica, pues éstos obtienen fuertes contornos y llaman la atención de una manera especial.

El interés por estudiar y analizar el funcionamiento de las políticas sociales surgió a lo largo de mi formación académica y del desempeño de mi labor como profesora de Políticas Públicas en la Universidad del Estado de Moldavia durante casi ocho años. Además, los estudios que realicé en la Licenciatura de Ciencias Políticas abrieron para mí nuevos horizontes de análisis y nuevos interrogantes que he tratado de abordar en esta tesis.

¿Qué intereses han primado hasta llegar a las actuales políticas sociales y qué procesos han surgido en otras sociedades?. ¿Qué caracteriza un sistema de protección frente a otros? ¿Cómo definimos las situaciones de necesidad y qué medidas se están

impulsando para resolverlas? ¿En qué medida se resuelven los problemas sociales y cómo podemos medir los resultados? ¿Qué objetivos se plantea la sociedad en transición y hacia dónde nos dirigimos? Son algunas de las preguntas que como profesional me he ido planteando y que, modestamente, espero poder abordar y contestar.

Por otra parte, la importancia de las políticas sociales es innegable en nuestras sociedades complejas, tanto como lo fue en anteriores épocas. Ya que en cualquier momento de nuestras vidas, ahora y siempre, nos podemos encontrar ante situaciones en las que precisamos de apoyos exteriores para superarlas. Esta es una de las cosas fundamentales que he aprendido durante mi trabajo de investigación: que la protección social no es sólo para algunas personas, sino para todas las personas, aunque sí es cierto que es más para unas que para otras.

El hecho de que exista desigualdad social es la razón por la que las políticas sociales llegan a ser útiles para algunos grupos sociales, pues nunca podremos resolver todos nuestros problemas individualmente. A veces necesitaremos de apoyos, orientación o cuidados ajenos, dado que a lo largo de la vida surgen acontecimientos, unas veces trágicos, como una enfermedad, un accidente laboral o la pérdida del empleo, y otras veces naturales, como la edad avanzada, el necesario cuidado de los hijos o el fallecimiento de la persona que aporta los ingresos en la familia. Esas situaciones pueden ocurrir y nuestras propias capacidades, las de nuestro entorno y las de nuestros familiares no puedan ser suficientes.

Es entonces cuando se hace necesario que otros mecanismos se activen para que no perdamos nuestros derechos básicos, en concreto cuando algo esencial falla a nuestro alrededor. Son las instituciones que trascienden lo privado las que, en esos momentos, tiene que velar por asegurar el bienestar social de las personas y la existencia de unos mínimos, aunque imprescindible, recursos que nos permitan seguir viviendo como ciudadanos/as de pleno derecho.

Además de señalar que la política social beneficia a todas las personas, no debemos olvidar que también nos incumbe a todos. Sin el ejercicio de la solidaridad,

la existencia de los Estados del bienestar no sería posible, y, como esa solidaridad no surge espontáneamente en nuestras complejas sociedades, es por lo que las autoridades públicas asumen la responsabilidad de generarla. Ya el famoso investigador Durkheim entendía por solidaridad una característica estructural más relevante de los sistemas sociales, por la que sus diversos factores se interrelacionan y forman un todo global.

Esta solidaridad se refleja en la solidaridad moral encarnada en las instituciones y en el sentimiento moral generalizado entre las personas. A lo largo de los diversos periodos históricos, y a causa de la evolución de la división del trabajo, se han producido dos tipos de solidaridad: la mecánica, basada en la semejanza propia de la sociedad preindustrial, a la que le caracteriza una fuerte conciencia colectiva, lo que se institucionaliza en el derecho represivo, y la orgánica de la sociedad moderna, en la que la mayor complejidad social implica un menor grado de conciencia colectiva y que se institucionaliza en el derecho restitutivo.

En cualquier sociedad se produce el hecho de la necesidad de la interdependencia, pues, como se sabe, nadie es autosuficiente. Surge la necesidad de contar con el resto de las personas en todos los ámbitos de la vida, lo que crea lazos de interrelación, que, a su vez, contribuyen a mantener unida la sociedad humana.

Podemos aplicar este planteamiento de interdependencia a las políticas sociales en nuestras modernas sociedades. Mediante las políticas sociales, se ayuda a los que están en situación de dificultad, se hace frente a los problemas sociales, y, mediante nuestros impuestos, se sufragan los gastos económicos de los servicios que sirven para procurar el bienestar social y la superación de los problemas sociales. Como esta corresponsabilidad no se realiza espontáneamente y, además, exige de una compleja organización, la responsabilidad política la asume el Estado. Indudablemente, este funcionamiento contribuye a la cohesión y a la paz social.

La política social es la que puede contribuir a la prevención y la disminución de los problemas sociales, con mayor impacto sobre otros aspectos de la sociedad, y, en primer lugar, sobre la estabilidad del bienestar. Lo que hay que subrayar es el

hecho de que las políticas sociales representan un sistema en permanente cambio. Por una parte, debido a las modificaciones en el tiempo, los factores sociales influyeron en la dimensión y la configuración de las necesidades sociales, y, por otra parte, a causa de la movilidad del contexto político, económico y social en concreto.

En estas condiciones, las políticas sociales plantean problemas de adecuación, tanto en relación con sus objetivos, actores que contribuyen a su realización, como en relación a las medidas prácticas para alcanzar los objetivos propuestos.

La especificidad de los problemas sociales en los países en transición desde un sistema totalitario hacia la democracia, con una economía de mercado, es una realidad hoy día. Por lo tanto, la implantación y solución de los problemas de esta categoría nos invita a reestructurar, repensar, analizar y evaluar los conceptos, nociones y establecimientos sociales, a reconsiderar valores sociales universales y nacionales y a construir nuevos marcos teóricos y soluciones prácticas.

La problemática del ámbito social actualmente en la República de Moldavia¹ es de máxima importancia, siendo un elemento de constante referencia de la mayoría de las decisiones adoptadas con respecto a la reforma social y económica. El análisis de la evolución registrada en planes sociales desde 1991 y de los pasos dados en relación con la reforma en la esfera social hasta el presente demuestra que las políticas sociales no han gozado de una atención primaria y necesaria para estudios en este marco, desarrollando más bien un papel marginal en las investigaciones y preocupaciones relacionadas con la reforma del sistema económico-social.

La inobservancia de este segmento nos preocupa más si tenemos en cuenta que la realización de la reforma económica ha de tener en consideración más problemas y tensiones sociales de lo que se creía inicialmente. La experiencia hasta hoy ha demostrado que los efectos sociales indeseados no sólo pueden llevar a empeorar

¹ *Situación geográfica: Europa sudoriental, entre Rumania y Ucrania, en el territorio comprendido entre los ríos Prut y Nistru, la República de Moldavia tiene superficie: 33.843 km². Población: 4.320 000 habitantes (2007). Densidad de población: 128 habitantes por km². Capital: Chisinau. Forma de Gobierno: república parlamentaria. Legislatura nacional: parlamento unicameral, compuesto de 101 miembros elegidos directamente mediante el sistema proporcional. Jefe de Estado: el Presidente.*

continuamente las condiciones de existencia, sino conducir al aplazamiento de medidas de reforma económica y a la disminución de estos efectos.

A partir de los nuevos cambios en la sociedad moldava, los problemas sociales que afronta exigen una atención especial y un estudio riguroso tanto por razones de equidad y justicia, como por motivos de eficiencia, orientación y utilidad de los recursos asignados a la actividad social, y a la mejor combinación de las medidas sociales con las económicas.

El grado de investigación. Desde el contexto transitorio hacia la democracia y la realidad mundial contemporánea, se está constatando que la política social entra en una fase de crisis, que varios autores se proponen analizar y explicar. En este sentido, la definición de la política social ha presentado dificultades para los investigadores, que de una manera sorprendente elaboraron numerosas modalidades de enfocar y tratar la política social.

Dado el hecho de la complejidad de definición, la mayoría de los analistas ponen el acento sólo sobre una serie limitada de factores, aunque se reconoce la necesidad general de un enfoque completo que abarque la entera escala de variables que influyen en el fenómeno de la política social.

El estudio de las políticas sociales se está realizado tanto por autores extranjeros, en nuestro caso españoles, como por autóctonos. Debemos mencionar que los estudios realizados en el dominio de las políticas sociales fueron efectuados por escuelas americanas y europeas, las cuales tuvieron como investigadores a *N. Barr, Pierson P., Esping-Andersen G., Marchall T.H., Mishra R., Titmuss R., Donati P., Drucker P., Aleman Bracho, Garcia Pelayo M., Gilbert N., Habermas J., Martinez M.A., Sartori G., Herrera Gómez M., Castón Boyer P.* y muchos otros que propusieron análisis específicos y clasificaciones teóricas con respecto al fenómeno de la política social. También se conocen una serie de autores propios, que aportaron varios estudios en este ámbito e hicieron valorosos análisis, pudiendo mencionar a autores como *Saca V., Teosa V., Mosneaga V., Rusnac G., Varzari P. Chistruga I.,*

Blanovschi A., Bulgar M., Dilion M., Caroioni Gh., Reabov L., Platon M., Trofimov V., Burloiu P., Negu I., Preda M., Zamfir C., etc.

Al mismo tiempo cabe mencionar, y no hay que olvidar, el marco normativo, el legislativo y las encuestas realizadas por varias instituciones públicas que sirvieron y sirven como bases pragmáticas de las acciones y cambios en la reforma social en la Republica de Moldavia y en el fomento del ámbito social en España.

Todos los autores formularon opiniones, clasificaciones y concepciones acerca del fenómeno de política social en una sociedad en cambio hacia democracia, que han contribuido al mejor conocimiento de esta problemática de investigación y que han servido como soporte teórico y apoyo práctico para la presente tesis de investigación.

La estructura y los objetivos de la investigación. La investigación de nuevas configuraciones institucionales en la reorganización de políticas sociales en una sociedad en transición hacia la democracia, desde un sistema de seguridad social centralizado, planificado hacia un sistema autónomo, descentralizado, y la perspectiva comparada es la finalidad de esta obra de investigación.

Pretendo ofrecer las bases analíticas e informativas esenciales, para comprender como se está configurando la política social en la sociedad moderna, compleja y en transición, partiendo de una perspectiva comparada.

Mi objetivo no es ofrecer recomendaciones pragmáticas para resolver el problema de las necesidades y conflictos sociales generados por el propio sistema económico, sino acercarnos a entender aquellos factores relevantes que influyen en la formación, expansión y consolidación del sistema de políticas sociales. También hacer una incursión histórica comparada en cómo se han desarrollado las políticas sociales en España, siendo una experiencia de análisis y de enseñanza para la elaboración de las políticas sociales moldavas.

Y debemos decir, también, que nos acercamos a este objeto de estudio desde una postura metodológica decididamente interdisciplinar, incorporando al análisis las aportaciones realizadas por diferentes disciplinas académicas, como la economía, la sociología, la politología, el derecho laboral, la historia, etc.

Tal y como hace mucho tiempo mencionaba y recomendaba el autor Titmuss R., sólo desde un enfoque abiertamente interdisciplinario se puede abordar un tema tan complejo y multidimensional como son las políticas sociales.

La hipótesis general de partida de esta investigación está relacionada con la perspectiva comparada del funcionamiento de las políticas sociales en la sociedad española y en la moldava. En cierta medida, hay que reconocer que han existido importantes y fundamentales avances en la política social de ambos países, pero aún siguen existiendo problemas sociales que presentan grandes dificultades en el desarrollo social, a los que no siempre se les da la adecuada respuesta.

A medida que se avanzaba en la fase de exploración de esta tesis, otros elementos de análisis fueron perfilándose, lo que contribuyó a plantear otras *hipótesis complementarias*:

- Otras políticas sociales son más eficaces. Algunos países europeos parecen tener más éxito en los resultados de sus políticas sociales, incluso España, pues han diseñado programas y han presentado niveles de protección social que no existe en Moldavia.
- Aunque sean evidentes las nuevas necesidades sociales, no se actúa con previsión. La intervención social que se realiza tanto en España como en Moldavia es sólo una respuesta a la demanda y, además, insuficiente. Así, por ejemplo, frente a los problemas y estimaciones acerca del aumento de personas mayores en el caso español y moldavo, o sobre la desinstitucionalización de los niños con más necesidades en Moldavia, no se están adoptando medidas específicas, ni parece existir una voluntad decidida de adelantarse a los problemas.
- El gasto social que se realiza en los ambos países es insuficientes para cubrir las políticas sociales destinadas a diversos beneficiarios. Las familias siguen siendo el principal marco de seguridad y sobre ellas a menudo recae la responsabilidad primaria del bienestar de sus miembros, sin recibir apoyos exteriores suficientes.
- No existe a menudo una coordinación entre los principales actores públicos del ámbito social (Moldavia – Ministerio de Trabajo y Protección Social; España – La

Seguridad Social y los Servicios Sociales), a pesar de que son las instituciones fundamentales que conforman las políticas de bienestar social.

Formalmente, el trabajo de investigación está dividido en cuatro partes. La **Primera parte** de esta tesis, titulada “*Consideraciones conceptuales sobre políticas sociales – parte componente de las políticas públicas*”, tiene un carácter introductorio y recoge un repaso de la literatura de especialidad, dirigida a conceptualizar y definir las características básicas de la política social. Esta Primera parte está dividida en cuatro capítulos. El primero refleja el desarrollo de las políticas sociales como una parte integrante de las políticas públicas, partiendo desde una perspectiva histórica-social dentro de la sociedad capitalista, dado que las políticas públicas constituyen el marco general para todas las políticas sectoriales, incluso sociales.

El II capítulo es un intento de enmarcar los significados del concepto política social en sus enfoques históricos. Describe las distintas concepciones que intentan explicar la compleja noción de la política social, tanto desde la perspectiva de los autores occidentales, como desde la de los autóctonos, relacionando la política social con la del bienestar social, para entender sus formas paradigmáticas, y subrayando que las políticas sociales consisten en un conjunto, más o menos coherente, de principios y acciones, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población.

Después en el III capítulo se recogen los principales modelos y tipologías de la política social, según las distintas realidades existentes en el Estado social y el último apartado intenta destacar y analizar los principales momentos de financiación de las políticas sociales. El IV capítulo trata de abordar un aspecto fundamental de la política social como es la financiación de ésta, ya que el gasto social sigue creciendo en el contexto del Estado del bienestar y las consecuencias de la crisis financiera.

La **Segunda Parte**, dedicada a la aparición y desarrollo del Estado del bienestar, como marco de las políticas sociales, analiza la naturaleza y el objetivo del Estado del bienestar, partiendo de su aparición histórica hasta nuestros días. Inexcusable es referirse a los diversos modelos del Estado del bienestar, lo que ha

dado lugar a distintos tipos de Estado del bienestar, en lo que tanta importancia tienen las variadas características económicas, políticas, sociales y culturales propias de cada sociedad. Ello nos facilitó la comprensión de la génesis y situación actual del Estado del bienestar existente en nuestra realidad. En el último apartado se describen las diferentes crisis por la que el Estado del bienestar ha atravesado y las críticas que más comúnmente se vierten sobre ellos. Aunque éstas son ya tradicionales, no por eso son menos importantes, ya que están en el origen de los actuales cuestionamientos e intentos de limitar su actuación.

La **Tercera Parte** de esta investigación se dirige al estudio de las políticas de protección social, partiendo en el primer capítulo del intento de definición y conceptualización del término protección social y de las situaciones a las que incumbe. Al mismo tiempo, se ha tratado de identificar la estructura del sistema de protección social, señalando las principales funciones y actores de este sistema que son los elementos componentes y mecanismos de elaboración e implantación de las políticas sociales. En el último capítulo se analizan las políticas de protección social que existen en el espacio europeo, su evolución y características principales, ofreciendo un marco comparativo del análisis. Ineludiblemente éstas afectan a la política social española y constituyen un marco de referencia y experiencia para las políticas sociales moldavas.

La **Cuarta Parte** analiza y desarrolla la realidad de las políticas sociales en la República de Moldavia y en España desde una perspectiva comparada. Esta parte también está dividida en tres capítulos. El capítulo I tiene como finalidad hacer un repaso del contexto transitorio, en un marco general, de la situación existente en la República de Moldavia y en España y los cambios traídos por el nuevo sistema de gobernación en Moldavia. El capítulo II intenta exponer los objetivos e indicadores sociales de las políticas sociales durante la transición democrática, los pasos dados por la administración del Estado en la reforma social, destacando la importancia de las variables socioeconómicas, para explicar el esfuerzo estatal en el bienestar social. Y se desarrollan las principales aportaciones de los intereses sociales a través del

Tercer Sector en construcción, la contribución y las orientaciones existentes en la consolidación del Estado del bienestar.

Como se puede apreciar, a partir del repaso realizado del contenido del trabajo de investigación, podríamos decir que **los principales objetivos** del mismo han sido básicamente los siguientes:

- determinar el marco y el desarrollo de las políticas sociales como parte componente de las políticas públicas;
- sintetizar las definiciones de la política social, haciendo al final una visión propia de la misma;
- realizar unas clasificaciones de los modelos de política social;
- explicar la financiación de las políticas sociales;
- determinar el desarrollo del Estado del bienestar;
- cuestionar sobre la diversidad del Estado de bienestar y sus críticas;
- analizar el sistema de protección social, mediante sus actores y funciones;
- comparar distintas políticas de protección social europeas como marco de referencia para la realidad social de la República de Moldavia;
- hacer un análisis comparativo de las dimensiones de políticas sociales en la República de Moldavia y en España;
- sistematizar y explicar el surgimiento y expansión del gasto público social en el sistema de protección social en la República de Moldavia y en España;
- sistematizar los objetivos de política social en la reforma social-económica en la República de Moldavia;
- destacar y interpretar las variables socio-económicas en el periodo de transición;
- destacar el papel del Tercer Sector en el desarrollo de las políticas sociales y las orientaciones actuales de la sociedad democrática en construcción y consolidación del Estado social;

El **planteamiento metodológico** general de este trabajo de investigación está basado en la aplicación de una estrategia integrada que tiene una finalidad triple: enriquecer la investigación, ampliar el horizonte del objeto de estudio y paliar las

posibles limitaciones que presenta la utilización de una sola técnica, contrarrestándolas con las potenciales de otras, ya que en el ámbito de las ciencias sociales se suelen aplicar distintas técnicas en el análisis de la misma realidad social.

Uno de los planteamientos metodológicos básicos de la investigación es que no todas las técnicas y métodos sirven para cualquier objetivo, por lo que hay que valorar las potencialidades de cada una y aplicarlas según las características del objeto de estudio, ya que por método se entiende el proceso dinámico adoptado a lo largo de toda la investigación y por técnica el instrumento utilizado en él.

Esa posibilidad de combinar los métodos y técnicas de investigación ha sido factible para los objetivos de comparar y de describir la situación que actualmente caracteriza a las políticas sociales de nuestras sociedades. Detallamos a continuación cómo han sido aplicados los métodos en la investigación:

- *El método histórico*: el análisis que se ha realizado de la evolución de las políticas sociales tanto en el marco europeo como en nuestra realidad, y en concreto en la República de Moldavia, se ha efectuado desde una perspectiva cronológica, intentando valorar la génesis y evaluación de las políticas sociales y las fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales que conforman la situación actual.
- *El método comparativo*: se ha tratado de adoptar tanto en la parte cuantitativa como en la cualitativa. En la primera, tratando de obtener datos en una serie cronológica lo más homogénea posible y relacionando la realidad más cercana con otros contextos más amplios (Estado español, Unión Europea). En la parte cualitativa, la reflexión generada sobre la realidad social ha tenido un referente de análisis de las políticas sociales en los distintos parámetros abordados (geográfico y temporal).
- *El método crítico – racional*: se ha aplicado en esta investigación desde dos puntos de vista: por una parte, desde la propia reflexión sobre los problemas sociales, evolución, retos y prospección de futuro que se les podía realizar sobre el actual Estado del bienestar en la República de Moldavia, y, por otra,

en el propio análisis del desarrollo teórico de las políticas sociales. Ha consistido en realizar una reflexión sobre las cuestiones pendientes que tiene planteada la política social, concretando en lo que concierne a las dos áreas o subsistemas analizados, a la recogida de datos oficiales ofrecidos por las instituciones públicas sobre las necesidades planteadas y a realizar, modestamente, una reflexión sobre los retos a los que se enfrenta la política social en un futuro inmediato.

- *El método cuantitativo*: en cualquier investigación sociológica conviene aplicar la cantidad y su incremento o decremento, constituyendo el objeto de la descripción o el problema a estudiar. Además, se considera básico para evaluación objetiva y la posterior crítica. En el caso del presente trabajo, ya que en el análisis de las políticas sociales interesa conocer las magnitudes estadísticas de sus principales indicadores así como la evolución y la comparación con otros ámbitos, bien con relación a secuencias temporales determinadas para obtener unas conclusiones objetivas.
- *El método cualitativo*: el objetivo es utilizar este tipo de perspectiva como complementaria a la cuantitativa y con el mismo objeto de estudio, aportar la visión cualitativa al análisis, de modo que la combinación de metodologías facilita una mejor comprensión de la realidad. Como puede observarse los primeros objetivos son comunes a las dos perspectivas: estudiar la evolución de las políticas sociales, su análisis comparativo geográfico y temporal y describir la situación actual de las mismas. Sin embargo, la perspectiva cualitativa permite ir más allá, y mediante el análisis del discurso social de los agentes sociales, en esta investigación se han pretendido detectar los problemas que la política social tiene planteados, explorar los retos a los que tendrá que dar respuesta y realizar una prospección de futuro acerca de los riesgos de disminución o desmantelamiento de las políticas sociales.

En general, hay que destacar que en una investigación los métodos utilizados desde una perspectiva combinatoria nos permiten observar la realidad social en su dinámica complejidad y su multidimensionalidad.

Por supuesto, los siguientes objetivos no finalizan el objeto de estudio, sino es un inicio para otras futuras investigaciones. Solamente pretendemos contribuir modestamente al análisis de este fenómeno de políticas sociales – intentando comparar algunas realidades y objetivos sociales fundamentales – que en los últimos años han estado en el centro del debate político e ideológico tanto en los países desarrollados como y en los en transición hacia un sistema democrático.

Creo que la elección de un tema de investigación está guiada, siempre, por un cúmulo de motivaciones, intenciones, juicios de valor, consideraciones éticas e incluso una visión ideológica de la realidad. Todo ello informa la elección del investigador social – de una forma consciente e inconsciente.

Si, esta intencionalidad en la elección del tema tiene inevitablemente un carácter normativo e incluso, ideológico en todas las ramas del pensamiento científico, más lo tiene, si cabe, en aquellas disciplinas que agrupamos bajo la etiqueta de “ciencias sociales”. En mi caso, también las motivaciones éticas o normativas han sido un factor en la elección del tema y, por tanto, en la consideración del grado de interés que he concedido al objeto de estudio.

Pues bien, desde el principio de nuestra tarea investigadora pensamos que estudiar políticas sociales, era estudiar el núcleo de aquellos problemas y conflictos sociales como la distribución de la renta, el desempleo, la pobreza, el bienestar humano, la seguridad vital, la igualdad, la justicia, junto con el estudio del entramado político e institucional democrático que permite resolver esos problemas. Me parecían los temas más importantes que deben ser estudiados si uno parte de una concepción moral y ética de las ciencias sociales y entiende que ésta debe tener un carácter fundamentalmente prescriptivo.

En general, el presente trabajo de investigación se propone dar luz a los fundamentos de las nuevas políticas sociales que están emergiendo en las sociedades

en transición, partiendo de la convicción de que estas últimas caminan hacia nuevas configuraciones relacionales del bienestar.

PARTE I. Consideraciones conceptuales sobre políticas sociales – parte componente de las políticas públicas.

1.1 Desarrollo y marco de las políticas sociales dentro de las políticas públicas

Para abordar el tema de esta investigación desde una perspectiva comparada y general es conveniente al inicio formular algunas consideraciones, tanto históricas como de carácter teórico, sobre el propio y complejo concepto de políticas sociales. Ellas nos permitirán comprender mejor el debate actual y nos ofrecerán los elementos de juicio necesarios para distinguir las diferentes concepciones que actualmente se proponen para definirla.

Debemos destacar que la expresión política pública es polisémica, con ella se hace referencia a varias acciones y cosas. Primero, nos conduce a las medidas de intervención pública y social realizadas por el Estado. También, la política pública se utiliza para referirse a los trabajos de análisis aplicados, normalmente realizados por encargo de los gobiernos, para orientar las intervenciones de política práctica.

Al mismo tiempo, con ella aludimos a la disciplina académica encargada de analizar estas investigaciones y políticas. A diferencia del anterior tipo de conocimiento, de carácter eminentemente pragmático, el otro caso se dirige a un conocimiento de índole más especulativo.

De modo que, como materia de conocimiento, las políticas públicas constituyen una síntesis, un marco interdisciplinario para el estudio de determinadas instituciones, problemas y procesos existentes en el proceso de gobernabilidad. Por su teoría y conceptos, capta elementos de economía política, ciencia política, sociología, antropología, ciencia jurídica y otras disciplinas afines. Por sus métodos se apoya en la estadística, en las técnicas de investigación social y en la historia, con el objetivo de aumentar el conocimiento de los cometidos y funciones de las políticas en la sociedad contemporánea.

Ya que la solución de los problemas sociales incumbe a las políticas sociales. En este sentido existe un campo de estudio centrado exclusivamente en la investigación y resolución de los problemas sociales, y que como hemos mencionado

procura utilizar instrumentos de investigación y los hallazgos realizados por las ciencias sociales.

En general, cabe mencionar que la solución de los problemas sociales en la sociedad de hoy, tal y como se ha procurado definirlos en términos genéricos, se dirige siempre a la *política*, como arte de gobernar en el que deciden fundamentalmente los administradores públicos de la sociedad.² En definitiva, se trata de la participación de todas las ciencias sociales en resolver los problemas sociales, en función de unos valores compartidos.

La idea es que la crisis actual del Estado del Bienestar nos dirige hacia un otro cuadro conceptual para entender la complejidad del proceso societario, donde se incluye la política social. El punto de partida es que la política social constituye una parte de las políticas públicas en el contexto del acta de gobernación.

Y, en cuanto no deja de ser política, está conectada con el sistema normativa y los valores existentes en una sociedad. En cualquier caso, la finalidad principal es resolver los problemas sociales en función de unas metas determinadas por los valores de manera jerárquica y buscando la máxima racionalidad.³ Por supuesto, el contexto que procuramos establecer es que los valores de la sociedad y las ciencias sociales se plasman en la política social, constituyendo un instrumento necesario para resolver los problemas sociales.

Por consiguiente, las políticas sociales son más que una asignatura, es un campo de estudio, cuyo objetivo es el análisis de la acción social para el bienestar, en la perspectiva de dirección política del sistema social.

En la misma continuidad de nuestro estudio, de lo que entendemos por política social que es como parte de las políticas públicas promovidas por los gobiernos para hacer frente a los desafíos de las necesidades e intereses sociales de la sociedad. Según afirma el autor Donati⁴ las políticas sociales representan aquel conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el

² HORTON, Paul B., LESLIE, George. R: *The Sociology of Social Problems*. Prentice Hill, 1984, p.4

³ BUNGE, Mario: *Economía y Filosofía*. Madrid, Tecnos, 1982, p. 61

⁴ DONATI, Pierpaolo: *La frontiere della politica sociale: Redistribuzione e nuova cittadinanza*. Milán, Ed. Angeli, 1985, p. 37

control social del bienestar por vía política, pero no significa en última instancia que el bienestar venga asegurado solamente por la política, ni menos aún por el sistema político, sino que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos.

De este modo, de los distintos esquemas definitorios e interpretativos de la política social que se han ido desarrollando históricamente, proponemos centrarnos en uno de los enfoques en los que están basados los derechos de ciudadanía, que supera los anteriores. En general, existió inicialmente una concepción de las políticas que se podría llamar “caritativo-existencial” más preocupada por la asistencia laica del Estado a los pobres y necesitados, una práctica e ideología surgida en siglo XVIII. Luego, la política social llega ser vista como un conjunto de objetivos, instrumentos y fines de control social, dirigidos de modo fundamental a mantener el orden público, que corresponden a la ideología liberal, siglo XIX.

Cabe señalar, que no ha faltado tampoco la perspectiva marxista de considerarla como una forma de reproducción social ampliada, reproduciendo las condiciones materiales de la vida de trabajo, lo que en la práctica significa transformar no asalariados en asalariados.

Al mismo tiempo se ha tratado la política social como un esquema de seguridad social obligatoria a través de los seguros sociales colectivos. Enfoque que corresponde a la ideología socialdemócrata. Y, no en última instancia tenemos que mencionar que la concepción que se está imponiendo, es interpretar la política social como la realización de los derechos sociales de la ciudadanía, lo que intenta procurar una garantía práctica, no sólo ideológica, de igualdad de oportunidades de vida.

No olvidemos mencionar que los enfoques apuntados históricamente, son en definitiva fruto de un compromiso del Estado y el mercado, que tienden a persistir hasta nuestros días. Porque los esquemas ideológicos que les acompañan no pueden adecuarse a las nuevas condiciones de la sociedad posmodernista. El nuevo contexto histórico requiere cada vez más la generalización de los actores y portadores de las

políticas sociales, una actitud reflexiva en las medidas de política social, y no en último lugar, se tiende hacia una orientación pragmática en la cual las políticas sociales se valoran por su eficacia o ineficacia más que por sus características ideológicas. El autor Donati afirmaba que debido a esas tendencias, se está empujando a las políticas sociales hacia un creciente “distanciamiento” respecto de las prácticas tradicionales que las ligaban al Estado.⁵

Sabido es el hecho que la política social es anterior a los Estados del bienestar, aunque haya sido durante el dominio de esta forma de Estado cuando alcanza un mayor desarrollo. Ya que en sentido estricto la expresión política social se utiliza para designar la intervención del Estado para hacer frente a los problemas de la denominada cuestión social.

El aspecto de la cuestión social es un desafío para la capacidad de una sociedad o un Estado, para existir como un conjunto vertebrado por relaciones de interdependencia. A veces en la sociedad existe o se experimenta el riesgo de una fractura social. Se crean amenazas con la ruptura por parte de grupos cuya existencia hace vacilar la cohesión del conjunto societario. De ahí surge que la cuestión social plantea una inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión social de una sociedad.

La fórmula de la resolución de la cuestión social consistió en articular los dos protagonistas del problema. En primer lugar, fue manejar una nueva concepción del Estado y de la sociedad. De modo que se rompe con la noción de Estado aislado del hombre y opuesta a él, y con la concepción individualista de la sociedad.⁶

En el desarrollo de las políticas sociales tuvieron lugar muchas transformaciones de importancia decisiva. Se comprende que la sociedad industrial inaugura un mundo de relaciones específicamente nuevo entre los sujetos sociales. Lo que iba a crear un nuevo vínculo social para evitar la desintegración en la sociedad moderna.

⁵ DONATI, Pierpaolo. *Risposte alla crisi dello Stato sociale*. Milano, F. Angeli, 1984, p.59

⁶ ZAMFIR, Constantin. STOICA, Laura. *O noua provocare: dezvoltarea sociala*. Bucuresti, Ed. Polirom. 2006.p.12

Esto se explica, de hecho que la división del trabajo implicaba una complementariedad de tareas. Ya que la sociedad está constituida por un conjunto de condiciones sociales desiguales e interdependientes. Esta diferenciación hacia la riqueza de una sociedad, le otorga su carácter orgánico.

Según el autor Durkheim⁷ el conjunto complejo de diferencias e interdependencias sociales debía preservarse de una manera cuidadosa. Sobre todo, por el hecho de que el progreso de la división de trabajo aumentan los riesgos de desintegración social. En este sentido, la solidaridad se constituye y se preserva sobre todo cuando la sociedad se vuelve más compleja. La razón reside en el hecho de que una política tiene que fijarse como objetivo el mantenimiento de esa unidad.

El mismo autor Durkheim asignaba al Estado una función reguladora de los intereses de los diferentes colectivos. Ya que el Estado es el órgano de pensamiento social, el administrador de los intereses colectivos.

De modo que para comprender la aparición de las políticas sociales tenemos que hacer una incursión histórica en el desarrollo del concepto de trabajo. De forma que a fines del siglo XVII hubo una transformación de la concepción del trabajo. De modo que el trabajo dejó de ser concebido como un deber que respondía a exigencias religiosas, morales e incluso económicas, para convertirse en la única fuente de riqueza.

Se generaliza la creencia de que el libre acceso al trabajo podría erradicar completamente la indigencia. De este modo, existía la confianza que superando las arcaicas estructuras de organización del trabajo, propias de un régimen de privilegios, se tenía la solución a los problemas sociales del vagabundeo y de todos aquellos que no encontraban su lugar en esa organización tradicional del trabajo.

El libre acceso al trabajo, que se impuso en el siglo XVIII tuvo un impacto decisivo en el desarrollo social. Dado que pone fin a los bloqueos que obstaculizaban el advenimiento de la condición salarial. Al mismo tiempo produce una conmoción que modifica el planteamiento que la sociedad de aquel entonces se hacía de los

⁷ DURKHEIM, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Barcelona, Ed. Orbis 1985. p. 119

desfavorecidos. Con su implementación la miseria deja de ser un problema de los grupos marginales, mendigos y vagabundos, y se convierte en un riesgo social que afecta a la mayoría de la población, a la sociedad entera.

Bajo el régimen del libre acceso al trabajo, se descubre que la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad. Porque el libre acceso al trabajo aun no era un derecho al trabajo. El trabajo era visto como una mercancía vendida en un mercado que obedece a la ley de la oferta y la demanda. Tuvieron lugar eventos y movimientos para institucionalizar el nuevo sistema de trabajo, liquidando las viejas instituciones del antiguo régimen. De manera que empieza un nuevo debate en torno al modo en que el Estado debía implicarse en la cuestión social.

Así se inicia el desarrollo de la política social estatal con una serie de medidas dirigidas a asegurar condiciones de subsistencia mínimas a indigentes que no podían o se habían vuelto incapaces de trabajar. Esta legislación social representaba un mínimo de solidaridad.

La primera legislación en materia de políticas sociales tendía a ir dirigida a poblaciones excluidas de toda participación en la producción. La ayuda que brindaba el Estado no corría el riesgo de incidir en el plano económico. Así en el caso de la asistencia obligatoria a los ancianos indigentes, se trata de transformar un cuasi derecho en un derecho efectivo, y no representaba una innovación espectacular. Sobre todo cuando el potencial beneficiario tenía que exhibir los signos de su desdicha. De forma que las políticas sociales estatales relacionadas con los trabajadores resultaban más complicadas introducirlas. Los dispositivos del sistema de protección se desplegaron de forma lenta.⁸

A principios del siglo XX tuvo lugar un largo debate ocasionado por la miseria del trabajador. Se reconocía el hecho de que la miseria se debía a la organización del trabajo. La ventaja de la asistencia era que uno sabía a qué atenerse. Las técnicas

⁸ LAZAR, Florin: *Introducere in politici sociale comparate. Analiza sistemelor de asistenta sociala*. Iasi, Polirom, 2010. pp.27-32

asistenciales habían sido aplicadas durante varios siglos. Bastaba con ampliar su jurisdicción y financiar su extensión.

El inconveniente del seguro es que se consideraba que un derecho social sólo era legítimo si concernía a quienes ya estaban casi fuera de lo social, en la zona de asistencia. Persistía la creencia de que el derecho no debía tocar la zona del trabajo precario, de las insuficiencias de la condición salarial. Los trabajadores que no querían caer en la miseria y dependencia tenían que defenderse por sus propios medios.

Al principio existía un recelo hacia el seguro. La vacilación que se manifiesta a principios del siglo XX entre generalizar la asistencia o la obligación de seguro es perfectamente comprensible. El seguro movilizaba una tecnología de intervención totalmente distinta que la asistencia. El tipo de protección que iba a asumir el poder público era inédita y concernía a poblaciones que no eran los asistidos tradicionales.

Lo que estaba en desarrollo era una nueva función del estado, una nueva forma de derecho y una nueva concepción de la propiedad. Frente al proyecto de solidaridad nacional financiada con los impuestos se abre paso a la fórmula del seguro. En parte porque se temía que generalizar la asistencia equivalía a aumentar la dependencia del pueblo, se opta por el modelo de un seguro al cual cada uno accede pagando cuotas.

De acuerdo con este planteamiento inicialmente se impone la obligación del seguro a todas las personas cuyos recursos sean tales que corren el riesgo de quedar incapacitados para atender por sí mismos sus necesidades, en caso de accidente, enfermedad o vejez. La opción por el seguro significa que la protección social abandona el territorio de la caridad generalizada, para moverse en el ámbito del derecho. El reconocimiento de un derecho que viene sancionado por un sacrificio igual. Mediante el contrato del seguro se pretende promover la emancipación de las clases obreras. La propuesta de seguro obligatorio era moderada, pero tenía el problema de ser demasiado innovadora que discurría en otra lógica de pensamiento y ese era otro problema.⁹

⁹ TAYLOR-GOUBY, P: *Reframing Social Citizenship*. Oxford University Press, 2009

El punto de partida era que la mayoría de los trabajadores eran vulnerables y podían ser miserables, en las medidas que estaban privados de la protección que proporcionaba la propiedad. Pero plantear la cuestión social en términos de oposición entre trabajo y propiedad hacía que el problema fuera, dadas las circunstancias, insoluble.

La cuestión social entonces fue redefinida y se plantea yuxtaponiéndose a la propiedad privada otro tipo de propiedad: la propiedad social. De esta manera, se puede permanecer fuera de la propiedad privada sin carecer de seguridad. Este nuevo modelo de política social estatal suponía la existencia de antagonismo de clases y al mismo tiempo intenta su superación.

Con la introducción de la seguridad social se va a producir la redefinición de la cuestión social dando lugar a un cambio de grandes dimensiones. La seguridad social procede de una transferencia de propiedad por la mediación del trabajo y bajo la protección del estado. Gracias a la seguridad social, seguridad y trabajo quedan ligados. El resultado va a ser que en una sociedad que se organiza en torno al trabajo asalariado, el estatuto asignado al trabajo genera las protecciones aseguradas por la propiedad.

Lo que permite realizar la técnica jurídica del seguro es la promoción de una propiedad social transferida. El pago de las cotizaciones de los trabajadores era una obligación ineludible que creaba un derecho inalienable. La propiedad del asegurado no era un bien vencible y las prestaciones eran realizadas por organismos públicos. El estado desempeñaba un papel protector, sin embargo no era una providencia, sino un guardián de depósitos, dedicado a la distribución de los bienes.

Con la implementación de la seguridad social, el salario deja de ser la redistribución del trabajo calculada para asegurar la producción del trabajador y su familia. Incluye una parte del salario indirecto, como renta para situaciones extra laborales que se definen negativamente. Pero que también pueden ser definidas positivamente como posibilidad de consumir, educarse, tener ocios. Paradójicamente, la propiedad ligada al trabajo iba a procurar una base para liberarse de la hegemonía

del trabajo. En un primer momento la propiedad transferida tuvo como función esencial preservar a la clase obrera de la degradación social.¹⁰

En este sentido, el capitalismo realizó con el seguro una operación alquímica. Conservaba los poderes de la propiedad, pero inauguraba un nuevo registro de seguridad. Antes del seguro obligatorio, para tener seguridad había que disponer de bienes suficientes, si se quería hacer frente a los riesgos. Con el seguro los riesgos quedan cubiertos mediante garantías jurídicas sancionadas por el Estado. El Estado es el garante de la propiedad transferida.

Entre la defensa cerrada de la propiedad privada y los programas socialistas de apropiación de la propiedad privada el Estado asume un nuevo y original papel: sin atentar contra la propiedad privada vela por la seguridad social mediante la administración de la propiedad transferida, y sin afectar a las relaciones de producción.¹¹

A diferencia de las fórmulas de patronazgo empresarial, el seguro daba seguridad a la clase obrera y respetaba su dignidad. Las pensiones de retiro eran escasas, el principio de obligatoriedad empezó por ser eludido, pero junto con la ley de accidentes de trabajo y con la legislación para atender a ciertas categorías de indigentes incapaces de trabajar, constituyó lo esencial de la legislación de protección social sancionada durante los años anteriores a la primera guerra. En la jubilación el beneficiario del derecho en el momento que la ley estipula que le corresponde la pensión la tendrá con certeza absoluta sin discutir con nadie.

Aunque es un pobre balance después de cuarenta años, las leyes y los debates que impulsaron las políticas de reforma social, hicieron posible una reestructuración del ordenamiento jurídico y de las relaciones entre capital y trabajo que constituyeron la gran transformación del resto de siglo en políticas sociales.

La tecnología del seguro desempeñó un papel fundamental en la recomposición de la esfera del trabajo. Al disociar la obligación legal de la responsabilidad individual, el derecho social puede tomar en cuenta la socialización de los intereses,

¹⁰ ALBERT, Michel: *Capitalism contra capitalism*, Ed. Humanitas, Bucuresti, 1994

¹¹ TAYLOR-GOOPY, P: *Reframing Social Citizenship*. Oxford University Press, 2009

consecuencia de la solidaridad que une diversas partes del cuerpo social. Una consecuencia imprevista del modelo del seguro es que promueve la solidaridad. Aunque un trabajador no toma un seguro para ser solidario con los otros cotizantes, sin embargo lo es a su pesar, un riesgo individual queda asegurado en el marco de pertenencia a un grupo.

El Estado lo que puede hacer como administrador de los intereses colectivos es cubrir los riesgos particularmente importantes o significativos porque tienen consecuencias para el interés colectivo y amenazan a la cohesión social. Ciertos individuos están expuestos a riesgos en su trabajo, y su trabajo responde al interés de todos.

La solidaridad, la interdependencia de las partes del todo social determina que se prevean compensaciones. El impacto es personal pero la utilidad es colectiva, luego la sociedad debe indemnizar a las víctimas o sus familias. Un aspecto que es asunto de justicia social.

Del mismo modo, la vejez debe estar asegurada, porque es justo que un trabajador que ha puesto su fuerza de trabajo al servicio de una empresa en áreas del interés general, quede a cubierto de necesidades.

El seguro es una tecnología universalista, abre el camino a una sociedad aseguradora. Es también una tecnología democrática, todos ocupan una posición igual e intercambiable, no obstante las primeras aplicaciones del seguro obligatorio se centraron en las categorías de población amenazadas de inhabilitación social.

En sus inicios el seguro aparece como análogo a la asistencia, estaban obligados a asegurarse quienes corrían riesgo de tener que ser asistidos. Los que tenían recursos no tenían obligación de asegurarse. El seguro comenzó no promoviendo la seguridad general.

Mediante la obligatoriedad del seguro, se trataba de movilizar el derecho para conseguir una cierta redistribución de bienes sociales y una cierta reducción de las desigualdades. El mayor mérito del seguro obligatorio es que no supone ninguna amenaza para la estructura social y al mismo tiempo, preserva la dignidad del

trabajador, dando cierta seguridad a la clase obrera a la par que respeta su autonomía y dignidad.¹²

Aunque suene a paradójico, es posible afirmar que la lenta promoción del reformismo, mediante el avance de la seguridad social, constituyó una reforma muy considerable, puesto que por la ley se produce una transformación en las relaciones entre los empresarios y trabajadores, propietarios y no propietarios y el estado.

Se debe tener cuenta que el estado no es una instancia aparte, independiente de las fuerzas sociales, sino que debe sancionar la propuesta de cambio para que se convierta en reforma; es obviamente necesario que los partidarios de la reforma estén representados en el aparato del estado, para que una reforma sea posible. En muchos países la representación de esta orientación reformista ha sido tardía y su influencia durante mucho tiempo era débil.

Con el reformismo se constituye una nueva relación salarial a través del cual el salario deja de ser la escueta retribución de una tarea; además asegura derechos, da acceso a prestaciones fuera del trabajo y permite una participación amplia en la vida social.

La condición obrera en la década de los treinta puede caracterizarse como una relativa integración en la subordinación. Entre los factores que propician su inclusión, están los seguros sociales, el derecho al trabajo, salarios más decentes, acceso al consumo de masas y relativa participación en la propiedad social. El rasgo común de estos logros es que contribuyen a estabilizar la condición obrera alejándola de la extrema necesidad. La condición obrera difería mucho de la condición proletaria de los inicios de la industrialización marcada por la vulnerabilidad incesante.¹³

No obstante la sociedad sigue estando dividida. En la sociedad coexisten las divisiones y dependencias, prevalecen las relaciones de dominación, pero los dominados no quedan abandonados a su suerte. Persiste la sensación de una oposición global de intereses entre dominadores y dominados. Pero estos últimos

¹² VOICU, Maria: *Legitimitate si suport social pentru politicile sociale*. Teza de doctor. Universitatea din Bucuresti, 2004, pp. 58

¹³ DONATI, Pierpaolo. *Risposte alla crisi dello Statu sociale*. Milano, F. Angeli, 1984, p.59-67

tienen dignidad, derechos, formulas de solidaridad y organización. El obrero tiene dignidad y no está a merced del amo. Que algo había cambiado lo demuestra, vista con perspectiva histórica, la medida más arriba citada por su significación simbólica excepcional: las vacaciones pagadas. Algunos días por año el obrero podía dejar de perder su vida en el esfuerzo por ganarla. Podía no hacer nada, disfrutar de la libertad de existir por sí mismo.

Incluir esta posibilidad en la ley era reconocerles a los trabajadores el derecho a vivir igual que todos los rentistas, los burgueses y los propietarios. En fin, de todos los que disfrutaban de la vida decente. Para el sindicalismo a principios del siglo, una de las reivindicaciones era el descanso semanal y la jornada de ocho horas, la consigna más popular de los primeros de mayo, pero con una mayor significación simbólica que la reducción del tiempo de trabajo y más liberador que el acceso al consumo por el aumento de los salarios, son las vacaciones pagadas. Financiar un tiempo libre equivale a reconocer la humanidad y dignidad del trabajador.

La conciencia de esta división era mantenida por las experiencias de la clase obrera en los principales sectores de la vida.

Pues, vemos que desde el siglo XVIII se han ido desarrollando una serie de derechos que hacen referencia al individuo, que es más afinado al individuo como trabajador. Ciertamente, los derechos civiles, políticos y sociales están incorporados en las sociedades modernas industriales. Concretamente, la garantía de los derechos sociales, consisten en una mínima satisfacción de las necesidades económicas, sanitarias y educativas básicas, y se aseguran con base en la idea de la igualdad entre los individuos: es lo que fue denominado *Welfare State* (Estado del bienestar).¹⁴

Sin embargo, la evolución de la sociedad parece que nos está llevando a una clara toma de conciencia de que los derechos humanos no pueden ser fruto de un mero contrato entre instituciones, como se pensaba al tener en cuenta los derechos de la época industrial. Al mismo tiempo se hizo presente la necesidad de superar la

¹⁴ LAZAR, Florin: *Introducere in politici sociale comparate. Analiza sistemelor de asistenta sociala*. Iasi, Polirom, 2010. pp.27-32

política social asistencial para llegar a unos planteamientos que denominamos participativos.

En definitiva, se iba desarrollando la idea de que va surgiendo una “nueva ciudadanía” denominada postindustrial. En este marco lo importante no son ya las relaciones de igualdad, sino las de reciprocidad, de justicia en el intercambio.

En este sentido, la concepción de la nueva ciudadanía que se está señalando es el verdadero objeto de las políticas sociales contemporáneas, al insistir en los derechos humanos en cuanto al hombre, busca resolver problemas tales como la información, la necesidad de ser tratados como personas (enfermos, discapacitados, mujeres, etc.), la posesión de bienes culturales, la privacidad, etc.

Según, el autor inglés Marchall, principal teórico de las relaciones entre política social y ciudadanía como institución en desarrollo, podemos señalar los siguientes aspectos:

- El Estado moderno hace de la realización de los derechos de ciudadanía el valor y criterio fundamental de su actividad y su legitimidad.
- La ciudadanía es una institución en evolución en cuanto incorpora derechos que han venido históricamente diferenciándose y desenvolviéndose.
- El desarrollo de la ciudadanía es el principal vehículo de igualación o homogenización de la sociedad, eliminando las castas y modificando la estructura de las clases sociales.
- El mayor desarrollo de la ciudadanía lo ofrece la *ciudadanía industrial* incluyendo a los derechos civiles y políticos los que hacen referencia al modo industrial de producción. Estos derechos, garantizados por el acuerdo entre gobierno, sindicatos y patronos, son: contratación colectiva, salario justo, derecho de huelga, cogestión, etc.¹⁵

Desde estas consideraciones se ve todavía la ciudadanía como una dimensión adscrita a la persona, porque el autor razona aún en el marco de la contraposición entre liberalismo y socialismo, procurando estructurar sus teorías sobre una base

¹⁵ MARCHALLI, Theodor: *Ciudadanía y la clase social*. Madrid, Tecnos. 1986. p.26-48

institucional socialista que preserve la libertad legítima. A pesar de esto, parece que debería tener un elemento adquisitivo, exigiéndose un esfuerzo de resocialización continua para ser mantenida y legitimada.

Al mismo tiempo, se necesita mencionar que en las ideas de Marchall se encuentran dificultades para explicar tales cosas como: la desigualdad producida por la ciudadanía, el límite de la individualidad o los límites de la responsabilidad y autocontrol social.¹⁶

En definitiva, se podría afirmar que la nueva ciudadanía debe crear otros sistemas de ciudadanía paralelos e integrados con los mencionados, civiles, políticos y económicos-sociales que responderían o tratarían al menos de integrar el sistema de servicios institucionales público y no público del bienestar y el sistema de las redes primarias y formales del servicio, es decir, de unir la ciudadanía de los servicios institucionales y la ciudadanía de la solidaridad primaria.

Actualmente, se procura la solución formal que va al lado del desarrollo de *los derechos humanos* de la ciudadanía, diferentes de los otros tres mencionados. En este contexto, esta ciudadanía postindustrial de manera básica se caracterizaría por integrar la solidaridad política y económica con la solidaridad de servicios, autónomamente fundada, que puede vivir sólo en un ambiente inspirado en la reciprocidad del mundo vital.¹⁷

De tal modo, que la realización de los derechos de nueva ciudadanía aparece como un criterio principal de legitimación y de actividad del Estado moderno. En el marco de esta nueva ciudadanía deben incluirse los derechos civiles, los políticos y los sociales. En la misma medida debe ser apoyada tanto desde el sistema de los servicios institucionales públicos o no públicos del bienestar como desde los sistemas de las redes primarias e informales del servicio, como solidaridad familiar, de vecindario, voluntario, etc. De esta manera aparece la ciudadanía como un sistema

¹⁶ DONATI, Pierpaolo: *La frontiere della politica sociale: Redistribuzione e nuova cittadinanza*. Milán, Ed. Angeli, 1985, p.414-418

¹⁷ LAZAR, Florin: *Introducere in politici sociale comparate. Analiza sistemelor de asistenta sociala*. Iasi, Polirom, 2010. pp.27-32

completo de los derechos del individuo como persona humana inserta en una forma social concreta y vital.

En el esquema que seguimos, también quisiéramos insistir en la existencia de la influencia de los valores para explicar la realización de la política social. En este sentido, valdría la pena hacer una pequeña referencia a lo que se entiende por sistema de valores y la posibilidad de asentar sobre ellos unos planteamientos científicos.

Habitualmente, se entiende por sistema de valores de una sociedad la parte de la estructura cultural dirigida a dar sentido y a controlar el comportamiento, que también es denominado mundo normativo. Se suele considerar que el sistema de valores está constituido por un conjunto de creencias, valores, normas y sanciones que caracterizan a una determinada cultura.¹⁸

Todo este sistema de valores y normas en los distintos aspectos constituye un elemento importante a tener en cuenta en las políticas sociales. Al mismo tiempo, no debemos caer en un reduccionismo de índole marxista al considerar el conjunto de valores como respuesta a unos intereses de clases, es decir, como pura ideología. En este sentido, existe el riesgo si se confunde la teoría normativa con la ideología se niega más bien que alienta la posibilidad de conseguir el bienestar y la justicia social.¹⁹

Realmente son comprensibles las dudas acerca de una “nueva normatividad” que pueda servir de base a la racionalidad necesaria para que pueda desarrollarse una política social admitida por todos con un estatus científico. Pero existe el desafío, en línea con las investigaciones recientes, que proponen que el fin auténtico de las políticas está en promover el sentido de lo que significa ser conciudadano, en presente y futuro.²⁰

Estos valores de fondo, por los que se pueda constituir la política social cabría sintetizarlos en tres:

¹⁸ ROCHER, Guy: *Introducción a la Sociología general*. Barcelona, Herder, 1980, p.48

¹⁹ PINKER, R.A. *The Idea of Welfare*. Londres, Heinemann, 1979, p.134

²⁰ LUHMANN, Niklas: *Lo Stato del benessere tra evoluciones e racionalità*. Nápoles, Guida. 1978. p.64

1. Una mayor responsabilidad del individuo como ciudadano, como agente de las redes sociales;
2. Un control social donde se intensifique la esfera social del individuo;
3. Una mayor transparencia de intercambio, en la búsqueda de un desarrollo adaptativo, con base en la reciprocidad.

Desde luego, para alcanzar estos objetivos se hace precisa una nueva cultura de las necesidades y de los servicios humanos, que puede ser sólo el producto de una nueva configuración éticamente fundada. Esto significaría que los objeto-sujetos de la política social no pueden ser ni los individuos como tales ni las categorías sociales artificialmente construidas, sino más bien los grupos sociales en cuanto forman redes primarias y secundarias. Quizá sería más preciso decir que el actor de las políticas es toda la organización; en este sentido la metodología de la política social es principalmente de carácter sociológico.

En esta circunstancia, partimos al final de este apartado de la consideración de que las políticas sociales incluye la administración social y la sobrepasa en cuanto que aquella es solamente un análisis de la construcción social del bienestar políticamente mediado. Desde esta perspectiva, la política social es un sistema de acción dotado de sentido y de finalidad propia, y en ningún caso es independiente de los sujetos, condiciones y vínculos en que se expresa. En este sentido, sería correcto considerar y tratar la política social como una forma de reflexividad. Especialmente, una forma específica de reflexividad política que la sociedad contemporánea ejerce sobre sí misma y el Estado social sería la expresión del sistema general de acción societaria en orden al bienestar social.

1.2 Significados del concepto política social: viejos y nuevos desafíos

A continuación pasamos a analizar los significados de la política social entre viejos y nuevos desafíos que plantea la realidad social en varios ámbitos geográficos. Es importante evidenciar la multitud de enfoques del concepto de la política social, lo

que nos permitiría enriquecer la investigación y ampliar el horizonte del presente objeto de estudio.

Como hemos mencionado más arriba los problemas sociales constituyeron y siguen siendo en los últimos años un área de intereses mayores para los investigadores, políticos, expertos, etc. La mayor parte de los especialistas y estudiosos de la materia coinciden en que, históricamente, la política social ²¹ ha tenido un gran auge con el Estado moderno, y que en el último siglo se ha identificado con las acciones y los procesos del Estado del bienestar.

Existen varias formulaciones y opiniones acerca de la aparición del concepto de política social. Hay quienes señalan como emblemático punto de partida las Leyes de Pobres (Poor Laws) de la reina Isabel I en Inglaterra, que fueron promulgadas a comienzos del siglo XVII, en un país marcado por una fuerte ecuación entre política social y Estado asistencial.

Otros, sin embargo, ubican el nacimiento de la política social en los estados ilustrados del siglo XVIII, y más concretamente en la Prusia de Federico II. Independientemente de estas preferencias históricas y de las motivaciones que las sustentan, lo cierto es que, tanto en la Inglaterra como en la Alemania del siglo XIX, se elaboran los modelos más emblemáticos de la prehistoria y del nacimiento de las políticas sociales en sentido moderno.²²

Podemos decir que, será con Otto von Bismarck, en la década de los ochenta del siglo XIX, cuando nos encontramos con el inicio de una política de seguridad social en un sentido específico, activada y desarrollada mediante instituciones diferentes a las caritativas y a las de beneficencia.

Concretamente, cuando se habla del modelo alemán, se alude a instituciones nuevas, basadas en el concepto de seguridad social obligatoria, como control de las enfermedades, infortunios laborales y posteriormente, el desempleo, etc., que permiten distribuir los costes de los riesgos sociales en la colectividad o en entidades

²¹ Genérica y tradicionalmente concebida como aquel marco de la política general que tiene como objetivo específico promover y asegurar el bienestar económico-social de la población.

²² Flora P., Heidenheimer A. Jack: *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, 1981

colectivas, desgravando de esta forma a los individuos y a las familias de los costes derivados de circunstancias no deseadas que comportan una potencial caída, en situación de pobreza, miseria o marginación social.

Mencionamos que, el principio asegurador, con el establecimiento de obligaciones contributivas a los trabajadores y a los empresarios, es la base de un sistema de política social que se suele denominar social-democrático. En este contexto, precisamente la tercera parte, el Estado, puede entrar en el juego, y de hecho históricamente se ha ido introduciendo de forma más incisiva, no solo para regular la materia, sino también para contribuir al sistema global de bienestar con recursos extraídos del sistema fiscal.

Este modelo alcanza su madurez después de la Segunda Guerra Mundial, y se identifica con el Plan Beveridge.²³ En este último se recoge el modelo más avanzado de políticas sociales guiadas por el Estado social-democrático, entendido como compromiso entre capitalismo o mercado libre y democracia o gobierno político, aunque conviene precisar que otros países han llevado a cabo programas social-económicos más radicales que el inglés.²⁴

En lo que se refiere, a los conceptos de orientación colectivista-socialista en Europa de Este, se inspiraron de una manera especial de ver y solucionar los problemas sociales mediante la ideología del partido dominante. Y como se sabe era el Partido Comunista que representaba los intereses de las clases obreras. Las políticas sociales tuvieron como base la teoría marxista, basada en la reproducción y la relación entre la propiedad y la clase.

Los orígenes de estos conceptos se basaron en la idea de solucionar los problemas sociales con la ayuda de los instrumentos redistributivos del Estado

²³ *El informe presentado en 1942 por Lord Beveridge en Inglaterra, marca un nuevo contexto en la seguridad social, al dotarla de un carácter integral y universal. El informe buscaba extender los beneficios de la seguridad social a toda la población.*

²⁴ *El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas y programas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo. A fin de evitar errores, es necesario agregar específicamente la influencia de sectores liberales y demócrata-cristianos, respectivamente.*

utilizados en virtud de la propiedad común sobre los medios de producción, por una escala larga.²⁵

La desnaturalización de los mecanismos de libre mercado, en primer lugar por medio del sistema de propiedad, y a través de la intervención exagerada del Estado en controlar y conducir todos los fenómenos y procesos social-económicos, llevaron a una ineficiencia del sistema de política social, y últimamente al desplome del sistema socialista. La viabilidad de estos conceptos fueron confirmados por la realidad.

En general, últimamente las políticas sociales han crecido de manera cuantitativa y cualitativamente en relación con la extensión de los derechos sociales de la ciudadanía. Cuando se afirma, que el Estado de bienestar es el conjunto de las garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar unos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como “derecho social” y no como caridad, también se está definiendo la política social, como si esta última coincidiese con la extensión en cantidad y calidad de las prestaciones sociales del Estado a los ciudadanos.

Por supuesto, en los términos generales anteriormente apuntados, no existe una definición unívoca de política social. Por lo que se respecta a las formas, los contenidos y las instituciones sociales que la identifica debemos trasladarnos a toda concreta configuración de la sociedad en una fase histórica determinada. Dada la relativa confusión que reina en este campo, nos será muy útil precisar los términos en los que se enmarca la cuestión de la definición.

En principio, podemos conceptualizar a la política social como una red de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos dirigida a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

La autora Ceja define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas que tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social,

²⁵ POENARU, Maria: *Politica sociala si indicatorii sociali*, Bucuresti, 2002, p. 31-33

la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.²⁶

Podemos señalar que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes aspectos tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; en atención a ello las agrupamos en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas.

De acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

Podemos afirmar que las políticas sociales se manifiestan en sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, que son intervenciones estatales partiendo de las ideologías que promueve una u otra realidad política. Desde un punto de vista ideológico²⁷, la distinción más tradicional es la siguiente:

- **concepciones liberales** de política social,
- **concepciones socialistas** de política social

²⁶ CEJA, C .M., *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol.VIII, núm.176, noviembre, 2004, p.1

²⁷ PREDA, Marian: *Politica sociala: intre saracie si globalizare*, Bucuresti. Polirom, 2002, p.21

Las primeras se caracterizan por el hecho de intervenir *ex post*, es decir, después de que fracasen los privados, por ejemplo individuos, familias y mercado. Mientras que las segundas se definen mediante una programación *ex ante* de las intervenciones ante una emergencia o previsión de las necesidades sociales.

Ambas concepciones entienden la política social como conjunto de medidas relativas a la posición de los individuos en la sociedad y a su nivel de vida, relativa o absoluto. Pero se diferencian en la forma de entender la acción política en la o sobre la sociedad.²⁸

Si analizamos, la visión liberal, que parte de los individuos y se pregunta por las posibilidades individuales de desplazamiento en la sociedad. Se asume que los individuos pueden circular libremente en un sistema en constante homogeneización de las posiciones. La política social es entendida como conjunto de medidas que tienen el objetivo de mejorar la movilidad de los individuos y de sus *chances* de vida.

Sin embargo, analizando, la visión socialista, parte de la sociedad, a la que se considera ya estructurada, se pregunta si como tal estructura, que condiciona *a priori* a los individuos y sus *chances*, debe ser modificada. Se asume que las relaciones de producción determinan la posición que todo individuo ocupa en el sistema de las oportunidades sociales y, en consecuencia, se otorga especial énfasis a los factores materiales (económicos, relativos a las estructuras desigualitarias del mercado). La política social es vista como modalidad para reproducir, o bien para modificar, tales factores²⁹.

Como vemos, esta contraposición liberalismo-socialismo, políticas orientadas al individuo – políticas de tipo colectivo, pertenecen al pasado. En cuanto que el individuo jamás esta socialmente aislado o totalmente desvinculado de las condiciones del contexto, y las estructuras no actúan sino a través de los individuos, una política social post – ideológica debe tener más presente la red de los individuos y de las posibilidades de vida en su diversos y diferentes contextos.

²⁸ GREFFE, Xavier: *Política Sociala*, Chisinau, 2005, p.23

²⁹ GOMEZ HERRERA, Miguel, y BOYER, Castón Pedro: *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel, 2003, p.23

A continuación, intentaremos sintetizar cuatro grandes concepciones de la política social, que encontramos en la literatura especializada, desde el punto de vista histórico-sociológico. Como posteriormente analizaremos, aunque todas están presentes en el lenguaje y en el sentido común, la última según mi parecer, es más evolucionada y apropiada. Las vamos a presentar a continuación:

I. La primera concepción es la *asistencial*, que define las intervenciones como expresión de una visión caritativa, altruista, de beneficencia que hemos mencionado y antes. La política social aparece como aquel conjunto de ayudas sociales que los gobiernos nacionales y locales adoptan a partir de las consideraciones ético-políticas de apoyo a los pobres, a las necesidades, a los enfermos, a los indigentes, como objetivo no sólo de los privados y de la Iglesia, sino del Estado laico.

La política social es entendida como deber público encaminado a distribuir cierta cuota de recursos (una cierta cuota de producto interno bruto) a la atención de objetivos humanitarios o de justicia social en sentido genérico, no como derecho propio y específico, en cuyo caso nos encontraríamos más allá de una visión de tipo asistencial.

Como tal, esta concepción no aborda propiamente reformas o cambios en las estructuras sociales, económicas y políticas. Por tanto, estamos, en cierto sentido, en el escalón más bajo de la política social. Nadie duda de la importancia de las acciones humanitarias hacia los pobres, los débiles, los enfermos, pero como se ha mencionado antes la política social en sentido propio requiere la superación de una visión caritativa o de mero asistencialismo.

II. Una segunda concepción es la que entiende la política social como conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y a los débiles con la finalidad del *control social*, es decir, encaminada a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración social, como por ejemplo, orden público, control de los conflictos de clase, gestión de las relaciones entre incluidos y excluidos respecto a ciertas oportunidades de vida como el trabajo, la educación o la salud.

Es el primer escalón de la política social, aquella que emana del Estado, nacido con la Ilustración en el siglo XVIII europeo. Aquí la sociedad comienza a ver al Estado como el garante del bienestar colectivo en sentido moderno, y a su vez, el Estado inicia la producción de “su” sociedad, en el sentido de que la acción estatal crea instituciones de bienestar que controlan la vida civil en cuanto que se requieren comportamientos apropiados para disfrutar de las prestaciones ofertadas. Diríamos que obviamente, el control social ejercido mediante la política social puede ser pensado e implementado de formas muy diversas.

Al principio el sujeto de tal acción es el soberano o bien la clase dominante aristocrática – burguesa, pero posteriormente, con la extensión del sufragio universal y de la democracia de masas, el sujeto es el gobierno expresado por el sistema de partidos políticos.

III. Una tercera concepción es la que define la política social como *forma de reproducción social alargada de la fuerza – trabajo*, es decir, como conjunto de intervenciones – dirigidas directamente a los trabajadores e indirectamente a sus familias – establecidas por el Estado para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas a pesar de la casualidad y de los ciclos económicos negativos.

Como vemos, se trata de una concepción que se remonta a la teoría marxista de la sociedad y del Estado, según la cual, las medidas de apoyo social a las clases más débiles e indefensas tienen el objetivo de garantizar que esté siempre disponible una fuerza de trabajo suficiente capaz de mantener la competitividad en el sistema productivo.

La teoría ha sido generalizada a partir de una versión según cual, la política social es la resolución estatal del problema de la constante transformación de los no asalariados en asalariados, es decir, de la transformación de cualquier trabajo, incluido el de ama de casa o de asistencia, en una forma asalariada y dependiente, a la que se garantiza una cierta protección social.

En este caso, la política social es contemplada como un sistema reflexivo de acción de la sociedad sobre sí misma a través del Estado, de carácter selectivo, es decir, fundamentalmente, para la reproducción de las condiciones de trabajo “proletarizado”.

IV. Una cuarta concepción, interpreta la política social como realización de los derechos sociales de la ciudadanía, diferente de los civiles y de los políticos. Es la concepción más específica y madura de la política social, en cuanto que evita la pasividad de los destinatarios de las intervenciones e individualiza un conjunto diferenciado de derechos de carácter progresivo. Es una concepción más amplia y comprensiva que las precedentes, ya que presenta a las políticas sociales como expresión y realización de todas las fuerzas de la sociedad, aunque internamente a los derechos legitimados por el Estado y al rol de coordinación realizado por el mismo³⁰.

En primer término solo incluye a los ciudadanos de pleno derecho pero, con posterioridad, a otros destinatarios no-ciudadanos, en la medida en que se orienta a una política de los derechos humanos. La forma más difundida que ha asumido a lo largo de los años setenta y ochenta ha sido y es aún la de una política social entendida como realización de la igualdad de las oportunidades de vida.

Como se puede comprobar, estas concepciones de política social están fechadas, en cuanto que aluden a doctrinas, ideologías y prácticas estatales de periodos históricos bien concretos. Con esto no se quiere decir que la política social no deba aludir a estos cuatro componentes: objetivos asistenciales o humanitarios, exigencias de control y regulación social, exigencias de reproducción de la fuerza – trabajo, implementación de los derechos sociales de ciudadanía.

Pero, singularmente tomadas, estas cuatro dimensiones son parciales y limitadas. Incluso si se toman en bloque, no explican el sentido más adecuado y dinámico de la política social como sistema complejo de acción de la sociedad sobre sí misma que debe construirse en condiciones de elevada y creciente complejidad.

³⁰ *Ibidem*, p.24-25

Más allá de las anteriores concepciones tradicionales, la política social puede ser definida y debe ser tratada como una forma de reflexividad, concretamente como una forma de “reflexividad política” que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social.

Con el término “reflexividad política” se quiere revelar el siguiente hecho: cuanto más se moderniza la sociedad, tanto más debe orientarse políticamente para re-introducir en sí misma los resultados de las propias acciones con el fin de corregir continuamente los objetivos y medios utilizados en torno a una creciente mejora de las propias capacidades de bienestar. Y esto comporta un aumento de la complejidad de los sistemas de auto-regulación societaria.³¹

Desde esta perspectiva, es decir, en clave de teoría sociológica más general, las políticas sociales pueden entenderse y definirse según algunas formas paradigmáticas, de las que son particularmente importantes:

- a) La política social entendida como sistema de gestión de la estratificación social, como justicia en la división social del trabajo y del bienestar, y en concreto como búsqueda de un equilibrio entre igualdad de oportunidades en las elecciones (principio de libertad) e igualdad de resultados (principio igualitario).
- b) La política social entendida como forma reflexiva de la sociedad sobre sí misma, con el fin de regular las oportunidades de vida según criterios de equidad entre grupos sociales diferentes a partir de criterios relevantes, como posición en el mercado de trabajo, ingresos, edad, género, etc.³²

Según el autor Gómez Herrera la segunda es más extensa que la primera, y en consecuencia, será la que a continuación se adopte.

Históricamente, desde el inicio de la modernidad, esta reflexión se ha concentrado en el Estado, como poder soberano, pero posteriormente se transforma en la reducción del Estado a simple sub-sistema o aparato, de central relevancia

³¹ TIMUS, Andrei, y MOVILEANU, Petru: *Perfecționarea politicii sociale – imperativul timpului*. Chișinău, Ed. Alma – Mater (Sibiu), 2001, p.34

³² GOMEZ HERRERA, Miguel y BOYER, Castón Pedro: *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel, 2003, p.26

funcional reguladora, que tan solo es un medio para una más general función de reflexión que la sociedad en su conjunto debe realizar sobre sí misma. Es evidente el elevado nivel de abstracción en que se ubica esta definición. La utilidad de tal formulación esta en las consecuencias que se pueden derivar y que deben ser explicadas. Es necesario extraer todas las implicaciones de dos hechos centrales.³³

En primer lugar, históricamente la política social en sentido propio surge del reflejo de la construcción y del reforzamiento continuo del Estado nacional moderno, que se basa en la unificación territorial de un pueblo, sobre la concomitante creación de organizaciones para la movilización de los recursos financieros, es decir burocracias fiscales, y de aparatos para la defensa y para el mantenimiento del orden interior.

Segundo, que conceptualmente la política social es desde el principio, aunque sólo fuera incipiente, la reflexividad operativa que los sistemas societarios modernos ejercen sobre sí mismos a través del Estado.

Reflexividad significa no sólo pensar, también actuar re-introduciendo directamente o indirectamente y de forma continuada los efectos de las acciones externas en el interior del sistema agente y, por tanto, produciendo modificaciones en relación a un estado deseado de las cosas. En el caso específico de las políticas sociales, este estado o situación coincide con la ideología moderna de la felicidad, traducida en la semántica del bienestar y sucesivamente de la calidad de vida.

Como ya se ha mencionado, al principio esta reflexividad es débil. Permanece, por así decir, comprendida dentro del carácter autoritario y paternalista de las monarquías ilustradas o constitucionales, también las nuevas democracias, que poco a poco darán paso a los regímenes democráticos. Con la emergencia de las democracias de masas, las políticas sociales sufren incesantes saltos de calidad, con discontinuidades, que aparentemente trasladan a la identificación entre política social y Estado en la forma del Estado de bienestar.

³³*Ibidem*, p.27

De hecho, actualmente la mayoría de los especialistas, por no decir de los políticos y de los gestores de la cosa pública, identifica la política social con las acciones del sistema político-administrativo, en sus diversos momentos y fases, desde la legislación, a la gestión e implementación de los programas públicos.

Por lo tanto podemos decir, que en esta fase de máxima expansión de la ecuación “política social – Estado de bienestar” es donde se producen fenómenos de crisis estructural que imponen un salto de continuidad. Por eso, se trata de ver si este salto puede ser comprendido y en qué sentido en los términos de una posterior diferenciación del sistema de bienestar. En efecto, no solo la diferenciación puede desviarse o manipularse o, incluso, retrasarse, también puede producirse de forma desigual o trasladar a formas localmente in-diferenciadas.

Podemos afirmar que la nueva ecuación “política social-reflexividad societaria” que la sociedad ejerce en su conjunto sobre sí misma, también a través del Estado como uno de sus actores, y puede servir para evitar algunos errores y conducir hacia nuevos horizontes. La nueva ecuación, afirma que se está abriendo una nueva fase histórica en la que las políticas sociales no coinciden ya con las políticas públicas, entendidas estas últimas como aquellas medidas que son elaboradas y gestionadas por el Estado. Más bien este último asume una función de dirección – dentro de ciertos límites – coordinación y mediación.

En sustancia, la política social debe caminar hacia las raíces de la división social del bienestar superando tanto la óptica limitada de una concepción solo redistributiva (ante-económica), como la de una concepción que la reduce a la “administración social” como disciplina y sector operativo particular de la administración pública.

Ciertamente se puede adoptar la perspectiva del autor R.Mishra, para quien la política social debe ser concebida como aquel conjunto de modelos y mecanismos que están típicamente interesados en la distribución de los recursos en función de cualquier criterio de necesidad³⁴.

³⁴ MISHRA, Ramesh: *Globalization and The Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1999, p. 12

Pero esta perspectiva va interpretada en el sentido de definir la política social como teoría y práctica de distribución y redistribución de todos los recursos sociales relevantes con el fin de satisfacer las necesidades sociales de base de las poblaciones.

La óptica es la de la construcción social del bienestar, y la perspectiva adoptada esta en la extensión y la integración de los tres sectores clásicos de bienestar, identificados como bienestar ocupacional, fiscal y de los servicios sociales, con las iniciativas realizadas en los otros sectores no públicos, concretamente el tercer sector y las redes informales.

Es en esta clave donde, en nuestra opinión, debe ser interpretada la afirmación de A. Walker, para él “la esencia de la política social es la producción y distribución de la desigualdad y del bienestar”³⁵. La política social se convierte en la lógica explícita e implícita que está detrás del desarrollo y del uso de las instituciones que influyen la creación y distribución de los recursos, del estatus y del poder entre los individuos y entre los grupos sociales en la sociedad.

De esta forma se puede recuperar también aquella perspectiva macro-estructural que está en la primera teorización de la política social, trasladándola a un nuevo nivel de desarrollo. Para que la política social esté a la altura de los desafíos de una sociedad compleja debería tener:

- un carácter de comprensivo: el objeto es el sistema complejo de distribución – redistribución de los recursos sociales, y no solo de los sectores tradicionales públicos.
- un carácter preventivo: la política social no puede ser el fármaco de un mercado anémico y alienado, sino un modo diferente de organización de la vida social y, también, de hacer economía.
- un carácter relacional: las acciones para el bienestar afectan a todos los actores, públicos y privados, desde el Estado al mercado, las familias y los grupos

³⁵ WALKER, Alan: *Social Policy, Social Administration and the Social Construction of Welfare*, en *Sociology*, vol.15 nr.2

primarios y secundarios, inter-seccionando y conectando sus funciones y actividades en tramas relacionales complejas.³⁶

En esta generalización del concepto y de la práctica de la política social existen posibles ambigüedades y también peligros que deben tenerse presentes. Si se entiende la política social en el sentido material, es decir, como mera lucha de intereses con el fin de instaurar un cierto orden social, entonces existe el riesgo de pensarla como ejercicio de un poder en la y sobre la sociedad.

Por ello es necesario precisar que la política social debe entenderse en sentido analítico y como función reflexiva difusa descentralizada. Entonces la política social significa que, en el marco de un Estado que asegura todas las garantías liberales – democráticas, toda institución y actor de la escena social debe: sensibilizarse en la función social difusa de evitar formas de pobreza, marginación y desviación. Debe actuar de tal manera que las oportunidades de vida sean distribuidas de forma equitativa, siendo conscientes de que existe una tendencia a la circularidad en la que la distribución de las oportunidades tiende a privilegiar a quien tiene mayores capacidades de producción, y que debe realizar estas funciones con el máximo de auto-responsabilización, es decir, con la mayor reflexividad posible.

Para concluir este apartado podemos afirmar que la política social consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política y asociativa.

Esto no significa que el bienestar esté asegurado directamente por la política, ni tampoco por el sistema político, sino que necesita de la mediación política entendida como modalidad normativa para perseguir y regular las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales en cuantos sujetos de ciudadanía.³⁷ Se puede articular este enunciado general en algunos puntos específicos:

³⁶ FERNÁNDEZ GARCÍA T., GARCÉS FERRER J., *Crítica y futuro del Estado de Bienestar. Reflexiones desde la izquierda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p.21

³⁷ ZAMFIR, Constantin y ZAMFIR Elena: *Politici sociale in context european*, Bucuresti, Editura Alternative, 1995, p.27

- es posible y oportuno distinguir entre política social en sentido lato – como función difusa del sistema societario – y política social en sentido estricto – en cuanto alusiva a la mediación simbólica y regulativa del sub-sistema político – administrativo;
- la política social es aquel campo de estudios que tiene como objeto el análisis de las instituciones y sujetos sociales en cuanto que actúan para el bienestar social, desde la perspectiva de la dirección política (en sentido analítico) de la sociedad y de sus articulaciones;
- la política social no se identifica con, sino son parte de las políticas públicas y la administración social, entendidas como sistemas de regulación y de acción públicamente dirigidas y gestionadas para sustraer la relación demanda – oferta de bienestar del dominio del sector mercantil;
- los actores de la política social no solo son los gobiernos nacionales, locales, supranacionales, también todas las organizaciones y los sujetos sociales que proveen de bienestar a la población. La política social no puede ser identificada solamente con las instituciones, o bien con las estructuras y los procesos, del Estado de bienestar;
- las funciones y los objetos de la política social son directos e indirectos. Los directos tienen que ver con intervenciones colectivas para promover el bienestar económico – social y la calidad de vida de los singulares, de las familias, de los grupos sociales y de las comunidades locales. Analíticamente, el objetivo de la política social es el de salvaguardar al sub-sistema de la integración social, en cuanto diferente de los otros sub – sistemas de la sociedad (en concreto del económico y del político-administrativo). Desde esta óptica, las funciones de la política social tienen que ver con el reconocimiento y la promoción de la solidaridad social en todo el sistema societario, y por ello también en sectores que no son objeto específico de la política social como, por ejemplo, el sistema económico. De esta forma, las funciones son difusas más que específicas;

- debe subrayarse que la política social posee también amplias funciones no intencionales o latentes, con efectos emergentes que pueden preverse o no, positivos o no. En cualquier caso, la política social no puede dar nunca por descontada la posibilidad de sus efectos y la única funcionalidad de las intervenciones con fines de integración social.
- la política social requiere metodologías de intervención que permitan una evaluación válida y adecuada de los programas sociales, de su implementación, de sus resultados positivos y, más en general, de sus éxitos positivos o negativos.

Por lo siguiente, vemos la dinámica de definir un concepto tan complejo, y al mismo ha sido debatido y ha generado una variedad de literatura general y especializada en los fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

Por lo tanto, como marco de conocimiento, las políticas sociales constituyen una síntesis, una herramienta interdisciplinaria para el estudio de determinadas instituciones, problemas y procesos de la sociedad. Gracias al hecho de que por su teoría y conceptos capta elementos de economía, ciencias políticas, sociología, antropología, filosofía moral y otras disciplinas afines. Con respecto a sus métodos se apoya en la estadística, en las técnicas de investigación social y en la historia, con el objeto de aumentar el conocimiento de los cometidos y funciones de las políticas sociales en la sociedad contemporánea.

En esta orden de ideas, el investigador R. Franco sostiene la política social debe cumplir tres funciones básicas:

1. *Inversión social en capital humano*. Las sociedades no podrán ser competitivas si no realizan las fuerzas laborales adecuadamente capacitadas y formadas que puedan valorar ese conocimiento en su trabajo. Desde esa perspectiva, la política social que se dirige a invertir en capital humano constituye un prerequisite del crecimiento económico.
2. *Compensación social o la creación de las redes de protección social*. Los riesgos sociales, la lucha por la superación de la pobreza continuarán siendo centrales. Llegan ser importantes los sistemas de protección social, que deben ser estables y

forman parte de las instituciones permanentes, con personal profesional y cuenten con mecanismos de elegibilidad de quienes son los beneficiarios de sus servicios, de programas que puedan llevarse al cabo y metodologías de monitoreo y evaluación de estos. En situación de no ser así, no habrá la capacidad para responder adecuadamente a las necesidades de protección social en casos de crisis.

3. *Cohesión social*. La integración social existe en aquella sociedad en la cual la población se comporta de acuerdo a los valores aceptados socialmente y genera un compromiso entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlos y la realización de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades.

En final, se podría decir que la política social es aquel concepto que designa, la orientación principal de los objetivos, medidas, instrumentos para la realización del bienestar en la sociedad compleja. Más allá de los fundamentos de carácter ideológico, política social confiere una cierta particularidad, que resulta de la realidad de cada país, en su construcción del Estado de bienestar.

1.3 La tipología de las políticas sociales

Hemos planteado hasta aquí algunas consideraciones generales que se refieren, ante todo, a la evolución y definición de las políticas sociales. Pero para poder profundizar en el marco precedente y aproximarnos a la comprensión de las tendencias actuales es preciso, antes de continuar, categorizar los diferentes tipos de política social concebibles de acuerdo a algunas líneas maestras que permitan ordenarlas.

Un punto de partida obligado para ello es considerar que, en última instancia, toda política social consiste en un gasto efectuado por el Estado dirigido hacia ciertas metas específicas. Respecto a dicho gasto, por lo tanto, pudieran hacerse las siguientes preguntas: ¿A qué objetivo general se encamina? ¿Qué efectos a corto y largo plazo habrá de producir sobre los grupos considerados como objetivo y sobre la sociedad en general? ¿Qué formas existen para controlarlo, hacerlo más efectivo

y evaluar sus resultados? Teniendo en cuenta estas consideraciones podemos abordar entonces los modelos que, a grandes trazos, se presentan para desarrollar políticas sociales.

Entonces para poder caracterizar y comparar las políticas sociales de varios países de una manera global fue necesario una taxología de modelos de protección social existentes en diversos estados. Estos modelos pueden ser “prototipos ideales” o en otras palabras son abstracciones de unas realidades sociales diversas, y al mismo tiempo construcciones intelectuales complejas gracias a cual fueron modelados, ajustados sistemas de protección social de unos estados.

Clasificar los modelos de política social es un problema complejo y espinoso. Por esa razón, en este apartado intentaremos a elaborar dos grandes tipologías que serán abordadas más detalladamente en continuidad:

- La primera, de *carácter teórico* en sentido normativo, distingue las políticas sociales a partir de la fuerza de regulación social impuesta: de residual a total;
- La segunda, de *carácter operativo-empírico*, distingue las políticas sociales a partir de sus modalidades de concepción e implementación: según programas condicionales, planteamientos adoptivos, relacionalidad;³⁸

Vamos a empezar con la primera tipología, donde las políticas sociales pueden clasificarse según el tipo y el grado de intervención regulativo admitido y practicado por parte del Estado. Y según el autor Richard Titmuss tenemos:

- **Modelo residual**. Se adopta este modelo siempre que la política social es entendida como intervención *ex post*, que solo ayuda a los sujetos privados (individuos y familias) después de que sus acciones hayan fracasado o sean insuficientes. En otros términos, es la política social concebida al nivel mínimo de regulación social: el Estado debe abstenerse de condicionar *ex ante* la acción de los privados, partiendo de la suposición de que el mercado y las redes sociales primarias y secundarias auto-organizadas puedan y deban actuar primeramente y con la máxima autonomía. El Estado solo intervendrá después del fracaso, siempre

³⁸ POENARU, Maria: *Tipologii ale politicii sociale*, Tribuna economica nr.3, 1993

en aquellos casos más graves y de forma local y selectiva, es decir, con “pruebas de los medios” que excluyen en cualquier caso de los beneficios a quien tiene recursos propios para proveerse privadamente de las prestaciones y servicios sociales.

- **Modelo adquisitivo-performativo.** El principio básico de este modelo es que las necesidades sociales deberán satisfacerse a partir del merito, en concreto de las capacidades y performances (de producción y aportación a la sociedad en sentido lato) del individuo. Se introduce aquí un concreto elemento normativo: el haber realizado ciertas actividades o haberse comportado de determinada forma, prescindiendo de que una persona disponga o no de medios privados, es título para tener derecho a ciertas prestaciones y servicios de bienestar. Las instituciones sociales de bienestar deberán edificarse como “anexos” a las instituciones del sistema económico, integrando el nivel de vida y de seguridad del individuo en la medida en que contribuye o ha contribuido a la riqueza colectiva, como decía Titmuss “industrial”. Claramente, las primeras de este modelo están en las teorías psicológicas y económicas interesadas en hacer que el bienestar del individuo sea proporcional a los esfuerzos realizados, reconocidos y promoviendo un sistema de incentivos y recompensas que también puede pasar a través del reconocimiento de peculiares medidas de bienestar y solidaridad en el interior de particulares clases o categorías sociales, o de grupos particulares (incluso empresariales), o de corporaciones.
- **Modelo institucional-redistributivo.** Este modelo considera el bienestar social como un valor de máximo relieve que debe ser asegurado por instituciones universales de la comunidad política, a la que corresponde el objetivo de ofrecer prestaciones y servicios de bienestar a partir del principio de necesidad de los ciudadanos y, más en general, fuera de los principios típicos del mercado. Se aseguran beneficios en general: un estándar de vida decente, o mínimamente adecuado cuya titularidad es del ciudadano, sin que ello comporte la eliminación del mercado y de las otras instituciones que distribuyen recursos, también de

bienestar, a partir de diferentes criterios. Este modelo enfatiza el principio de igualdad en las oportunidades de vida como derecho-base del ciudadano, legitimado no solo en términos de una más amplia justicia social, también como pre-requisitivo para el buen funcionamiento de la sociedad, por tanto, para evitar desviaciones sociales, graves problemas en la economía, etc. Es un modelo que, fundamentalmente se concreta en un sistema de redistribución consistente en la recogida de recursos por parte de un centro que los distribuye a una periferia, que actúa a partir de la dirección-sobre los recursos en el tiempo. Aunque este modelo, como anterior, no intenta anular otros criterios de distribución u otros sistemas distributivos y redistributivos, por ejemplo parciales, para grupos sociales particulares, si bien dentro de ciertos límites de aceptación de las desigualdades, si intenta compensar a quien, por causas sociales o accidentales de diversa naturaleza, es víctima de *dis-welfare* como simple ciudadano. La política social se configura como un sistema que actúa con criterios universales de distribución de los beneficios.

- **Modelo “total de bienestar”** (o de planificación total). Este modelo no se distingue por el simple hecho de emplear criterios universales en la distribución de los establecimientos de bienestar, sino que se caracteriza por querer eliminar – por lo menos en el sector específico de la intervención, por ejemplo, en el terreno de la sanidad, de la educación, de la vivienda o de los transportes, - otros criterios distributivos que no sean la “pura necesidad” de los ciudadanos, a partir de una programación pública o social de las intervenciones ante una cierta demanda o necesidades reconocidas como legítimas por parte de quien gestiona el Estado de bienestar. La referencia de este modelo lo encontramos en los antiguos países socialistas que intentaron realizar un Estado social total capaz de socializar la producción y reproducción de la vida en todos y cada uno de sus aspectos, incluso en los servicios y prestaciones de política social, eliminando el mercado y reduciendo al mínimo el tercer sector o privado. Se trata de un modelo en el que normativamente, aunque después no se ha realizado en la práctica, el Estado se

compromete y desarrolla una revelación compleja y actualizada de las necesidades sociales y da una respuesta global y comprensiva. Por este motivo, las políticas sociales que se inspiran en este criterio son llamadas “totales,” en cuanto que excluyen otros actores otros criterios que no son los estatales-redistributivos.³⁹

A continuación, tomados analíticamente, estos cuatro modelos se definen líneas teóricas y operativas de conducta a partir de principios organizativos y de valor que distinguen la política social tanto de la administración social, como del efectivo funcionamiento empírico de la sociedad, también se debe tener en cuenta que, de hecho, ningún sistema está exento de *mixage*, fricciones, espacios de discrecionalidad o de clientelismo.

Merece la pena precisar que estos cuatro modelos son alternativos si se consideran para un singular y concreto sector de intervención. Por ejemplo, el derecho a un ingreso mínimo individual corresponde en general a solo uno de estos criterios normativos: puede ser una prestación dada solo cuando no existen familiares u otros parientes, y cuando la prueba de los medios demuestre que una persona es indigente de forma absoluta; o bien puede ser acordado condicionalmente en función del merito o ciertos comportamientos; o puede estar previsto como forma universal mínima de asistencia; o incluso puede darse como derecho universal no condicionado en términos relativos al estándar medio de vida establecido por una autoridad estatal.

Sin embargo, estos cuatro modelos pueden comprenderse y ser compatibles con una misma estrategia de política social cuando aludan a intervenciones diferentes dentro de sectores amplios y complejos. Por ejemplo, dentro del sistema sanitario pueden existir ciertas medidas de política social que siguen modelos normativos diferentes: las prestaciones del médico de cabecera pueden darse de acuerdo con el cuarto modelo, mientras que el servicio dental puede seguir el primero, el segundo o el tercer modelo.

Lo que esta tipología quiere revelar es que la política social está en función del elemento normativo, referido a lo social, que contiene. Si inicialmente fue concebida

³⁹ PREDA, Marian: *Politica sociala: intre saracie si globalizare*, Bucuresti, Polirom, 2002, p.21

como regalo de un sobre-plus a pobres y necesitados, y a continuación como instrumento útil para la paz social o como medio para atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos o de ciertas condiciones de desorden social, actualmente es concebida como un sistema de acción dotado de sentido y de finalidad propia, aunque no independiente de los actores que la conciben y activan, en función de una mayor realización de los derechos sociales de los ciudadanos, más allá del Estado asistencial.

Ahora veremos la segunda tipología que acentúa sobre la parte operativa-empírica. Si se asume que la política social es la forma práctica mediante la que una sociedad observa y busca actuar sobre si misma desde el punto de vista del control de los procesos que generan pobreza y marginación, podemos trazar tres grandes planteamientos. Que serán descritos en la siguiente tabla como modalidades, correlacionadas entre sí, de observar y de intervenir sobre los problemas sociales⁴⁰.

Tres modalidades de observar los problemas sociales y de intervenir sobre políticas sociales. **Tabla 1.1**

<i>Observación sociológica</i>	<i>Planteamiento de política social</i>
<i>Tradicional (realismo positivo) la realidad social esta objetivamente escrita en los fenómenos</i>	<i>Condicional: la política social debe seguir las “leyes” de la sociedad</i>
<i>Constructivista auto-referencial: la realidad social es construcción auto-poética</i>	<i>Incrementalismo evolutivo: la política social es selección oportunista e improbable</i>
<i>Relacional: la realidad social es relación, es decir relacionalidad</i>	<i>Interaccional: la política social es interacción capaz de aprendizaje reflexivo adecuado; planteamiento de redes y sistemas de observación-diagnostico-guía.</i>

I. Las políticas sociales según programas condicionales. Si se asume que la realidad social es objetivamente conocible como un conjunto de procesos que están determinados, entonces la política social es practicada según programas basados en el “*si...entonces*” si se produce una determinada circunstancia X se aplica la intervención Y. Los programas de política social son programas de “planificación” por ejemplo, en el caso de la familia, enseñanza, en el sentido de que son planteadas y

⁴⁰GOMEZ HERRERA Miguel y BOYER CASTÓN Pedro: *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel, 2003, p.40

perseguidos ciertos fines y normas orientados a elaborar un determinado modelo de relaciones sociales, por ejemplo, un modelo de familia homogéneo a los diferentes tipos y fases del Estado de bienestar.

Especialmente en los países europeos, este planteamiento de política social, con todas sus variantes, ha tenido muchas y concretas formulaciones. Pensemos en los programas elaborados para realizar la igualdad entre hombre y mujer (como cónyuges en la familia, como trabajadores en el mercado, y en general como ciudadanos); los derechos de los hijos menores (políticas para la infancia); la lucha para eliminar las familias pobres y marginadas (como familias numerosas y/o con miembros socialmente débiles). Todas las políticas keynesianas y los sistemas de seguridad social han pensado y actuado en este mercado⁴¹.

Si nos referimos a la formulación de las políticas sociales que se elaboraban en un centro/vértice que, con posterioridad, se transmitían a las comunidades locales. La implementación era considerada un problema ejecutivo. La evaluación del impacto no era problematizada, como si lo social se rigiese por un principio de casualidad lineal o multi-línea. La eventual emergencia de resistencias, barreras, efectos no esperados eran considerados una complicación más, superable mediante posteriores indicaciones normativas o con una transformación de éstas.

Por supuesto, la sociedad compleja de hoy se ha encargado de mostrar como todo esto forma parte de planteamientos “arcaicos” de las políticas sociales. Actualmente todos los programas condicionales son aplicados a escala muy limitada y en casos muy particulares, concretamente aquellos en que se supone que existe una realidad dada que se comporta de forma relativamente simple, causal, lineal, sobre la que una norma condicional puede intervenir con relativa eficacia.

II. Políticas sociales según programas evolutivo-incrementales. Como consecuencia de los límites del planteamiento precedente se han desarrollado programas de política social de tipo evolutivo-incremental. Su punto de partida es que

⁴¹ BEAU, Pierre : *Protection social en Europe: atypismes et minima sociaux*, Espace social européen, nr. 231, 1994

la realidad social es una construcción social que cambia siempre y, en consecuencia, no se pueden dar definiciones pre-elaboradas. Por ejemplo, en Estados Unidos éste era, y sigue siendo, el procedimiento dominante para peculiar configuración del estado de bienestar en aquel país.

Este planteamiento presenta muchas variantes, por ejemplo, el “proceder por confusión” (*muddling through*), la utilización de un mixto de racionalidad y de incrementalismo desconectado, el proceder objetivo por objetivo (*policy by objectives*). No mas normas *ex ante* a aplicar, sino objetivos pragmáticos a perseguir evolutivamente (lo que no quiere decir necesariamente según modelos evolutivos), según sucesivos incrementos.⁴²

En los años setenta del pasado siglo, la sociología de raíz marxista propuso una lectura de este paradigma como “crisis management de tipo conservador”. Pero a continuación ha quedado claro que el cambio desde modelos condicionales a evolutivos de tipo oportunista ha sido, y sigue siendo, debido a factores de mayor y diferente complejidad de los sistemas societarios avanzados, aunque los teóricos de la complejidad no ha reconocido los fundamentos y los referentes neoliberales de su modo de observar la realidad.

Detrás de este cambio se esconden diversos factores. De todos ellos vamos a subrayar tres:

- en la formulación de los objetivos de los programas y de los condicionales de política social, la creciente fragmentación de la realidad social ha impuesto una creciente generalización de los “valores” explícitos o implícitos a perseguir. Por ejemplo, la emergencia de una mayor variabilidad de las formas familiares ha significado una generalización del concepto de familia.
- en la implementación de los programas, al haberse puesto de manifiesto la incapacidad de las burocracias públicas para adaptarse a los procesos de modernización, éstas han tenido que hacerse menos jerárquicas y ejecutivas, y más flexibles, circulares y auto-organizadas.

⁴² MELVIN P., *Information Systems and Social Welfare Policies*, European Social Development Programme, Madrid, 1988

- debido a las características intrínsecas del nuevo esquema de política social, dominio de los objetivos sobre las normas, redefinición de la configuración organizativa como sistema flexible – finalizado antes que jerárquico-burocrático, se ha ido introducir cada vez más la evaluación de los resultados, es decir, los outputs y del impacto global, como interdependencias de los efectos en los programas, entendidos como decisiones.

No resulta arriesgado decir que este cambio de los programas y de concepción de la política social ha derivado en una implosión del objeto de estas mismas políticas. Las políticas sociales de tipo oportunista han “disuelto”, por así decir, su destinatario: a partir de una observación de tipo constructivista es muy difícil definir que es la pobreza, la marginación, una patología social, y la misma familia a la que ahora se refieren buena parte de las intervenciones de bienestar, pero solo como etiqueta en el papel. En el campo de las políticas sociales nos encontramos con los siguientes fenómenos:

A) la generalización de los objetivos de bienestar ha trasladado a una abstracción de las referencias conceptuales, por ejemplo del concepto de familia, tal que estas últimas parecen haber perdido cualquier contenido de valores no meramente pragmático. De hecho actúan como los “interruptores” que abren y cierran las medidas de bienestar, teniendo esencialmente en cuenta factores políticos y económicos, como las repercusiones electorales, las condiciones de la economía y del déficit público, las presiones de los lobbies.

B) la autonomía de las burocracias públicas de los servicios estatales o formales se ha traducido en un creciente cierre auto-referencial: los problemas internos de las organizaciones públicas de bienestar tienen ahora prioridad sobre las prestaciones que deben ofrecer a los usuarios.

C) el análisis de las interdependencias y del impacto, en condiciones de creciente complejidad, resulta implanteable. Por más que los constructivistas se esfuercen en introducir reflexión y reflexividad en el interior de este planteamiento, el tema sigue

abierto. Para una sociedad que se concibe y se estructura normativamente como “arriesgada”, tal análisis se revela como una paradoja, un problema sin solución.⁴³

Al final, la multiplicación de los programas para diferentes sujetos y necesidades, por ejemplo, la infancia, la mujer, el anciano, los minusválidos y todos aquellos sujetos subdivididos en un número creciente de categorías, según variables como edad, el género, las situaciones ocupacionales o económicas, etc., han tenido un resultado aparentemente paradójico: el referente de la política social, en primero la familia ha desaparecido.

O mejor dicho, se ha diluido y fragmentado de tal forma que resulta muy difícil, donde de este paradigma, encontrar una definición de consenso generalizada. Detrás de este marco, al final, la política social debe ser des-politizada. Lo que revela las fuertes contradicciones que existen actualmente en las políticas sociales.

El paradigma constructivista, radicalizado, no traslada, a largo periodo, a ningún objetivo establecido, ni ayuda a alcanzar un estado prefijado de las cosas. Toda intervención revela límites estructurales que bloquean a todo aquel que desee seguirlos hasta el fondo. A pesar de esto se están produciendo una serie de innovaciones que tratan de encontrar una vía de salida a la des-normativización de las políticas sociales. Está emergiendo una nueva forma de concebir la política social.

III. *Las políticas sociales según programas relacionales.* Hacia el final de la década de los ochenta del pasado siglo, las políticas sociales han comenzado a pensar en si misma reflexivamente, es decir, aplicando a sí mismas los propios efectos. Para quien observe la situación con suficiente realismo crítico, está claro que las políticas sociales solo pueden seguir el modelo de los programas condicionales en casos excepcionales, y por otra parte, los programas evolutivo-incrementales, que ciertamente tienen una amplia difusión empírico, presentan graves inconvenientes en cuanto que son poco eficientes y eficaces. Si los primeros no pueden ser activados, ya que son “demasiado” normativos o normativos de una forma inadecuada, los

⁴³ POENARU, Maria: *Politica sociala, elemente de constructie*, Tribuna economica nr.47, 1990

segundos dejan los problemas sin solucionar, “el problema no tiene solución” es concretamente su eslogan.

Esta es la situación generalizada y de complejidad en las nuevas sociedades de fines del siglo XX y comienzo del siglo XXI, no sólo en Europa occidental, sino también en la Oriental. El enroqué del Estado en posición defensiva, a través de políticas de recorte de gastos, difícilmente puede trasladar a soluciones significativas. En cualquier caso está claro que el futuro de las políticas sociales no puede resolverse mediante un actuar estratégico de tipo oportunista o contingente⁴⁴.

Por tanto, la formulación de las políticas sociales debe repensar los objetivos que orientan las propias distinciones directrices en función no solo de esquematismos pragmáticos, sino también a la luz de los valores dotados de sentido, para los que deben buscar argumentos y justificaciones de consenso intersubjetivo y de relacionalidad sistémica entre los actores del Estado de bienestar.

La implementación de las políticas sociales no puede depender ya de uno o más actores privilegiados y perseguirse linealmente, desde un centro hacia una periferia, sino que tiene que ser colaboradora y combinatoria entre diversos actores y sectores, como el público, privado, mercado y privado social, e inspirarse en intervenciones de redes.

En conclusión de este apartado, podríamos decir que los modelos de políticas sociales son como un hilo trazado en la realidad de cada sociedad, que va construyendo su propia “arquitectura” social, teniendo en cuenta sus posibilidades y particularidades en solucionar los problemas sociales y construyendo su bienestar para la población.

1.4 Financiación de las políticas sociales y el impacto de la crisis mundial

En el contexto del presente apartado se propone analizar un momento esencial para las políticas sociales la financiación, porque es fundamental articular lo económico, lo social y lo institucional en el diseño de una política social o de un programa social si se quiere que haya sostenibilidad.

⁴⁴ GOMEZ HERRERA, Miguel y BOYER CASTÓN, Pedro: *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel, 2003, p.44

Muchos autores señalan que la política social y la política económica deben articularse en forma armoniosa, si se quiere mejorar el bienestar humano, a menudo se dice que la mejor política social es una buena política económica. Por esa razón se necesita una articulación virtuosa entre lo económico y lo social.

La autora Alarcón⁴⁵ sostiene que el impacto de la economía es entendida como aquella que promueve el crecimiento de la producción, no se limita solamente a las variables estrictamente económicas (crecimiento del producto, inflación, impuestos, etc.), incluye también impactos sociales, si entendemos a lo social como aquello que define las condiciones de vida de la población. En ese sentido, podría decirse que hay una relación complementaria y dinámica.

A su vez, la política social, en su expresión sectorial, políticas de educación, salud, vivienda, seguridad social, tiene también impactos económicos en la medida en que las condiciones de salud de la población, sus niveles educativos y en general, de bienestar determinan el nivel de productividad de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la capacidad de emprendimiento de los empresarios y el clima de confianza y estabilidad que promueve, o retarda, el crecimiento económico. De hecho, difícilmente puede pensarse en altas tasas de crecimiento y estabilidad económica sin una buena política social.

En ese sentido uno de los problemas más importantes del Estado de bienestar es la gestión de los gastos sociales públicos, y esta es más grave y urgente en los periodos de transición o crisis económica, como son los casos de República de Moldavia y España.

Podemos decir que en el siglo XX, el Estado de bienestar afirma un porcentaje en el aumento del PIB, como así también, un aumento de la oferta de empleo, situación que benefició a importantes sectores de la población. No hay una cifra exacta de donde se partió, pero podemos tomar como indicador de importante aspecto

⁴⁵ ALARCÓN, Diana: *Espacios de articulación entre la política económica y la política social*, INDES, 2000, pp.1-2

cuantitativo en el desarrollo del Estado de bienestar, los gastos sociales de 3% del PIB, como indicador nacional del origen del Estado de bienestar.⁴⁶

De hecho, surgió mayor demanda de bienes y servicios, inversión y desarrollo económico, es decir, una oportunidad para todos los actores involucrados en las políticas sociales: emprendedores, micro-empresas, cooperativas, mutuales, movimientos sociales, gobierno nacional, gobernanza local, etc.

La financiación de las políticas sociales podemos afirmar que se centra en la gestión “de la tarta gubernamental” es decir cómo se distribuye y cómo se administra la estructura de los gastos sociales. De hecho, el problema de la eficiencia de las políticas sociales, de la optimización del uso del presupuesto social, tiene un componente importante que se refiere al periodo anterior, exactamente a la etapa de recaudación de los recursos para políticas sociales y la parte de ingresos del presupuesto.

En general, el presupuesto estatal y los presupuestos locales son los principales recursos que disponen los poderes públicos centrales y locales para financiar las políticas del sector público. En ese sentido los presupuestos públicos tanto central como los locales se constituyen mediante la recaudación de los impuestos y tasas. También otros recursos del Estado son los fondos sociales, establecidos mediante unas contribuciones especiales, teniendo una destinación específica.

De hecho, el nivel de tasas e impuestos presenta el objetivo de las políticas fiscales. Pero al mismo tiempo la política fiscal tiene repercusiones sobre el modo de realización del bienestar y de la protección social en una sociedad. Las tarifas y los impuestos altos pueden llevar a una estimulación reducida del consumo de varios servicios privados en el ámbito social, influyendo la relación entre el Estado y el mercado como proveedores de servicios en el área social.

Aunque los objetivos principales de la política fiscal no es la protección social, a menudo mediante la política fiscal el Estado interviene en el sector de la protección social: reducción fiscal sobre los ingresos gastados en la compra de unos servicios

⁴⁶ POP MIRUNA, Luana: *Politici sociale: elemente de teorie, analiza si evaluare a politicilor sociale*, Bucuresti, Ed. Economica, 2005, pp.12

sociales prestados por el mercado privado (servicios educacionales, salud, seguros, etc.,) o reducción fiscal en función del número de personas mantenidas (niños, minusválidos, personas dependientes, et.,).

Por lo tanto, a continuación intentaremos ilustrar los principales momentos de financiación de las políticas sociales a cuales recurren todos los Estados, incluso el Gobierno moldavo y el español. En ese sentido un Gobierno puede optar por unas de las siguientes medidas:

- Crecimiento económico (o PIB). El crecimiento económico es una de las medidas más aprobadas por el Gobierno, más conocidas y legítimas de donde resulta el aumento de valor real de los gastos sociales;
- Otra modalidad es el aumento del nivel de impuestos y tasas. Se dice que es una medida sin soporte social, que reduce mucho la competitividad de las empresas en relación con las de otros países donde la tasa de imposición es menor. De todos modos existen límites a partir de cual la fiscalidad exagerada es contraproducente, unas de las consecuencias de la sobrecarga fiscal es la evasión de impuestos, la recaudación mínima de los impuestos y progresa la economía subterránea;
- Los préstamos gubernamentales. Aunque, la mayoría de los países los utilizan para superar periodos de crisis económica, los préstamos no es una solución eficiente a largo plazo. Porque la superación de una determinada tasa de endeudamiento puede encargar demasiado a los futuros presupuestos con la deuda pública externa, si no es compensado por el crecimiento económico, además reduce de inmediato los recursos para otros gastos, como los sociales;
- Privatización o la venta de las propiedades del Estado. Para unos periodos (como la transición económica en unos países) ésta puede llevar fondos sólidos al presupuesto general. La problemática de la privatización es una muy actual para la República de Moldavia. De todos modos y este recurso es uno limitado, de coyuntura y no puede resolver el financiamiento de las políticas sociales por largo plazo;

- Crecimiento de la contribución a los fondos de seguros o la introducción de nuevas tasas para servicios sociales. Los problemas que surgen son similares a los del crecimiento de carga fiscal, lo que a menudo lleva a incentivar la contratación ilegal para evitar el pago de las cotizaciones sociales altas, lo que excluye muchas personas del sistema de seguros sociales y carga más tarde la asistencia social con los no contribuyentes;
- Crecimiento de los ingresos del Estado por otras vías. Por ejemplo, recepción de ayudas y subvenciones. Un fuente característico para países en situaciones difíciles o en desarrollo, o se encuentran en procesos de integración en diversas estructuras económicas o políticas. A pesar del hecho muchas veces las ayudas, subvenciones son limitados como presupuesto y como plazos, por eso a menudo ellas vienen acompañadas de condiciones puestas por los que las otorgan, que a su vez son difíciles para beneficiarios;⁴⁷

Por supuesto existen y otras formas de aumentar los recursos como los ingresos debido al descubrimiento de nuevos recursos naturales, gas, petróleo, etc. También al mismo tiempo la reducción de la demanda de protección social, puede llevar a disminuir los gastos públicos sociales que se pueden realizar mediante siguientes vías:

- Transferir la responsabilidad desde el Estado hacia otros proveedores de bienestar, tales como las empresas privadas, ONG-es, etc. Es más generalizado, especialmente en el caso de los seguros que son transferidos parcialmente en el sector privado en algunos países con costos sociales asociados;
- Incentivar a los beneficiarios usar los servicios privados, tal como renunciar a los servicios públicos, a través de reducción de impuestos, tasas, como por ejemplo servicios de salud, enseñanza privada, etc.;
- Disminuir el número de los beneficiarios mediante el endurecimiento de los criterios para la concesión de las prestaciones no-contributivas. El método

⁴⁷ PREDA, Marian: *Politica sociala romaneasca intre saracie si globalizare*. Iasi, Polirom, 2002, pp. 83

se utiliza a menudo en los sistemas de pensiones, donde se aumenta periódicamente la edad de jubilación, para reducir el número de beneficiarios que cada vez es mayor, debido al aumento de la esperanza media de vida;

- La reducción de la cuantía de las prestaciones o la cantidad de los servicios sociales. Por ejemplo no compensar a tiempo u no completamente los beneficios con el coeficiente de inflación. También un buen ejemplo es la reducción del periodo de concesión de prestaciones, tales como el desempleo, etc.;
- Reducción de los gastos públicos mediante la reducción de los empleos públicos o de los salarios de éstos. Método que generalmente se utiliza durante los periodos de crisis, para reducir los gastos destinados al sector publico;
- El uso de las nuevas técnicas de gestión para mejorar el rendimiento. Algunos métodos posibles son: el fomento de la competencia, la promoción de la eficiencia, la introducción de los presupuestos anuales para programas sociales, etc.;
- La participación de la comunidad en la gestión de los programas sociales. Lo que reduciría los gastos del Estado, es un método muy “a la moda” pero debe ir acompañada por la creación de condiciones y los recursos necesarios para la comunidad, porque la descentralización de los responsabilidades sin recursos locales, por lo contrario hace hincapié en los problemas sociales sin resolverlos;⁴⁸

Cualquiera de los métodos anteriores mencionados puede ser utilizado en un contexto u otro. Sin embargo, los fuentes de financiación mas aprobados para mejorar la relación entre los recursos existentes y la satisfacción de las necesidades sociales, tienen que ver con el aumento de la eficiencia, sea económico o sí se trata de la gestión, pero aun así todos se refieren a la financiación del sistema de política social.

⁴⁸ *Ibidem*, pp.84

En suma, hablar de financiación de las políticas sociales es hablar de democracia, de calidad democrática, de garantía para el efectivo ejercicio de derechos básicos, de provisión suficiente con bienes públicos, lo que es la sanidad, educación, cultura, etc., y en condiciones que garanticen su acceso universal y su prestación de calidad. También, cuando tratamos de financiación social tratamos de ciudadanía, no en un sentido formal, sino en un sentido material, lo que se explica con la materialización del principio de igualdad social que, junto con los de igualdad política e igualdad jurídica, constituye una de las bases primordiales sobre los que se asienta el concepto europeo moderno de ciudadanía. Un concepto que promueve en su articulación común una sociedad cohesionada, libre y justa.

En los dos casos, el de la República de Moldavia por la dictadura comunista y el de España, por la rémora del franquismo hicieron que, a pesar de los notables esfuerzos realizados en materia de financiación social estos países continuo estar a la cola de los países de su entorno.⁴⁹ Hay que mencionarlo que es una situación a la que han contribuido varios factores que han hecho que la evolución del gasto social no haya sido uniforme en su crecimiento.

En este marco general, podríamos afirmar que la globalización económica ha reducido considerablemente los márgenes de las políticas económicas y, con ellas, las de las políticas públicas de índole social a favor de lo que se suele denominar *apertura de mercados*. En esta línea hay que añadir, en el caso de España, pero también de otros Estados, una tendencia a la integración política y económica en instancias de carácter supranacional, la cual asume una parte de las competencias estatales en el ámbito social y económico, determinando de este modo y los gastos públicos. La Unión Europea es una prueba de ello.

Además dentro de los Estados se producen procesos de diferenciación que afectan no sólo a la sociedad civil sino también a las instituciones. Así el desarrollo del Estado posmodernista, que implica una fuerte descentralización y la consecuente gestión de competencias, algunas de las cuales tienen, además, carácter municipal,

⁴⁹ Véase los datos estadísticos, EUROSTAT, 2010

viene a definir diferencias en los criterios de gasto social. En este sentido los problemas de esta triple articulación ya se han puesto de manifiesto en no pocas ocasiones, tanto en la referencia supraestatal como en la sub-estatal.

Desde estas premisas, el paulatino deterioro intencionado de lo público, mediático primero, a través de la escasez de su financiación después, y en todo caso, previo a su enajenación y mercantilización más o menos encubierta, ha sido una constante en los países europeos, también en el caso español.

Este viraje hacia un Estado del bienestar de baja intensidad, complementado o, incluso, complementario de servicios sociales suministrados por el mercado se ha visto interrumpido, sin embargo, por los efectos devastadores de la crisis económica mundial sobre las condiciones de vida de las personas.

En estas circunstancias, más necesaria que nunca la financiación de las políticas sociales se ve sometida a fuertes tensiones no precisamente coyunturales, sino que ven en la actual coyuntura la oportunidad de proceder al total desmantelamiento del Estado del bienestar, momentos que pasaremos a analizar en el capítulo dedicado a éste.

En este momento histórico que estamos viviendo en toda Europa es **la crisis** que nos avasalla. Ni los discursos más optimistas consiguen exaltar alguna dinámica esperanzadora de una retoma de la expansión. Algunos apuntan hacia una posible mejoría de la situación internacional por la recuperación de la economía norteamericana y otros, hablan vagamente de la implantación de un nuevo orden internacional. Sin embargo, para los países subdesarrollados y dependientes la situación se agrava día a día y lo que todos notamos es que estamos quedando cada vez más pobres en una dinámica de efectos retroactivos. Los más pobres se empobrecen aun más.

Como se sabe, a partir de la segunda mitad del año 2008 el mundo presenció la peor crisis financiera a nivel global en más de 70 años. Los efectos que se derivaron de esta crisis aún pueden percibirse en la mayor parte del mundo. Crecimientos económicos bajos o negativos en países desarrollados y economías emergentes, altos

niveles de desempleo y millones de personas por debajo del umbral de pobreza, son algunos de los ejemplos más destacados. En la República de Moldavia, los efectos de esta crisis internacional se evidenciaron en la reducción del comercio internacional, y en las remesas y por una tasa de crecimiento económico menor a lo esperado.

En este mismo período, el Gobierno de la República de Moldavia se dio a la tarea de diseñar una Estrategia Nacional de Desarrollo de medio plazo, con un horizonte temporal de 4 años.⁵⁰ Como parte de este proceso, las autoridades moldavas solicitaron el apoyo de varias organizaciones internacionales de desarrollo mediante la producción de una serie de notas de políticas que pudieran echar luz sobre los principales desafíos que enfrenta el país.

En este sentido, el Gobierno moldavo solicitó la elaboración de notas de políticas.⁵¹ Estas notas se centran en los siguientes temas: **1)** el crecimiento económico y el desarrollo social; **2)** la integración europea; **3)** la descentralización administrativa; **4)** el acceso a servicios financieros con especial énfasis en el financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa; **5)** el sector energético; **6)** el cambio climático, **7)** el sector salud y la protección social, **8)** el desarrollo territorial y las políticas de convergencia, y **9)** las políticas de anti-corrupción .

En este contexto, en el marco de un ejercicio de planificación estratégica al más alto nivel – que contó con la participación de amplios sectores de la sociedad moldava – y durante una de las peores crisis económicas a nivel global, se propuso a la tarea de contribuir con un conjunto de alternativas para el desarrollo del país.

Las políticas públicas presentadas se sustentan en un diálogo permanente con contrapartes gubernamentales y con aportes e información proveniente del sector privado y la sociedad civil. Las ideas compartidas deben ser entendidas como alternativas de políticas, basadas en un importante cúmulo de experiencias internacionales y no como recetas únicas para el desarrollo del país. Entre otras cosas,

⁵⁰ La LEY núm. 295 del 21.12.2007 sobre *la Estrategia Nacional de Desarrollo para los años 2008-2011*. Monitorul Oficial a Republicii Moldova núm. 18-20/ 29.01.2008

⁵¹ *Memorándum sobre políticas económicas y financieras para los años 2010-2012*. y La Resolución del Gobierno de la República de Moldavia núm.790/01.12.2009 sobre el *Programa de Estabilidad y Relanzamiento económico de República de Moldavia (2009-2011)*. www.gov.md

la crisis internacional enfatizó la necesidad de contar con espacios de reflexión sobre los modelos de crecimiento económico y de desarrollo – tanto a nivel global como local – lo cual sumado al proceso de definición de la Estrategia Nacional de Desarrollo puso de manifiesto la necesidad de promover un crecimiento incluyente que pueda generar oportunidades para la ciudadanía. Esto se traduciría en menores niveles de pobreza y mayores niveles de equidad social.

Las acciones que se presentan en los documentos de políticas sostienen un desarrollo de mejor calidad que es posible en la República de Moldavia. Sin embargo, existen grandes desafíos que deben ser enfrentados para que esto suceda. Según nuestra opinión y como soporte analítico-practico para una gestion pública y practica en momentos actuales de crisis acentuamos sobre cuatro retos que deben ser abordados de manera frontal para lograr un desarrollo sostenible incluyente en Moldavia.

El primero reto es la necesidad de promover un crecimiento económico-social con equidad, que pueda incorporar amplios sectores de la sociedad moldava en el mismo. El segundo desafío es la integración europea del país, aprovechando a pleno su dotación de recursos, incluyendo su privilegiada posición geográfica en Europa. El tercer desafío se centra en enfrentar los retos institucionales que obstaculizan la solución de una serie de problemas en diversos sectores de las políticas públicas. Por último, el cuarto desafío pone de manifiesto la necesidad de continuar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a partir de la producción de resultados concretos y tangibles para la ciudadanía.

Es sabido que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de un país. El desarrollo, entendido en sus múltiples dimensiones, requiere de un crecimiento económico incluyente, que permita vincular a amplios sectores de la sociedad con el sistema productivo y sea capaz de sostener la inversión pública en capital humano.

Sin embargo, la crisis económica y las evidentes dificultades por las que atraviesa el presupuesto público no deben servir para generar espacios de más

mercado, sino por el contrario, para una renovada regulación fiscal que permita sostener e incrementar los gastos sociales y con ello ampliar la condición de ciudadanía desde las premisas ya señaladas de universalidad, suficiencia y equidad.

En continuación presentaremos un breve análisis de la situación del gasto social en República de Moldavia y España con respecto al desarrollo del Estado del bienestar. Se sabe que el gasto social, es la medida más utilizada para evaluar el estado de las políticas de bienestar social, ya que registra el conjunto de recursos que se destinan a las mismas. Por eso las sociedades complejas de hoy día deben dirigirse a conservar su bienestar para fomentar un desarrollo sostenible para su población.

En este contexto el gasto en protección social en España ascendió a 215 mil millones de euro en 2007, lo que supone un 20% del PIB. Del conjunto de gasto realizado, la mayor parte de los recursos se dirigen al sistema de pensiones, que aglutina el 32% del gasto en la protección social. También la enfermedad y atención sanitaria consume un 31% del gasto social. A mayor distancia se sitúa el gasto destinado a las prestaciones y subsidios de desempleo con 11%, siguiendo la supervivencia 9% o invalidez 7%.⁵² Al mismo tiempo en el apartado dedicado a los Anexos, se presenta los gastos sociales de las Administraciones Autonómicas y Locales de España, siendo de los últimos datos estadísticos presentados por el Ministerio de Economía y Hacienda de España.

En 2008-2009 con ya más de cuatro millones de parados cuando la crisis aún no ha tocado fondo, evitar el riesgo de que la situación económica derive en "una fractura social" se ha convertido en un objetivo prioritario para al Gobierno español. Con esta frase **"La salida de la crisis será social o no será"**, de José Luis Rodríguez Zapatero, el presidente del Gobierno español resumía su visión acerca de cómo afrontar la crisis financiera y la recesión en España.⁵³

Desde entonces, la reivindicación de las "políticas sociales", la "solidaridad" y, en general, el "progresismo" de tinte keynesiano han impregnado con intensidad

⁵² LLOPIS, Elvira S. *El gasto social en España*. Fundación 1 de Mayo, Madrid, 2010, pp. 29

⁵³ Vease: www.público.es abril, 2009

inusitada la política económica puesta en marcha por el Ejecutivo socialista español, en contraposición a las medidas liberales de austeridad, reformas estructurales y total liberalización y flexibilidad de sectores productivos y ámbitos clave, tales como el laboral.

Tras más de tres años de crisis a nivel internacional y, especialmente, en España, los resultados de esta particular estrategia pueden comprobarse ya mediante datos específicos: el índice de miseria se ha duplicado en España desde 2007; en la actualidad, España lidera este indicador de pobreza a nivel de la UE-27; y las previsiones de paro e inflación apuntan a un futuro deterioro en este ámbito.

En las principales conclusiones del último del boletín *Avance del Mercado Laboral*,⁵⁴ elaborado por Analistas Financieros Internacionales y la Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal (AGETT). En concreto, España tenía en diciembre de 2010 el **Índice de Miseria en el 22,9%, mientras que en el mismo periodo de 2007, éste era del 12,36%**, lo cual supone un aumento de más de 10 puntos porcentuales (casi el doble que hace tres años).

El *Índice de Miseria* es la suma de las tasas de **paro e inflación**. "Con ello se puede conocer el alcance de la crisis, en función del deterioro de los niveles de vida de los ciudadanos", señala el informe. "Tanto el crecimiento del desempleo como el de los precios provocan una **caída de la renta disponible**, por lo que la suma de ambos factores provoca un *efecto pobreza* que deprime el consumo y frena asimismo la actividad económica"⁵⁴

Según los últimos datos de Eurostat armonizados para el conjunto de los 27 países de la UE, España es, en enero de 2011, el país con un mayor Índice de Miseria con el **23,9%**, tasa muy superior a la **media comunitaria (12,8%)**. Esta diferencia es aún mayor si se compara con países como Holanda y Austria, ambas con un 6,6%, Luxemburgo (8,4%) o Alemania (8,7%). Además, España también es el país de la UE-27 que más ha visto crecer este índice (+13 puntos porcentuales), por delante de Lituania, que lo incrementa en 12 puntos.

⁵⁴ Boletín "Avance del Mercado Laboral". Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal, núm. 44, marzo, 2001. Pp.2-4

"El *Índice de Miseria* español es superior incluso al de aquellos países que están sufriendo con especial crudeza los efectos de la crisis o que tienen una renta per cápita muy inferior a la media comunitaria", indica el informe. Es el caso de Lituania (22,9%), Eslovaquia (18,3%), Letonia y Grecia (18,1%).

Según el estudio de AGETT "es necesario continuar con la apuesta decidida de reformar, de manera eficaz, nuestro mercado de trabajo. La rigidez a la que está sometido el mercado laboral español, frente a los principales países desarrollados de nuestro entorno es manifiesta [...] Gobierno y agentes sociales deben **flexibilizar el mercado laboral**, fomentar el contrato a tiempo parcial, las reducciones de jornada como alternativa al despido, **flexibilizar la negociación colectiva**, facilitar la inserción en el empleo y, en definitiva, **agilizar nuestras estructuras laborales** con el fin de facilitar la salida de esta terrible crisis laboral que afecta, cada día más, a millones de ciudadanos".⁵⁵

Es completamente obvio que en situaciones de crisis la problemática de las políticas sociales se hace más candente. Justamente porque es entonces cuando hay más situaciones sociales que demandan protección y cuando la desigualdad resulta más patente. Cuando la economía crece a buen ritmo, cuando hay pleno empleo y se generan recursos suficientes para que se alcance un nivel mínimo de satisfacción social la política social no es tan necesaria simplemente porque hay menos situaciones que requieran la protección colectiva.

Siguiendo, la misma línea de investigación desde la perspectiva comparada para República de Moldavia las políticas sociales constituyen una prioridad del gasto público. Los gastos para las necesidades sociales tienen un peso constante más de **30%** del presupuesto general. Por ejemplo, el gasto para la enfermedad y asistencia sanitaria constituye el **13%**, la educación el **16%**, otras áreas del ámbito social reciben menos.⁵⁶

⁵⁵ Ibidem, pp.4

⁵⁶ *Ghidul metodic de evaluare a Impactului Politicilor Sociale*. Ministerul Protectie Sociale, Familiei si Copilului a Republicii Moldova, Chisinau. 2008, pp.51

Porque en términos generales la definición del Estado del bienestar incluye las intervenciones que realiza los poderes públicos que están dirigidas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Se sabe que el Estado moderno realiza actuaciones en diversos ámbitos: las transferencias sociales y los servicios públicos que tienen repercusión directa sobre el bienestar de los ciudadanos.⁵⁷

Siguiendo lo expuesto por el autor Reyes cabe señalar que el Estado del bienestar se articula, por una parte, a través de la *política económica*, por medio de la cual el Estado se convierte en un elemento dinamizador de la economía, con el objetivo de mantener la actividad económica, impulsando la productividad, orientando la política de gasto y de inversión, y corrigiendo los posibles desajustes.

Por otra parte es la *política social* con los siguientes objetivos:

- A) distribuir la renta, mediante la financiación de un amplio sistema de servicios sociales de carácter asistencial, y de un sistema de seguridad social, articulando en torno a un principio de reparto;
- B) promover el pleno empleo, estableciendo una política de concertación social que garantice mejores salarios y condiciones laborales;
- C) disponer los recursos suficientes para fomentar el consumo interno y contribuir al mantener la productividad.

En suma, la delimitación del modelo del Estado del bienestar es el otorgamiento al Estado un papel primordial para que le permita garantizar el pleno empleo evitando las crisis económicas y redistribuyendo la riqueza, y no en última instancia compaginar la justicia social con la acumulación de capital.

En esta línea del análisis podemos entender el *gasto social* como el conjunto de recursos que realizan las distintas Administraciones Públicas a la política de bienestar social, constituyendo sin dudas, el principal indicador del esfuerzo realizado por el Estado en este ámbito.

Generalmente el gasto social tiene como objetivo principal garantizar a los ciudadanos un nivel de bienestar social que, son en cada espacio y lugar, social y

⁵⁷ NAVARRO, Vicent: *La situación social en España*. Programa en Políticas Públicas y Sociales- UPF. Fundación Largo Caballero. Biblioteca Nueva. Madrid, 2005.

políticamente acordados, lo que significa que no son inalterables, y que como elementos de la vida social, también se transforman y se modifican a lo largo del tiempo.

De hecho, durante las últimas décadas en países desarrollados se ha ido configurando unas estructuras institucionales y un conjunto de políticas que buscan garantizar este tipo de derechos a toda la ciudadanía, estableciendo los procedimientos de acceso, a través de la legislación y la planificación. Al mismo tiempo proporcionando a su vez los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios.

Lo que no podemos afirmar aun para los países en transición que siguen construyendo su vía de las políticas del bienestar social. Aunque últimamente como se observa de los datos estadísticos de Republica de Moldavia el gasto social está creciendo más cada año y los Gobiernos apoyan las reformas social-económicas.

En términos generales, además el gasto social se caracteriza por otros dos aspectos: contiene tanto una dimensión política como otra puramente económica, y de un cierto modo persigue mejorar el bienestar de los ciudadanos y la cohesión social. Más concretamente cabría mencionar que todo gasto presupuestado o liquidado por las Administraciones Públicas tiene como objetivo de contribuir de manera directa o indirectamente al crecimiento económico, a proporcionar bienestar social a toda colectividad humana y a fortalecer el sistema democrático.

Como esta afirmando el autor español González gracias al consenso o pacto social y las libertades políticas dos de los fundamentos del Estado de bienestar, el gasto público persigue un objetivo integrador, lo que le otorga un carácter complejo y contradictorio, como lo es del Estado y la propia sociedad de la que emana y es reflejo.⁵⁸

Como bien menciona otro autor Gómez de Pedro el Estado de bienestar requiere de una política fiscal basada en un sistema progresivo y personalizado, que permita generar recursos suficientes para financiar la política económica y social.

⁵⁸ GONZÁLEZ, A. *La política de gasto social (1984-1996) en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Consejo Económico y Social de España. Colección Estudios. Madrid. 1998. p.6

Al mismo tiempo el autor Reyes remarca que durante los últimos años las sociedades occidentales avanzadas han desarrollado “una política económica basada en inversiones públicas y bonificaciones fiscales, con el fin de garantizar, en primer lugar, los beneficios empresariales y posibilitar los procesos de acumulación de capital, y contribuir de esta manera a reactivar la economía; en segundo lugar, fomentar el empleo, por medio de exenciones fiscales o de subvenciones, y evitar la destrucción masiva de puestos de trabajo, derivada de los ajustes y reconversiones industriales; y por último, posibilitar unos niveles de ingresos que permitan el mantenimiento del consumo interior, contribuyendo a dinamizar el mercado y a reactivar la economía, especialmente en los momentos recesivos del ciclo.”⁵⁹

Por esta razón se requiere una política social y asistencial que permita enfrentar las desigualdades generadas por el mercado. Una política social que haga posible el ejercicio de los derechos ciudadanos reconocidos en las Constituciones de los distintos países democráticos, y que afectan principalmente a áreas generadoras de bienestar como son la educación, la sanidad, las pensiones o la vivienda.

Al mismo tiempo, el gasto público implica de cierta manera la delimitación de los bienes y servicios que están sujetos a ser sufragados y a los que se destinan los recursos. Las partidas que contempla el gasto social se puede estructurar de varia forma. Uno de los elementos que debe articular el conjunto del gasto social es la *progresividad* que relaciona los efectos del gasto con la renta de los grupos sociales que se benefician de éste.

Según este criterio, el gasto social se puede dividir en dos partes: las prestaciones económicas destinadas a garantizar ciertos recursos mínimos en situaciones difíciles como son las pensiones y prestaciones por desempleo, y el resto de partidas destinadas al gasto en bienes y servicios públicos. En conjunto, todos estos aspectos destacan la necesidad de analizar el gasto social en relación con otros elementos como la fiscalidad, mercado laboral, componentes del gasto, cobertura,

⁵⁹ GÓMEZ, de Pedro: *El Estado del Bienestar. Prepuestos éticos y políticos*. Barcelona. 2001. En Reyes F. *La crisis del Estado del Bienestar: privatización y reformas*. En Observatorio Políticas de Salud. Gestión Sanitaria. Febrero, 2010. Fundación 1° de Mayo. Madrid, 2010

etc., que intervienen de manera directa o indirecta en la configuración y el alcance del Estado del bienestar, para mejorar la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

Por otra parte, también hay que señalar que desde su nacimiento el Estado de bienestar ha estado sujeto a varias reformas y transformaciones, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como el aumento o disminución del nivel de gasto social, como desde una perspectiva cualitativa en la mayor o menor intervención del Estado en la economía, en el aumento o reducción de la cobertura de las diversas necesidades sociales, etc.

Mencionamos que los estudios de los cambios que ha experimentado el Estado de bienestar han sido fructíferos. Desde mediados de la década de los 70 del pasado siglo se pueden encontrar numerosas investigaciones que tratan esta cuestión. En algunos casos, los cambios del Estado del bienestar son definidos como reformas más o menos sustantivas y en otros como crisis estructural del Estado de bienestar.

Continuando la misma línea y abordando el contexto en el que se producen las reformas del Estado del bienestar, el investigador Navarro muestra el marco general en el que se plantean tales reformas, determinando una serie de cambios económicos, sociales y políticos relacionados al capitalismo desarrollado y sus efectos sobre el Estado del bienestar. También, podemos afirmar que unos de estos cambios son específicos y se encuentran actualmente en la realidad de los países ex-socialistas. Concretamente, se identifica y se agrupa estos cambios en cuatro grandes bloques:

a) Cambios en la familia que se relacionan con la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Las causas de este crecimiento de la participación de las mujeres en la vida laboral son varias: 1) el movimiento de liberación de la mujer y su deseo de autonomía que se realiza a través de la incorporación al mercado de trabajo; 2) el crecimiento del sector de servicios que ofrece puestos de trabajo que posibilita tal integración; 3) y por último, aunque de manera coyuntural, el descenso del salario de los varones y la menor estabilidad en el empleo, contribuyeron a la integración de las mujeres en el mercado de trabajo para mantener el nivel de renta familiar.

b) cambios en el ciclo vital de las personas, se explican por la extensión del periodo en el sistema educativo, que se manifiesta en un descenso de la participación laboral de los/las jóvenes y retrasando su entrada al mercado de trabajo. Al mismo tiempo, como consecuencia de la mejora de la calidad de vida se ha ido constatando un aumento significativo de la esperanza de vida de las personas y con ello un crecimiento de sus necesidades. Como consecuencia de estos cambios, el Estado de bienestar tuvo que cubrir estas necesidades: la expansión de la educación y las transferencias sociales, así como los servicios sanitarios y sociales.

c) cambios en la estructura económica y de empleo, que se identifican en el paso de las sociedades industriales a las sociedades de servicios. Últimamente se constata un considerable crecimiento del empleo en el sector de los servicios, a la vez que se registra una disminución de la ocupación en las industrias.

d) cambios en sus contextos políticos que a partir de la II-a Guerra Mundial coinciden con el desarrollo de los cuatro tipos de políticas públicas del Estado del bienestar. En el mismo enfoque con Esping – Andersen coincide el autor español Navarro, quien identifica estas cuatro opciones políticas mayoritarias:

- El *modelo socialdemócrata* – el objetivo era difundir los derechos políticos y sociales a toda la población, sobre la base de un pacto social entre los sindicatos y empresarios, que junto con el gobierno hayan conseguido acuerdos tripartitos, con un Estado del bienestar articulado mediante la provisión de servicios sociales;
- El *modelo cristiano-demócrata* – en este contexto la familia adquiere un peso muy relevante en el bienestar, basado en el modelo del varón y padre de familia con un empleo estable y ingresos suficientes para cubrir las necesidades, con un Estado de bienestar centrado más en las transferencias sociales que en los servicios;
- El *modelo dictatorial-conservador* se basa en un Estado de bienestar centrado en las transferencias sociales, por debajo de los niveles del resto de países,

tiene un escaso desarrollo del Estado de bienestar y recursos destinados a la política social, al mismo tiempo un gran peso tiene la familia;

- Y el último el *modelo liberal* se centra en un Estado de bienestar de carácter residual y asistencial, en el que protagoniza el sector privado y el mercado en la provisión del bienestar.

Por otra parte, tenemos que mencionar que se ha generado un intenso debate en torno a la fiscalidad y el gasto social del Estado de bienestar, sobre la viabilidad del sistema o la necesidad de aumentar o disminuir los niveles de gasto.

El gasto social no ha permanecido ajeno a este debate, y no podía ser de otra manera, ya que el gasto social es, con diferencia, la parte más importante del gasto público. Es la partida que más ha crecido a lo largo de las últimas décadas, y por lo tanto es más responsable del incremento del gasto público, así como una de las claves de la mayor cobertura de las necesidades sociales por parte del Estado de bienestar.

El hecho de que el gasto público esté continuamente en el centro del debate público sobre el Estado del bienestar se debe a la confluencia de varios factores. En este sentido el mismo autor González afirma que se produce fundamentalmente por los siguientes factores: el progresivo cuestionamiento de la intervención del Estado, el preocupante déficit público y sus diversos efectos sobre la inflación, empleo o inversión. También la necesidad de contener este déficit mediante el control del gasto, ya que el incremento de la presión fiscal no se contempla.⁶⁰

A partir de los años 80 la mayoría de los países europeos llevaron a cabo políticas de contención del gasto como vía para reducir el gasto público, lo que supuso un cambio importante de la política económica desde la II Guerra Mundial. Ya que el incremento de la riqueza no se tradujo en un aumento del gasto público en relación al PIB, sino que se llevó a cabo una profunda remodelación del Estado de bienestar, con el fin de contener la expansión del gasto y controlar el déficit público.

⁶⁰ GONZÁLEZ, Amparo: *La política de gasto social (1984-1996) en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Consejo Económico y Social de España. Colección Estudios. Madrid. 1998. p.6

En continuación del presente trabajo pasaremos a señalar que el cuestionamiento del Estado de bienestar ha tenido y sigue teniendo un impacto en las políticas sociales de bienestar, ya que se pone el énfasis en el debate del gasto social y déficit público, argumentando entre otras razones el “excesivo” coste del Estado de bienestar o la “sobrecarga” del sector público.

Es curioso el hecho que las propuestas neoliberales de las últimas décadas para salir de la actual crisis económica siguen profundizando en la idea de recortar el papel del Estado y su intervención en la economía. Para ofrecer un mayor protagonismo al mercado y sector privado, una vez que se hayan superado los primeros escollos de la crisis.

De hecho como afirma el investigador español González “las raíces de la crisis del Estado de bienestar no hay que buscarlas tanto en la rescisión económica y fiscal como en las limitaciones del propio Estado de bienestar para desempeñar las funciones que le habían sido atribuidas y en el cambio ideológico que se ha operado en la sociedad, cambio al que no son ajenas esas limitaciones”.⁶¹ En este sentido a modo de reflexionar la crisis mundial, la globalización, la emigración, la nueva cara de la pobreza son los nuevos desafíos para el bienestar social-económico de nuestras sociedades.

⁶¹ *Ibidem*, pp.8

PARTE II. Aparición y desarrollo del Estado del Bienestar

El objetivo de este capítulo es tratar el origen y desarrollo del concepto de Estado del bienestar y sus diferentes tipos existentes en nuestras sociedades. Nuestro interés radica en que la concepción del Estado del bienestar constituye un marco inevitable de las políticas sociales en las sociedades contemporáneas y cualquier sea el tipo de Estado del bienestar que poseemos en este momento, es fruto del desarrollo social que lo ha condicionado.

2.1 Concepto de Estado del Bienestar: naturaleza y objetivos

Como es sabido, ya a finales del siglo pasado se produjeron una serie de acontecimientos históricos que fueron cimentando el modelo del Estado del bienestar que se consolidaría años más tarde después de la Segunda Guerra mundial. Y que va a ofrecer un largo debate sobre la conceptualización del Estado del bienestar en el discurso político y académico.

Por supuesto, algunos autores pueden ofrecer un soporte analítico en ayudarnos a entender lo que pretende el concepto de Estado del Bienestar. Así, el autor Giner⁶² se propone definir el Estado del bienestar como “*un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y promover la igualdad de oportunidades de los ciudadanos*”. Viene a complementar esta definición el autor Moreno⁶³ afirmando que según la concepción de las políticas sociales como las actuaciones que los poderes públicos hacen en la vida ciudadana, especialmente en el área fiscal, en la de la salud y la seguridad social, en la de la educación, y el empleo.

Al mismo tiempo, otro autor Pico⁶⁴ propone su parecer según cual no puede entenderse el Estado del bienestar como un estado de servicios sociales. Haciendo

⁶²GINER, Salvador, LAMO DE EEPINOSA, Emilio y TORRES, Cristóbal: *Diccionario de Sociología*. Madrid, Alianza Editorial S.A., 1998, pp. 261

⁶³MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona, Ariel Sociología, 2000, pp. 20

⁶⁴PICO, Josep: *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid, Ed. Siglo XXI, 1987, pp. 133

resaltar la finalidad redistributiva del Estado, por la que trata de modificar, con herramientas legislativas y administrativas, el juego de las fuerzas del mercado.

En este contexto, es imprescindible de remarcar la definición del conocido autor Esping-Andersen ⁶⁵ que determina el Estado del bienestar como la noción que implica una responsabilidad del Estado para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos.

Como se puede apreciar cada paradigma teórico tiende definir de alguna forma el Estado de bienestar. Definirlos por la responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos, evitaría el problema de si las políticas sociales son emancipadoras o no, si ayudan a legitimar el sistema o no, si contradicen o auxilian los procesos del mercado.

Los estudios que pretenden explicar el Estado de Bienestar centrándose en el gasto pueden ser erróneos. Porque algunos gastan una gran cantidad de subsidios para funcionarios, otros en asistencia social con comprobación previa del derecho a recibirla, otros invierten cantidades enormes en protección fiscal en forma de desgravaciones para los planes privados de pensiones. Esto no es lo que consideraríamos un compromiso con la solidaridad y la ciudadanía. De otra parte, el escaso gasto en algunos programas puede significar un Estado de Bienestar comprometido más seriamente con el pleno empleo.

Debemos partir de un concepto de la estructura del Estado para juzgar cuando un Estado de bienestar es de bienestar. La idea central de un estado de bienestar es la ciudadanía social, dar a los derechos sociales el status legal y práctico de los derechos de propiedad, concederles la naturaleza de inviolables y otorgarlos en base a la ciudadanía y no al comportamiento. También debemos tener en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas en la protección social, con las del mercado y el papel de la familia.

⁶⁵ ESPING ANDERSEN, Gosta: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Ed. Alfons el Magnanim, 1993, pp.37

Cabe señalar entre otros autores la idea del Preda⁶⁶ utilizando como analogía la noción de una red de seguridad para representar el conjunto de medidas de protección social que una sociedad tiene para que sus ciudadanos no “caigan” en situaciones de riesgos, como la pobreza, la marginalidad social, etc. Esta red esta tejida por las actuaciones de los actores públicos y privados entre las que no hay que olvidar en especial la protección que emana de las propias familias. De manera que cuantas más actuaciones existan, más densidad se formará en la red y menos posibilidades existirán que queden huecos o símiles de riesgos que puedan constituir un peligro social para los individuos.

Sin embargo, las configuraciones de esas redes no son homogéneas entre los varios países, sino que responden a las características sociales, históricas y políticas de cada país. La finalidad de estas redes de seguridad social es que puedan servir de trampolín para canalizar a las personas a que superen sus dificultades.

Es necesario mencionar, acerca de la familia como fuente de protección no estatal tenemos que señalar la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado, la beneficencia tradicional y las actividades económicas no regladas. No olvidemos, que el mercado como mecanismo específico, también debe ser considerado como fuente de protección. Todo mencionado arriba forma parte de las redes de seguridad social. Sería un reduccionismo considerar que el Estado es el responsable único de las “últimas instancias de seguridad” aunque sí debe constituir su garante y principal inductor. En este contexto, podemos afirmar que el Estado tiene una fuerte legitimidad social en su actividad protectora, sobre todo porque en la mayoría de ocasiones responde a iniciativas ciudadanas, a menudo apoyadas por grupos de presión.

No existe, sin embargo, unanimidad por parte de los investigadores del tema en fechar el origen del Estado de bienestar. Persiste la tendencia de considerar el Estado del bienestar como un fenómeno que aparece en las economías capitalistas después de la segunda guerra mundial. Señalemos, por ejemplo al autor Mishra⁶⁷

⁶⁶ PREDA, Maria: *Politica sociala romaneasca intre saracie si globalizare*. Bucuresti, Ed. Polirom, 2002, pp.18

⁶⁷ MISHRA, Ramesh: *Globalization and The Welfare State*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1999, pp. 56

que lo define como un sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas, después de la Segunda Guerra mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta.

Al mismo tiempo, hay otros estudiosos que datan los orígenes del Estado del bienestar muchos años antes. Entre los autores, existe la opinión que el surgimiento del Estado del bienestar se remonta a la legislación inglesa sobre los pobres de 1601. En cambio, otros expertos haciendo referencia a Picó⁶⁸ señalan el origen del denominado Estado del bienestar la legislación social alemana en el período de gobierno del canciller Otto von Bismark (1815-1898), quien dio impulso al desarrollo del futuro Estado del bienestar.

El objetivo de esta legislación social era mantener el orden social pero también contribuyeron poderosamente a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de las primeras industrias, quienes vivían y trabajaban en unas condiciones generalmente miserables.

La base esencial del Estado del bienestar radica en la idea del pacto entre capitalistas y trabajadores.⁶⁹ Pactando, y partiendo de la razón que ninguno de los grupos es suficientemente fuerte para imponerse al otro y porque es evidente que salen ganando, mientras persistan las circunstancias que condujeron a su creación como el fracaso del capitalismo de libre mercado, amenaza del bloque comunista, equilibrio de fuerzas político-social.

Como se remarca, en los inicios de la legislación tanto inglesa como alemana tenían como impacto último neutralizar las acciones organizadas por los grupos obreros, en general muy radicalizadas. Pero no fue sólo este último objetivo. También, otros motivos constituyeron el impulso definitivo para un sistema de protección social, como la necesidad de responder a demandas de protección y las preocupaciones de tipo humanitario por parte de los políticos socialdemócratas,

⁶⁸ PICO, Josep: *Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica*. En Casilda R., y Tortosa J.M.,(edit.) *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Tecnos, Madrid, 1996, pp. 39

⁶⁹ CASTELLS, Antonio y BOSCH Núria: *El futuro del Estado del Bienestar: algunas líneas de reflexión*. En "El futuro del Estado del Bienestar" Editorial Civitas, Madrid, 1998, pp. 22

liberales y conservadores. Se desarrollaba el ascenso político de los partidos de izquierda.

Las consecuencias fueron la obtención de una mayor estabilidad, no sólo económica sino política también. Se explica por la institucionalización de los derechos sociales que logró un nivel de estabilidad política y el mantenimiento de la paz social, mientras se legitimaba el sistema económico.⁷⁰

Es importante marcar la idea del autor Zapatero⁷¹ considerando que el Estado de bienestar se desarrolló gracias al hecho, que las orientaciones básicas del siglo pasado conservadores, liberales y socialistas tenían la idea que para luchar contra el paro, la falta de viviendas, la inseguridad en la vejez, la ignorancia social, la salud (problemas básicos de la protección), era idónea una combinación de democracia, como Estado y mercado libre. Los objetivos que perseguían estas ideologías políticas eran la seguridad, libertad e igualdad.

En las varias posturas que obtuvieron converger, han utilizado diversos planteamientos. Así, el corriente conservador uso el funcionalismo, por el que las actuaciones del sector público y su aumento están en función del desarrollo y el crecimiento económico de una sociedad, desde una perspectiva de modernización que interrelaciona el desarrollo económico con los cambios sociales, políticos, culturales, etc.

Desde la óptica liberal, se sostenía la idea del desarrollo, que conllevaba unos niveles de miseria inesperados ante de lo que no existían siempre unas respuestas sencillas. Se reconocía que el sistema económico no era perfecto, debido que existían diversos fallos del mercado (causas estructurales y objetivas). Entonces, se impulsó la reforma liberal, basándose en la idea que el Estado del bienestar no constituye un instrumento para eliminar la desigualdad social sino para eliminar la pobreza, la que impide el desarrollo de la libertad. Se creyó posibilidad de conciliar

⁷⁰ OCHANDO, Carlos: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Ed. Ariel, Barcelona, 1999, pp. 46

⁷¹ ZAPATERO, Virgilio: *Tres visiones sobre el Estado del Bienestar*. Revista Sistema, no.80-81, 1987, pp.23-37

bienestar y capitalismo, transformando el mercado en el instrumento principal de asignación de recursos y subsidiariamente, al Estado.

Por último, la perspectiva socialista, no presenta una posición homogénea. Como afirma, el investigador Picó⁷² existen tres enfoques diferenciados dentro del amplio espectro de la ideología anticapitalista:

1. la social-democracia reformista, entendiendo al Estado del bienestar como resultado de la movilización política dentro del capitalismo, estando de acuerdo con la intervención del Estado en la economía.
2. la social- democracia más radical, que tiende a una transformación gradual del capitalismo.
3. la tradición marxista, considerando el Estado del bienestar como instrumento para el control social de la clase obrera.

La posición del Estado del bienestar desde la ideología de la izquierda se produjo en la medida que se permitía la lucha contra la desigualdad. Se explica en que no se trataba de eliminar la pobreza estableciendo un mínimo nacional, sino garantizando un máximo de bienestar, una especie de adelanto del principio “a cada uno según su necesidad”, con una aspiración básica, la redistribución. El socialismo democrático tenía la idea firme, hacia una política fiscal progresiva, que iba a permitir la transferencia de rentas de los ricos hacia los pobres, la eliminación de la desigualdad y lograr una sociedad más integrada.

Podemos considerar que el pacto social desde las tres posturas ideológicas hizo posible el desarrollo del Estado del bienestar, contribuyendo a una etapa de paz y prosperidad en la última mitad del siglo XX.

Sin embargo, al principio de estas actuaciones se produjeron debates muy importantes. ¿Debían ser los seguros obligatorios o voluntarios? ¿Se debía proteger a todos o sólo a determinados grupos? Discusiones que siguen actuales hasta hoy día.

⁷² PICO, Josep: *Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica*. En Casilda R., y Tortosa J.M.,(edit.) *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Tecnos, Madrid, 1996, pp. 40

La legislación que se inició fue la base de la modernización de la seguridad social, lo que se realizó bajo el principio contributivo, que sirve para financiar las políticas de protección social. Gracias a la idea de contribución obligatoria, que permitió la consolidación y aceptación del Estado del bienestar por parte de los empresarios, trabajadores y la administración pública. En este contexto, la intervención estatal quedó legitimado también lo que permitió ejercer la acción protectora de forma continuada, en situaciones de riesgos sociales que afectaban a los trabajadores.

Desde otra perspectiva pragmática según el autor Goodin⁷³ se sostiene la visión que el planteamiento inicial del Estado de bienestar coincide con la idea de que, a pesar de que es normal que los individuos se responsabilicen de ellos mismos y de sus familias, algunos no lo cumplen y se plantea un problema qué hacer con aquellos que no pueden o no quieren ejercer esa responsabilidad. Por supuesto la actualidad del problema sigue y se mantiene actual hasta nuestros días. Según este autor, colectivos de los “pobres capaces” se han convertido en el símbolo de la dependencia pública.

Debemos mencionar que las bases legitimadoras del Estado del bienestar, de acuerdo con el autor Picó consisten en los siguientes momentos:

- el consenso general y popular sobre determinados valores de bienestar;
- la visión de que es el Estado de bienestar quien obtiene mayor eficacia en la defensa del bienestar;
- el mayor nivel de participación y acceso a los servicios de bienestar que la ciudadanía tiene.

No obstante, debemos relevar que en sus inicios el Estado del bienestar no tenía como fin la lucha contra la pobreza, sino cubrir necesidades en áreas de educación, sanidad y empleo para las clases obreras. La consolidación llega por entender que

⁷³ GOODIN, Robert E., *El bienestar social como responsabilidad social colectiva*. En Schmidtz D., Goodin R.E., *“Bienestar social y responsabilidad”* Madrid , Cambridge University Press, 2000, pp.115

todas las clases sociales eran vulnerables y que los principios de solidaridad, igualdad y universalidad beneficiaban a todas ellas.⁷⁴

La conquista social de los sistemas de protección del Estado del bienestar, representa los derechos sociales que los diferentes agentes sociales tratan de defender frente a las críticas planteadas. Aún, es un debate abierto prácticamente desde el origen del Estado del bienestar, que incumbe a las posturas ideológicas y políticas especialmente.

De hecho, según numerosos estudios el Informe Beveridge que se publicó en Inglaterra fue el inicio de la extensión de la política social de protección que culminó con la creación del sistema nacional de Salud gratuito y universal en ese país con cargo a los impuestos generales, lo que contribuyó a un financiamiento por el conjunto de la ciudadanía.

En sumo, la idea de William Beveridge sobre la construcción del Estado del bienestar en Inglaterra después de la Segunda Guerra mundial se fundamentaba en tres momentos:

- *Seguridad social y servicios afines.* Teniendo como objetivo de establecer el principio del universalismo o expansión de la cobertura de los seguros sociales hasta proteger a todos los ciudadanos con independencia de su estatus profesional.
- *El pleno empleo en la sociedad contemporánea.* Con el fin de definir un nivel de subsistencia, es decir, asegurar una renta decente de subsistencia para todos los ciudadanos.
- *Voluntariado.* Con el objetivo de garantizar un espacio amplio a la iniciativa privada una vez que se cumplan los objetivos mencionados arriba. Este momento supone un sistema mixto que va a ofrecer: una seguridad social básica; asistencia social para los casos especiales; y por supuesto, seguros privados para incrementar el grado de satisfacción de necesidades.

En este contexto, hay que mencionar que ese Estado del bienestar se desarrolla en el periodo de posguerra, en los años de crecimiento económico importante en

⁷⁴ ARRIBA, Ana: *El concepto de exclusión social en política social*. Unidad de Políticas Comparadas CSIC. Revista "Trabajo Social Hoy". Doc. Trab. 02-01. Madrid. 2002, pp.4

Europa Occidental, relacionado con las ideas keynesianas, como soporte de la estabilidad macroeconómica, lo que permitió la correlación entre el mantenimiento de la demanda interna y el crecimiento productivo de las economías nacionales europeas.

Al mismo tiempo, la época de consolidación del Estado de bienestar, cronológicamente establecido entre 1950 y 1980, se puede afirmar como la de la modernización social en un modelo de crecimiento económico y del gasto social.⁷⁵ Poco después, en los años 80 se produjo un cambio importante en el pensamiento dominante sobre el Estado del bienestar. Debido a la crisis económica que vivió en aquel entonces toda Europa por el crecimiento de los precios del petróleo de 1973, que aumentaron poderosamente los gastos en prestaciones, especialmente en el ámbito del desempleo.

Es interesante, que ya en 1979 el gobierno británico declaró en su programa que no se podía permitir un aumento importante del gasto público que impidiera el desarrollo del sector privado. Así empiezan aparecer afirmaciones en los discursos políticos que dejaba traslucir la idea de “más mercado y menos Estado”.

Pues, en esta década, puede situarse la emergencia de la idea de la sociedad del bienestar frente a la del Estado del bienestar, ya que para resolver los problemas presupuestarios se volvió la mirada hacia la acción privada, el mercado y las responsabilidades propias y familiares. A pesar de estas tendencias, el gasto social no disminuyó en la década de los 80 y de los 90 hasta nuestros días, incluso en algunos países como por ejemplo República de Moldavia sigue aumentando, y también principales programas sociales no se han visto recortados.

Si es cierto que se han endurecido los requisitos para su acceso y que en el área de la protección sigue aumentando la presencia de las iniciativas privadas, dado que el campo de la protección ha crecido y que se perciben dominios en los que es posible invertir con mayor seguridad que en los inicios del Estado del bienestar.

⁷⁵ RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: *Tendencias de cambio en política social*. En Rodríguez Cabrero G., Sotelsek Salem D., “*Apuntes sobre Bienestar Social*” Universidad de Alcala, 2002 pp.18

Se puede afirmar que estas políticas sociales se han desarrollado prioritariamente, por medio de los programas orientados al empleo y a la formación. Este momento es lo que el autor Esping-Andersen llama “mercantilización”, entendiendo que la asalarización por el acceso al empleo era una forma de asegurar la integración social.⁷⁶

Un hecho muy interesante señala el autor Castel⁷⁷ afirmando que lo determinante de nuestra época es el hecho de que el trabajo ha dejado de ser el gran integrador y hoy en día es posible ser pobre trabajando, como por ejemplo lo demuestra la realidad de que EE.UU. tenga altos niveles de empleo y a la vez altas tasas de población pobre. Mencionando que se trata de un proceso de “desestabilización de los estables” y de vulnerabilidad de posiciones que antes se podían considerar seguras. Al mismo tiempo, la internalización de los mercados y las exigencias de competitividad hace que el trabajo se haya vuelto el blanco de una política de reducción de costos donde lo determinante es la flexibilidad.

Sin embargo, hay que relevar el impulso a las políticas sociales que desde las iniciativas internacionales se está realizando, a favor de la erradicación de la pobreza desde un enfoque de justicia social. Es sabido, que en el Acta del 4 de octubre de 2001 del documento de la ONU sobre Derechos Humanos se hace mención expresa de que la pobreza y la exclusión social constituyen una violación de los derechos humanos y una afrenta intolerable a la dignidad humana, aportando los siguientes datos que cientos de miles de mujeres, hombres y niños en todo el mundo se hallan en la pobreza extrema, y más de 1.000 millones de personas viven con menos de un dólar al día.

El problema de la erradicación de la pobreza constituye un objetivo principal para muchos gobiernos, incluso para la República de Moldavia. Desde su independencia y transición hacia la democracia la pobreza no desaparece de la

⁷⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia. Alfons el Magnanim. 1993, p.42

⁷⁷ CASTEL, Robert: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Paidós, 1997, pp.192

agenda pública de los gobiernos. Así mismo se recuerda que la lucha contra la pobreza es un elemento primordial de la paz y solidaridad social en el mundo.

Además, llega ser una necesidad fundamental tanto para los países de la Unión Europea, como para los de Europa de Este que den la misma prioridad a las políticas sociales que a las económicas y que aseguren el acceso de todas las personas, en particular a las más vulnerables, a los derechos sociales fundamentales (educación, vivienda, asistencia sanitaria, empleo, etc.), en el marco de los planes nacionales para la inclusión social de cada país.

Sólo asegurando los derechos sociales de sus ciudadanos, un país como Republica de Moldavia en su situación de desarrollo económico y democrático podrá lograr una estabilidad social y un funcionamiento real de la democracia. Al mismo tiempo, en dependencia de su trayectoria de modelar las políticas sociales actuales se va a configurar el modelo de bienestar social.

2.2 La diversidad de los Estados del bienestar

A lo largo de la historia social no todos los países desarrollaron las mismas arquitecturas políticas y sistemas de protección social para el conjunto de la ciudadanía. La diversidad del Estado del bienestar tiene varias razones, unas históricas de cómo se iniciaron; otras de tipo ideológico, desde qué idea de protección se partía; también de tipo económico, con qué recursos se contaba, cómo era la estructura económica de la sociedad, etc. En sumo, observamos que en realidad el resultado fue una amalgama de factores y elementos que enfocan sistemas muy diversos, que intentan a responder a una realidad social compleja.

Esa diversidad de tipos de Estados del bienestar que principalmente se han desarrollado nos permitirá destacar las semejanzas y divergencias en la construcción del bienestar social.

Al principio analizaremos los dos modelos fundamentales del Estado del bienestar:

- Primero, *universalista* que tiene la base en el mínimo garantizado independiente de la contribución pagada o no al sistema. Ese modelo es propio a los países del norte de Europa, donde la financiación del Estado del bienestar se realiza en su mayor parte debido a los impuestos sobre la renta y los beneficios considerándose identificados con la condición de ciudadanía y residencia, independiente del estatus, ocupación, nivel de renta. Según la opinión del autor Navarro⁷⁸ ese tipo de Estado del bienestar produce una mayor pre-distribución de recursos y ha favorecido la incorporación de la mujer en el mercado laboral. Explicándose, que existen servicios sociales que la liberan de sus tradicionales ocupaciones domésticas. Es de mencionar que en los países del norte se ha dado mayor crecimiento en el empleo y que la población femenina constituye una parte importante del mercado laboral.
- Segundo, *ocupacional* modelo que se relaciona con las contribuciones hechas por las personas que trabajan. Un modelo que se identifica en los países del centro y sur de Europa, y su financiamiento se realiza a través de las cotizaciones sociales, lo que supedita los servicios recibidos en cuanto a cuantía y tiempo. Esa clase de protección social reproduce la estructura social y laboral del país y corresponde al modelo familiar tradicional: hombre sustentador, mujer cuidadora. Por lo tanto, las políticas de protección no incluían cuidados de familiares que faciliten la incorporación de la mujer al trabajo. Así, teniendo una consecuencia que la presencia de la mujer en el mundo laboral es menor que en el modelo anterior.

A partir de esta distinción fundamental a lo largo del tiempo se han elaborado diversas clasificaciones en la bibliografía especializada. Entre los pioneros en la clasificación del Estado del bienestar, fue el autor Richard Titmuss, que en la década de los años 50 propuso los siguientes modelos ideales o regímenes sociales que hemos analizado más arriba. Solo se recuerda:

⁷⁸ NAVARRO, Vicenc: *Neoliberalismo, desempleo, empleo y Estado de Bienestar*. En MORENO, L. "Unión Europea y Estado del Bienestar" Madrid, CSIC. 1997, pp.252

Residual – teniendo el objetivo que las personas puedan actuar sin la ayuda del Estado. Este sólo intervendrá cuando el mercado y la familia fallan y de forma mínima y temporal.

Remunerativo – se basa en el logro personal como resultado laboral. Dado que las necesidades sociales se deberían satisfacerse sobre la base del mérito logrado en el mercado laboral. Partiendo de las teorías basadas en el incentivo y la recompensa.

Institucional – surge de la idea que las políticas sociales constituyen componentes independientes del mercado, tiene su base en el principio de necesidad. Es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.

Después en la década de los 90 se produce una explosión de estudios comparativos de los sistemas de protección social. Abajo, se propone analizar los más destacables.

De esta manera, el autor Esping-Andersen⁷⁹ clasifica los Estados del bienestar según regímenes, como modelos de tipo:

Modelo del Estado del bienestar liberal se caracteriza por la comprobación de rentas, tienen las prestaciones sociales modestas y los seguros sociales limitados. Se dirige hacia el mercado dando subsidios a planes privados de protección social. Como resultado es una limitada efectividad y una estratificación de relativa igualdad de pobreza entre las personas beneficiarias de la protección social, construyendo un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado. Es característico para Estados Unidos, Canadá y Australia.

Modelo del Estado del bienestar conservador-corporatista se caracteriza por la conservación de las diferencias de estatus, desarrollando programas de seguridad social según cotizaciones laborales. También, estos regímenes los conforma la iglesia católica, teniendo como objetivo la conservación de la familia tradicional. Al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad sirve para destacar que el Estado interviene

⁷⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia. Alfons el Magnanim. 1993, pp.47-48

cuando la capacidad de la familia no sea suficiente para atender a sus miembros. Es típico para países como Alemania, Austria, Francia, Italia, España.

Modelo del Estado del bienestar socialdemócrata este modelo se basa en los principios de universalismo, igualdad y libertad muy extendidos entre la población. El Estado interviene incluso antes de que la capacidad de la familia se encuentre mermada. Su peculiaridad consiste en la fusión entre bienestar social y trabajo. Dado que el pleno trabajo es el único medio de soporte del alto gasto social que el modelo reporta.

Al mismo tiempo, los autores Castles y Mitchell⁸⁰ sostienen la anterior clasificación de Esping-Andersen, sólo subdividen la categoría liberal en la de Estados Unidos como liberal y la de Inglaterra como laborista.

Otro autor Deacon⁸¹ utiliza la famosa clasificación de Esping-Andersen, pero analiza el régimen de los países de Europa de Este como un Estado del bienestar “rudimentario” con un bienestar social en desarrollo.

El autor Ferrera⁸² destaca la clasificación de los Estados del bienestar según la orientación de los flujos redistributivos como principio de participación laboral o de ciudadanía:

Sistemas ocupacionales puros – parte del momento con prestaciones reservadas para algunas categorías de trabajadores y poco a poco las amplían pero de forma fragmentada según categorías profesionales. Por lo que ha dado lugar a una multiplicidad de grupos de riesgos desiguales y distintos. (Países como Francia, Bélgica, Alemania, Austria)

Sistemas ocupacionales mixtos – empezaron con sistemas de comprobación de rentas para ir evolucionando hacia el universalismo después de la segunda Guerra Mundial. Pero, posteriormente en el sistema de pensiones se promovió el sistema

⁸⁰ CASTLES, Francis y MITCHELL, David: *Three worlds of Welfare Capitalism or Four?* En Public Policy Program Discussion Papers, nr.22, 1990

⁸¹ DEACON, Bob: *Developments in East European Social Policy*. En Jones Catherine (ed.) “New perspectives on the welfare state in Europe” Routledge, Londra. 1993, pp.44

⁸² FERRERA M., *Modeli di solidarieta. Politica e riformi sociali nelle democrazie*. Il Mulino, 1993

financiado por contribuciones y con prestaciones relacionados con la retribución. (Países como Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda)

Sistemas universales puros – propios de los países escandinavos. Tiene un sistema social con cobertura para toda la población que resida en sus territorios.

Se parece muy interesante la clasificación propuesta por el autor Ochando⁸³ partiendo de los tres criterios diferentes:

- Según el nivel de institucionalización de los derechos de ciudadanía:

Se caracteriza por una escasa intervención pública en el empleo y baja provisión pública de servicios sociales. Corresponde al *modelo residual* en los países con mayor tradición liberal, como EE.UU., Australia, Japón.

Éste resulta de la provisión universal de los servicios públicos por la institucionalización de programas de bienestar que reconocen el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar social de la ciudadanía. Se relaciona al *modelo institucional* propio de países escandinavos.

Se centra en el logro personal – resultado laboral. En ese *modelo intermedio* se instaura un sistema contributivo de Seguridad Social. Un papel auxiliar juegan las instituciones públicas de la economía de mercado. Su origen reside en la primigenia legislación social alemana.

- Según el criterio político – tiene como pilar el legado institucional del régimen, el grado de movilización de las clases sociales y la estructura de la coalición de la clase política. Corresponde al Estado liberal, Estado corporatista, Estado socialdemócrata, según la clasificación de Esping-Andersen.
- Según el grado de corporativismo propone:

Modelo pluralista parte de la idea de regular la economía por parte de la demanda y considera las políticas sociales como autónomas respecto a las económicas. Por lo tanto, son los sectores económicos los que más participan en el diseño de las políticas públicas. Se pueden observar países según sean corporativistas

⁸³ OCHANDO, Carlos: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelons, Ariel. 1999, pp. 68-85

con mayor participación de los sectores económicos en el diseño de las políticas públicas, como Japón, y países con mínimo corporativismo y economías políticas descentralizadas en los que respecta a las asociaciones que son las que aglutinan los intereses de los grupos de presión, como EE.UU. Inglaterra, Canadá.

Modelo integrado – parte del consenso sobre amplios aspectos de las políticas económicas y se regula tanto desde la oferta como de la demanda. Reconociendo la interdependencia entre las políticas sociales y las económicas. Es propio a los países como Bélgica, Noruega, Suecia, Austria, Países Bajos.

Cabe mencionar al autor Moreno⁸⁴ quien propone cuatro modelos del Estado del bienestar:

1. *Anglosajón* – existente en Gran Bretaña, Irlanda. Se caracteriza por prestaciones homogéneas para todos los ciudadanos, independiente de su estatus socioeconómico, a las que se accede tras la comprobación de los recursos económicos. Se sostiene que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar. Actualmente, podemos señalar como aspectos importantes el universalismo en la protección con transición a la selectividad. La financiación de las prestaciones se realiza mediante los presupuestos nacionales. En último momento, se están produciendo críticas al modelo actual y se está intentando involucrar más a las familias.

2. *Continental* – se basa en el mantenimiento de ingresos de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social y promueve unas prácticas corporativistas de concertación social con la provisión subsidiaria de servicios por los actores públicos (sindicatos, asociaciones profesionales, etc.). Las peculiaridades que tiene actualmente son el moderno corporativismo con pactos entre empresas y sindicatos, la subsidiariedad funcional, mediante los programas sociales y la existencia de redes básicas de protección. Se caracteriza para Alemania, Bélgica, Francia, Holanda. Luxemburgo.

⁸⁴ MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona, Ariel Sociología. 2000, pp. 73-115

3. *Escandinavo o nórdico* – está relacionado a un financiamiento mediante los impuestos generales con un creciente grado de provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, tienen prestaciones económicas generosas. El papel del mercado y la familia es mínimo. Se particulariza por una alta redistribución fiscal, la universalización como derecho de ciudadanía, la estatalización de la situación de protección, el alto nivel de generosidad. Pero al mismo tiempo se observa un decrecimiento desde los 90 y el escaso papel protector de la familia. Es propio de Suecia, Finlandia, Noruega.

4. *Mediterráneo* – se caracteriza por unos estilos de vida y unas necesidades de bienestar diferenciadas. Corresponde a los países del sur de Europa, Portugal, Grecia, España. En este contexto, la familia es el elemento esencial de micro-solidaridad complementaria de la acción estatal y de los servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. Este modelo se relaciona con las siguientes características: todos los países de este entorno han tenido dictaduras y fuerte influencia social de la religión, teniendo una posición intermedia entre universalismo (salud y pensiones) y la seguridad social contributiva. Lo que supone una conjunción muy particular, presentan necesidades y estilos de vida diferentes (economía sumergida, propiedad en la vivienda, donaciones familiares), el hecho de que la micro-solidaridad familiar sea muy importante y también la descentralización de tipo autonómica y local del sistema de protección social.

Mas allá de los modelos analizados que se distingue en el marco geográfico de Europa, un interesante análisis realiza el autor Huerta⁸⁵, quien propone dos grandes modelos que relativizan nuestra posición: se trata de enfrentar el modelo europeo y el modelo estadounidense. El europeo se caracteriza por la mayor generosidad en sus prestaciones, junto a un número de situaciones de desempleo, sobre todo las de larga duración, y menores niveles de desigualdad y pobreza con una tendencia menos clara al aumento de ésta y al dualismo social.

⁸⁵ RUIZ HUERTA, Jesús: *Consideraciones sobre la situación actual y perspectivas del Estado del Bienestar en España*. En Castells A., Bosh N., "El futuro del Estado del Bienestar" Madrid, Civitas. 1998, pp.122-124

El modelo estadounidense contiene prestaciones más reducidas y más condicionadas a la insuficiencia de ingresos, un mercado de trabajo más flexible con menores tasas de desempleo, mayores niveles de desigualdad y pobreza y una tendencia más clara al dualismo social.

La distinción esencial entre estos dos modelos consiste en la implicación del Sector público en las políticas sociales, siendo el modelo europeo más intervencionista y protector y el estadounidense más preocupado por la eficiencia del mercado y convencido de que el crecimiento económico reduce las situaciones de pobreza y riesgos sociales.

Cabe señalar que dentro de las políticas sociales de la Unión Europea se están produciendo esfuerzos por coordinar y unificar esos modelos. Con el fin de conseguir construir el concepto de “Europa Social”. En lo que se refiere a República Moldava aun esta en busca de un modelo que correspondería a su peculiar realidad social. Dado que viene de un sistema social distinto en el pasado, que tenía sus rasgos: de pleno empleo, de cobertura entera a los servicios sociales generales, etc. Actualmente está caminando hacia los modelos europeos para entrar en la familia de los Estados europeos.

Una tendencia en este sentido, es la Estrategia de Lisboa (junio, 2000) que representa la base de las acciones comunitarias en materia de empleo, innovación, reforma económica y cohesión social. En este mismo contexto, el Consejo de Niza (noviembre, 2000) ha aprobado la Agenda Social Europea, que recoge las orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de las políticas sociales. Un momento de ellas es el Plan de Acción para la Inclusión Social que todos los países europeos deben diseñar y desarrollar y que constituirá la base para la existencia de un estatuto marco de derechos fundamentales sociales.

2.3 La comparación de los modelos del Estado del Bienestar

Desde la diversidad entre los modelos del Estado del bienestar surgen varias posibilidades comparativas y analíticas. Una de ella representa el debate entre

universalidad o selectividad de las políticas sociales, sobre todo en el área de protección social.

Hay que constatar un momento esencial, la universalidad favorece más a las clases medias, hecho que se percibe claramente en las áreas de la educación o la salud, y esto porque las clases medias tienen intereses frente al Estado del bienestar de tres tipos: como contribuyentes, proveedores y consumidores. De manera que la redistribución es limitada y concentrada en el segmento medio de la estructura social, así quedan en los extremos la clase alta-alta y la clase baja-baja, al margen de los beneficios.⁸⁶

En este contexto analítico, para el mantenimiento de la universalidad se puede señalar la razón que a menudo una línea política continua por razones de inercia y de resistencia a los cambios. Esto se explica, que el universalismo crea un ambiente de seguridad y estabilidad general para el Estado del bienestar. Hay que destacar que una vez instalado un modelo de bienestar, éste tiene las tendencias de consolidarse por medio de unos intereses más que empujar al cambio, y actúan como fuerzas de continuidad.⁸⁷

Sin embargo, surgen tendencias en las últimas décadas, abogando por un cambio. El mismo autor Taylor-Gooby⁸⁸ afirma que aunque las actuaciones del Estado de alcance universal consiguen reducir en parte las desigualdades de clase, no las eliminan. Según esta idea, el principio de igualdad exige una previsión pública muy selectiva hacia los pobres. También, el autor Moreno⁸⁹ considera que la actuación pública debe ser selectiva por razones de redistribución y dado que sea más efectiva para resolver situaciones de necesidad, sobre todo en los niveles más cercanos a la ciudadanía.

⁸⁶ LE GRAND, Julián: *La nueva economía del bienestar*. En Moreno Luis “Unión Europea y Estado del Bienestar” Madrid, CSIC. 1997 pp.109

⁸⁷ TAYLOR-GOUBY, Peter: *Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar*. En Moreno Luis “Unión Europea y Estado del Bienestar” Madrid, CSIC. 1997, pp.72

⁸⁸ TAYLOR-GOUBY, Peter: *La privatización y el futuro del Estado de Bienestar británico*. En Rodríguez Cabrero G. (comp.) “*Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*”. Madrid, Icaria, Economía crítica. 1991 pp.142

⁸⁹ MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona, Ariel Sociología. 2000, pp.137

En general, se piensa que la redistribución que consiguen las políticas de bienestar es muy limitada. Además, si se tiene en cuenta que la financiación de los programas sociales se realiza desde la fiscalidad de las rentas personales a través de los presupuestos generales del Estado, tanto en España como en Moldavia, y también desde las cotizaciones de las personas que trabajan.

Como analiza el autor Rodríguez Cabrero⁹⁰ a pesar de las diferencias entre los modelos expuestos, existen unos aspectos en común a todos, sobre todo en lo que se refiere a los problemas que tienen que afrontar:

- *El gasto social* – la mayor parte se concentra en el sector de la asistencia sanitaria y pensiones, y en el sector de las personas desempleadas. El objetivo de los ambos sectores es de prever, siguiendo ser prioritarios en el bienestar social.
- *La presión financiera al alza y el déficit estructural*. Con el fin de controlarlo, algunos países han implementado reformas en el sistemas fiscal, buscando formulas de co-pago o, como se ha señalado antes, han intentado implicar a las familias en el sistema de protección en aquellos países mas des-familiarizados.
- *Mayor protección a los desfavorecidos*. Existe la tendencia a orientar el Estado del bienestar hacia la protección a los colectivos más necesitados, lo que supone un cambio desde la universalidad a la selectividad. Este momento puede tener repercusiones en el mayor etiquetamiento de esas personas, y en su resistencia a ser “asistidos” ya que exige la comprobación de rentas.
- *La importancia de la familia* – en el sistema de protección ella juega un papel tanto como agente protector como unidad de cálculo de rentas. Lo que puede resultar en alguna manera incompatible con las nuevas formas y evoluciones de la familia.

⁹⁰ RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio: *Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea*. En Moreno Luis “Unión Europea y Estado del Bienestar” Madrid, CSIC. 1997, pp.16-19

- Tendencia a la dualización: *integrados/excluidos* del mercado laboral. Por ejemplo en España se ha implementado en políticas de Rentas Mínimas de Inserción, para favorecer la disciplina del mercado.
- *Tendencia a la privatización*. Se ha dado entrada a lo privado en la producción de servicios de bienestar, sobre todo en los servicios rentables y en la oferta a niveles altos de renta. Actualmente, una práctica muy utilizada en la construcción del bienestar en República de Moldavia, dado que con la transición económica al mercado libre, el Gobierno favoreció la privatización.
- *Deterioro de la idea de reforma social* o énfasis en la idea del fracaso del Estado del bienestar, sin tener en cuenta los factores estructurales profundos, lo que lleva a afirmar su inviabilidad para resolver muchos problemas sociales.
- *Descentralización de los servicios públicos y sociales*. Se anota, sobre todo en los países del Este de Europa, desde una centralización excesiva, con la consiguiente dificultad en la coordinación, mal endémico de las administraciones públicas.

En este contexto, parece conveniente analizar brevemente algunas cuestiones semejantes en el modelo del Estado del bienestar existente en España y Moldavia. Unas de las similitudes persistentes en los modelos de bienestar es la importancia que tiene la *familia* en el sistema de protección social.

En los ambos modelos el papel de la mujer dentro de la familia está presentado grandes cambios, debido sobre todo a su incorporación al mundo laboral. Es una cuestión muy delicada a la hora de analizar. Dado que los trabajos domésticos y de cuidado siguen estando mayor parte a su cargo, lo que hace difícil conciliar el trabajo y la familia.

Desde este aspecto algunos autores califiquen a esta nueva mujer de “súper-mujer”⁹¹ porque culturalmente aun está vigente la expectativa de que sea la mujer la que responda a las necesidades familiares. Así, se está produciendo una contradicción entre la obligación asumida respecto a la familia, y el deseo de realizar una vida laboral activa, lo que lleva y produce importantes desajustes psicológicos en las mujeres. El modelo de protección que se centra en la familia sigue siendo determinante en las políticas sociales.

También, se han producido otros cambios en la familia como la disminución del número de miembros en las familias nucleares (pareja y sus hijos), aunque en un nivel inferior aun al de los países del norte de Europa. Por otra parte, el aumento de las familias monoparentales (llamadas así por estar a cargo de los madres), el hecho de que el hombre ya no es el único sustentador de la familia, con los consiguientes cambios en la socialización familiar de los hijos.

Al mismo tiempo, se observa un aumento considerable de las parejas de hecho, homosexuales y heterosexuales, ante cuya constatación se han realizado algunas iniciativas legislativas. Persiste el crecimiento de las familias “reconstituidas” como las parejas a las que se aportan hijos/as propios y/o comunes. Otro problema es la disminución alarmante de la natalidad. En las proyecciones demográficas de EUROSTAT los cuatro estados europeos que tienen un crecimiento menor previsto en 2015 son España, Italia, Grecia, Portugal, los países tradicionalmente mas familistas y con mayor flujo de emigrantes.

Continuando la idea, cabe añadir que la familia y dentro de ella el papel cuidador de la mujer, a pesar de los cambios experimentados, no es susceptible de cambios a corto plazo. Continuarán ser las mujeres las que se ocupen de las personas dependientes, sea dentro de la familia o fuera de ella. Cabe añadir, que las diferencias que la mujer presenta tanto en el ámbito laboral como en el familiar, tiene raíces culturales y éstas se han basado tradicionalmente en los principios de jerarquía y desigualdad.

⁹¹ MORENO, Luis: *La “vía media” española del régimen de bienestar mediterráneo*. Papers. Revista de Sociología nr.63-64. 2001 pp.67-82

La tendencia al individualismo como idea social, pilar fundamental en el que se asienta el sistema ideológico contemporáneo, no tiene sentido porque sólo es posible cuando la sociedad tiene suficientes resortes para resolver las situaciones de necesidad con instituciones específicos.⁹² Mientras esto no ocurra la familia y el rol de la mujer seguirán teniendo importancia como institución asistencial.

Otro aspecto hay que tener en cuenta en la comparación entre los distintos modelos existentes es la cuantía del *gasto social* que el Estado del bienestar supone en los distintos países. También mencionamos que en el periodo de transición hacia la democracia se anota un aumento de los gastos sociales si vemos los análisis de los presupuestos sociales de Republica de Moldavia⁹³.

Años	Ingresos públicos		Gastos sociales públicos	
	Mln. Lei (divisa nacional)	Aumento en %	Mln. Lei (divisa nacional)	Aumento en %
1999	907,9	---	880,1	---
2000	1343,3	47,9	1326,4	50,7
2001	1604,3	19,4	1453,3	9,6
2002	2015,1	25,6	1829,7	25,9
2003	2365,6	17,4	2176,2	18,9
2004	2947,9	24,6	2760,9	26,9
2005	3696,0	25,4	3746,3	35,7
2006	4347,7	17,6	4354,1	16,2
2007	5177,9	19,1	5291,0	21,5
2008	64567,9	23,7	6087,6	24,6

Fuente: *La Caja Nacional de los Seguros Sociales, 2009*

A este respecto, conviene aclarar qué partidas son la que se contabilizan como “gasto social”. Desde los análisis de varios autores como: Bandres,⁹⁴ Sánchez⁹⁵ podemos sintetizar la siguiente clasificación:

- El conjunto de prestaciones contributivas: se refiere a las personas activas que han cotizado en el mercado laboral: pensiones de jubilación e incapacidad laboral, y las prestaciones por desempleo son las de mayor peso económico. También, podemos incluir en esta clasificación las prestaciones

⁹² COMAS, Dolores: *La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*. Barcelona, Icaria. 1995 pp.133

⁹³ Véase la estadística de la Caja Nacional de Seguros Sociales de Republica Moldava, www.cnas.md

⁹⁴ BANDRÉS, Elena: *El gasto social*, El Estado del bienestar. artículo en El País, 27.05.1993, pp.7

⁹⁵ SANCHEZ, C., *Estado del bienestar o bienestar del Estado*. artículo en El Mundo, 23.10.1992 pp.10

por enfermedad, maternidad y familiares, así como las pensiones de viudedad y orfandad.

- El nivel no contributivo: tiene la base en el universalismo, es decir esta dirigido al conjunto de la población de un país. Éste está constituido por la educación y la sanidad pública que suponen más de la tercera parte del gasto social.
- En este apartado se incluyen prestaciones dirigidas a los grupos de personas con recursos limitados: para discapacitados, los subsidios por desempleo, las prestaciones familiares no contributivos, la vivienda de promoción pública, los programas de empleo y los servicios sociales.

Al mismo tiempo, acerca de las bases de datos existentes sobre el gasto social⁹⁶ se han comenzado a recoger además del gasto público, el privado, es decir él que realizan las organizaciones sin fin de lucro, los organismos financieros y no financieros y los hogares para compensar las carencias del gasto público. En relación con este hecho, cabe señalar que España, al igual que otros países del sur de Europa, tiene un bajo nivel de gasto privado en políticas sociales, ya que la familias aun absorbe buena parte de las cargas que supone este tipo de protección.⁹⁷

Las diferencias en gasto social entre países son importantes porque consta el nivel del bienestar y las prioridades en el área social. Al mismo tiempo, no olvides que el gasto social está en dependencia de la orientación ideológica del gobierno y del crecimiento económico.

Existen diferentes explicaciones de los factores que intervienen en el nivel de gasto público social, según diversas teorías y revisiones de numerosos autores. Nos proponemos analizar la perspectiva del autor Ochando⁹⁸ que las clasifica desde:

- el aspecto de la demanda tenemos:

⁹⁶ SEEPROS para la UE y SOCX para la OCDE

⁹⁷ CALERO, Jorge y COSTA, Mercé: *Análisis y evaluación del gasto social en España*. Fundación Alternativas. 2003, pp.48

⁹⁸ OCHANDO, Carlos: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona, Ariel. 1999, pp.91-154

La teoría del industrialismo. Contempla los factores socioeconómicos como fundamentales para el Estado del bienestar, de modo que cuanto mayores sean los niveles de desarrollo tecnológico y mayor el porcentaje de personas ancianas, por ser los que acumulan mayor parte del gasto social en cualquier modelo, mayor será el gasto social.

Teoría socialdemócrata. O como se dice en la expresión “hipótesis de los recursos de poder”. Señala la influencia del tipo de partido político en el poder para explicar el desarrollo del Estado del bienestar, de modo que el poder de los sindicatos reformistas y su capacidad de aupar en el poder a partidos socialdemócratas que desarrollen políticas de tipo social, es determinante para la expansión del Estado del bienestar.

Teoría neo-marxista. En esta teoría el Estado del bienestar se explica por imperativos del capitalismo, que en la época de la globalización y mundialización de las economías capitalistas genera un mayor conflicto para el Estado.

Teoría corporatista o de grupos de interés. Se explica que los grupos de presión influyen en la expansión de programas sociales, que benefician especialmente a unos grupos sociales y no al conjunto de la sociedad. Lo que explicaría el corto alcance redistributivo del Estado del bienestar. Para esta teoría, el grupo de interés importante es el de las personas mayores, por lo que el tamaño de este colectivo es determinante del gran gasto social en bienestar. Otro colectivo de influencia serían los sindicatos que tratan, a través de los partidos políticos cercanos, la defensa de los intereses de los colectivos trabajadores.

- Desde la perspectiva de la oferta (el Estado) tenemos las teorías que destacan la importancia de la autonomía del Estado y de su administración pública para perseguir su propio interés, que no siempre es reflejo del interés social. Así tenemos la siguiente clasificación:

Teoría del papel de la burocracia. Se explica por su poder monopolístico, que se refleja en las luchas por maximizar el presupuesto público que las administraciones públicas manejan. De modo que la expansión de los programas

sociales dependería de la inercia de la burocracia, de las decisiones e iniciativas tomadas por la clase de los administradores públicos, a veces maneja información que ni siquiera los políticos poseen y también de la herencia de las políticas anteriores.

Teoría de la competencia electoral. Se explica por el hecho que los partidos políticos usan los gastos en bienestar social para maximizar el soporte electoral de los votantes. Un momento que se puede ver reflejado en el crecimiento de gasto producido en el periodo inmediatamente anterior a unas elecciones políticas.

Teoría del nivel de centralismo. Se refleja en la idea que donde la toma de decisiones está más centralizada, el Estado tiende a expandir el gasto social, ya que centraliza las decisiones entre las élites estatales, empresariales y obreras.

Teoría de la existencia de la ilusión fiscal. Defiende la tesis de que cuanto más numerosos y complejos son los impuestos y que el sistema se base en impuestos indirectos más que en directos, mayor es el gasto social. La explicación fundamental consiste en que el gasto se hace más invisible para las personas contribuyentes, por lo que subestiman la carga y sobreestiman los beneficios obtenidos del gasto público, no se ejerce presión para que éste disminuya o se contenga.

Al respecto de estas clasificaciones centradas en el gasto social se tiene la opinión de que intenta explicar y justificar el crecimiento y la complejidad de los gastos públicos en la esfera social. De modo que cada teoría desde su idea explica la expansión del gasto en el bienestar social, momentos que se pueden observar en el acta de gobernación de cada país, incluso España y Republica de Moldavia, explicando el crecimiento y la necesidad del gasto social. Al final, concluyendo una gran parte de los gastos sociales depende de las posibilidades financieras de cada país y de sus capacidades institucionales de gestionarlas. Republica de Moldavia aún está construyendo su modelo de bienestar y ha de aprender mucho de la experiencia tanto española como del conjunto europeo en general.

2.4 El cuestionamiento de la crisis del Estado del Bienestar

Después de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días el Estado del bienestar ha comenzado recibir críticas prácticamente desde su nacimiento. Muchos estudios se pronunciaron acerca de este sujeto, siendo siempre abierto al debate científico y político.

Unos de estos investigadores es el autor Esping-Anderson, imprimándose que la primera de las crisis del Estado del Bienestar se identifica en los años 50, motivada por el temor a que éste fuera una amenaza para el crecimiento económico estable, y la segunda a la que se produjo en la década de los 60 que tendría como actores a la izquierda y que vendría motivada por los colectivos pobres resultados en igualdad conseguida tras varias décadas de reformismo.⁹⁹

A pesar del desarrollo económico estable, las críticas llegan ser virulentas en especial a partir de los años 70, cuando se produjo la crisis económica mundial paralela al crecimiento de los precios del petróleo por parte de los Estados miembros de la OPEP.

En aquella época empiezan los debates si es compatible el normal funcionamiento de la economía de mercado y el mantenimiento del gasto y regulación propios del Estado del bienestar. Así se inicia una reescritura en la que se plantea el papel del Estado como sujeto de gasto y proveedor de servicios sociales.

En esta coyuntura tiene un papel predominante la globalización que afecta a los Estados en dos cuestiones fundamentales. Primero se refiere a la creciente importancia del mercado exterior y segundo es la opción de tipos de cambio fijos o cuasi-fijos. Las dos cuestiones limitan mucho las acciones de los Estados para realizar políticas expansivas fiscales y monetarias, lo que significa que en presencia de la situación del desempleo las administraciones públicas van a tener que aplicar medidas de moderación salarial y de desregulación del mercado de trabajo, con la esperanza de que al rebajar el coste de la mano de obra, se incentivarán las inversiones y se potenciaran las exportaciones.

⁹⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta: *La reconstrucción de los Estados del Bienestar en Europa*. En Releí J. A., y Jimeno J. F., “*Mercado de trabajo, inmigración y Estado del Bienestar*”. Sevilla, Fedea, 2000, pp.74

A esta crisis mundial se puede adjuntar otra serie de aspectos según señalan los autores Castells y Bosch.¹⁰⁰ Ambos autores identifican la incapacidad que presentaron los Estados europeos para hacer frente al crecimiento del paro, el incierto signo redistributivo que tienen las políticas sociales a medida que aumenta el gasto público y que éste afecta a grandes grupos de población, los problemas de eficiencia de la protección existente en ese momento.

Por lo tanto, la falta de incentivos o las formas de gestión inadecuadas, las dificultades de financiación del gasto público en expansión, el cambio del contexto económico, cada vez más globalizado y interrelacionado y las transformaciones culturales hacen difícil mantener un pacto social como el que dio paso al Estado del bienestar.

En este sentido, desde el punto de vista del déficit público en 1973 coincidían en sus críticas al Estado del bienestar hasta autores tan distintos como el comunista O'Connor y el conservador Brittan. El primer autor ponía el énfasis en la crisis fiscal del Estado y el segundo sostenía la crítica en la carga “insostenible” que suponía para el sistema económico, en especial debilitado por la crisis económica mundial. Entonces existía la opinión bastante consolidada de que antes de las carencias del mercado que no funcionaba con resultados compatibles con la justicia social, el Estado era quien tenía que intervenir con recursos correctivos.

A partir de esas circunstancias, en los años 80 se impone la idea de que el problema es el de la existencia de un sector público demasiado grande y poderoso que no permite funcionar adecuadamente al mercado económico y en particular al mercado laboral. A este contexto no es ajena la generalización del capitalismo como forma económica predominante en todo el mundo occidental, por el contrario con el social-comunismo.

En gran medida los cuestionamientos del Estado del bienestar se efectúan por razones de tipo económico hasta la década de los 80, época en la que el acento se traslada a factores políticos o de legitimación que afectan a la globalidad del sistema

¹⁰⁰ CASTELLS, Antoni y BOSCH, Núria: *El futuro del Estado del bienestar: algunas líneas de reflexión*. En “El futuro del Estado del Bienestar” Madrid, Editorial Civitas, 1998, p.26

capitalista. Dentro de estos factores el autor Ochando¹⁰¹ identifica una serie de cambios en el diagnóstico de la crisis del Estado del bienestar, que inevitable se está proponiendo un nuevo planteamiento en las fórmulas de compromiso político necesario para el mantenimiento del Estado social:

- Transformaciones en las formas de intervención pública. Existían tendencias de una politización del mercado y una privatización del Estado. Esto ha provocado que el Estado tiene que sobrevivir con continuos problemas de gobernabilidad lo que puede abocar a una crisis de legitimidad estructural.
- Cambios en las relaciones de poder de los diferentes actores sociales. Se anota el momento que los sindicatos pierden fuerza por la segmentación del mercado laboral. La crisis económica y su impacto desigual según clases sociales dificulta la posibilidad de nuevas alianzas socio-políticas en la sociedad.
- Limitaciones del modelo de democracia liberal. Consiguiéndose compatibilizar la democracia con el capitalismo de libre mercado. Pero aparecen nuevos movimientos sociales que expresan nuevas demandas sociales al margen de las políticas institucionales, de modo que se producen conflictos que no consigan solucionarse por medio de la política económica y social tradicional.
- La crisis ideológica de los partidos políticos, que afectan tanto a los partidos conservadores como a los de izquierda, lo que refuerza la crisis institucional. Se conoce, que en sus inicios el Estado del bienestar, fue posible gracias al consenso entre los partidos, su debilitamiento actual permite que vuelvan a surgir problemas de contexto económico, político e ideológico.
- Transformaciones culturales, con la aparición de nuevos valores sociales. Estos han surgido a raíz de las crisis económicas, y se traducen

¹⁰¹ OCHANDO, Carlos: *La doble interpretación de la crisis del Estado del Bienestar ¿crisis financiera o políticas?* Revista Sistema, núm. 143, 1998. pp. 60-63

en un aumento del individualismo, el egoísmo, la búsqueda del interés material personal, la insolidaridad, la privacidad, la ignorancia, etc. Tendencias que han establecido nuevos criterios de valoración del Estado.

En este contexto de análisis se destaca otro tipo de críticas relacionadas con la eficiencia y la capacidad de crecimiento de las economías europeas que se centraban en la influencia negativa del gasto social en crecimiento. Se consideraba que el mero factor de que el Estado devolviera al mercado la gestión de los recursos sociales, sería suficiente para que la economía mejorara su funcionamiento.

Acercas de las repercusiones negativas que tiene el gasto social para la economía de una sociedad, el autor Goodin¹⁰² asegura que contra las ideas de tipo “tigre asiático” por filosofías que promueven la responsabilidad individual sobre el bienestar estimulan el crecimiento económico. Que a su vez mejora la situación de todos, de modo cierto es que la riqueza no se transmite hacia los más desfavorecidos, sino hacia los que más tienen, lo que verifica las teorías de “los bienes posicionales” y “los límites sociales del crecimiento”.¹⁰³

Cabe mencionar que existan pocos motivos para creer que la reducción del papel público en la provisión de las ayudas asistenciales produzca “el milagro económico”, y que éste se vaya a transmitir a los más desfavorecidos de la sociedad. En esta línea, persiste la idea de que el crecimiento económico no aumenta automáticamente el nivel de vida de las personas, ni a nivel internacional, ni en el interior de las naciones.

Al menos desde finales del siglo XIX se ha acusado al Estado del bienestar de excederse en sus niveles de protección, tradicionalmente lo que supone un gasto social muy alto para las economías nacionales y produce efectos secundarios no deseados.¹⁰⁴

¹⁰² GOODIN, Robert .E., *El bienestar social como responsabilidad social colectiva*. En Schmitz D., y Goodin R.E., “*Bienestar social y responsabilidad individual*”. Cambridge University Press, Madrid. 2000, pp. 203

¹⁰³ SEN, Amartya: *Economía del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, 1989. pp.53

¹⁰⁴ KUHNLE, Stein: *La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos*. En Moreno Luis “*Unión Europea y Estado del Bienestar*”. Madrid, CSIC, 1997. pp.32

La acusación deriva de la ineficiencia generalizada por utilizar mal los recursos que podían haber servido para ayudar a las personas más necesitadas y de falta de adaptación a las verdaderas necesidades de las personas. A veces, las críticas se dirigen a los propios especialistas que trabajan en la esfera del bienestar, acusándoles de preocuparse más sus propios intereses que los de las personas a las que se supone tienen que aprender.

Como respuesta, el autor Le Grand¹⁰⁵ identifica el término “cuasi-mercado” que se refiere a un mercado donde acuden proveedores en busca de clientes, ofertando un servicio que, en esta circunstancia, está financiado por el Estado. Por ejemplo, sería el caso de la aplicación de recursos a centros educativos, como en el caso de becas para comedores escolares. La administración pública paga directamente a los centros en función de unos “cheques”, “tiquetes”, etc., que son concedidos a las personas solicitantes que reúnen una serie de requisitos. Otro caso sería el de los propios servicios de asistencia social que se convierten en autoridades compradoras de servicios que imparten unidades independientes, por ejemplo en España la ayuda a domicilio a personas con limitaciones físicas o psíquicas o simplemente sociales, o las actividades para menores en horarios de ocio.

Todas estas actividades surgieron con el fin de limitar el gasto social que supondría el que todas las personas que realizan funciones de bienestar dependieran directamente de las administraciones públicas. Sencillamente se trata de pagar por unos servicios, en general se elige el servicio de más bajo coste, y desplazar el gasto mayor. Es decir, aumentar el personal funcional, al mercado, sin tener demasiado en cuenta el impacto en la calidad del servicio.

Ciertamente, los resultados de estas prácticas introducen numerosas cuestiones a responder, como qué clase de organizaciones entra en el mercado, cuál es el coste real de sus servicios. También, el hecho de que se profesionalice con bajos salarios el trabajo de esas organizaciones, hasta dónde llega la finalidad de no lucro de la mayoría de esas organizaciones, si pueden o no realizar un servicio en las mismas

¹⁰⁵ LE GRAND, Julian: *La nueva economía del bienestar*. En Moreno Luis “*Unión Europea y Estado del Bienestar*”. Madrid, CSIC, 1997. pp.99-114

condiciones que las administraciones públicas, si existen mecanismos de evolución sobre la calidad de los servicios, etc. Cuestiones que nos proponemos abordar en el apartado dedicado al Tercer Sector, ya que su análisis exige de un estudio pormenorizado.

Cabe señalar, que algunos de los planteamientos a la eficiencia del Estado del bienestar tienen una base ideológica. Según el autor Offe¹⁰⁶ identifica esas críticas según su origen:

- Críticas que provienen del vector político de la derecha. Considerando que el Estado del bienestar produce dos clases de des-incentivación: para la inversión, dada la carga fiscal y normativa que se impone a las esferas del capital, y para la labor, ya que aporta prestaciones que desaniman a los individuos a buscar empleo. Los dos factores combinados llevan a una dinámica de disminución del crecimiento. El autor opina sobre el primer factor que se produce una exageración en los ámbitos capitalistas que lleva a conformar la realidad de esa determinada forma. El segundo, se refiere a los sindicatos que han conseguido mejorar las condiciones que existen para aceptar un empleo, a costa de no elegir cualquier trabajo.
- Críticas por parte de la izquierda socialista. No están negando los avances que se han conseguido para la clase obrera, pero realizan una crítica a sus fundamentos, considerando que el Estado del bienestar es ineficaz e ineficiente ya que no consigue niveles de igualdad entre clases sociales, no elimina las causas de la desigualdad, dado que actúa más sobre las consecuencias que sobre las raíces de los problemas. Afirman que es represivo porque obliga al control de rentas de las personas beneficiarias y condiciona las ayudas a un determinado comportamiento. Estas circunstancias supondría un control social del “orden moral” individual. Es un controlador político-ideológico porque el Estado del bienestar genera la falsa apariencia de dos ámbitos separados en la vida de la clase trabajadora:

¹⁰⁶ OFFE, Claus: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza. 1991, pp. 137-146

primero la del trabajo y la economía, otro la del Estado y la ciudadanía.

Esto lleva a pervertir la idea global de una sociedad que es posible cambiar.

De este modo, la interrelación de los tres factores, ineficacia, ineficiencia y represión, convierten al Estado del bienestar en un instrumento para la estabilidad, no para la transformación.

Otra línea interesante y que merece especial atención en el conjunto de las críticas al Estado del bienestar, hay que destacar la crítica a la “cultura de la dependencia”. La que supone que la protección social genera dificultad para conseguir autonomía a las personas que perciben algún tipo de protección.

Así, se asegura, por ejemplo, que la prestación de desempleo desincentiva la búsqueda de trabajo a la selección de los trabajos más cómodos, o que programas dirigidos a familias monoparentales incentivan el embarazo precoz, las separaciones y los divorcios, o que los salarios de inserción social desmotivan al trabajo.¹⁰⁷ Son circunstancias que tratan sobre los resultados no deseados de la política social.

Como suele ocurrir en las ciencias sociales, la argumentación mencionada arriba, tiene parte de razón, aunque parece demasiado simple. A veces, la configuración de algunos programas de asistencia incompatibilizan los apoyos con los sueldos, y esto puede hacer que los receptores de ayudas sociales se enfrenten a una reducción real de sus ingresos en el caso de que acepten un trabajo. Es el hecho que se conoce como “la trampa de la pobreza”.

Es cierto, por otro lado los subsidios de desempleo, pueden aumentar la selectividad de los trabajadores a la hora de aceptar un trabajo. Al mismo tiempo, esta selectividad puede no ser siempre negativa ya que puede tener consecuencias en fortalecer la función de los subsidios como estabilizador ante los ciclos económicos, en defender el respeto a la cualificación de las personas trabajadoras, y en conseguir un mercado de trabajo estable frente a la precariedad laboral.

En contexto de este debate interesante, lo cierto es que países avanzados en políticas sociales, como por ejemplo el Reino Unido, están endureciendo los

¹⁰⁷ GLAZER, Nathan: *Los límites de la política social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992. p p. 25

requisitos del subsidio de desempleo y proponen a los jóvenes desempleados opciones como trabajar temporalmente en empresas colaboradoras, en ONGs, en actividades medioambientales o matricularse a tiempo completo en cursos de formación. En casos de no aceptar existen penalizaciones que pueden llegar a la retirada definitiva del subsidio por una plaza indefinitiva.

En general, la dependencia de la asistencia pública es un sujeto muy controvertido y que frecuentemente se utiliza como crítica de las intervenciones técnicas en materia de servicios sociales. Al mismo tiempo, es curioso que la dependencia aquí tenga un aspecto negativo, lo que no ocurre en otras áreas de nuestras vidas, donde se produce de una manera constante un grado u otro de dependencia, por ejemplo somos dependientes de la escuela para educar a los niños, de la policía para defender nuestra seguridad y intereses o de los bancos para guardar nuestros ahorros.

En cambio, para las personas dependientes de ayudas la cuestión consiste en que no tienen otra alternativa y aceptan las contrapartidas que se les impongan y los controles que se les establezcan, aunque algunos de éstos resulten ofensivos. Según los críticos, el problema consiste en que esta dependencia transforma a las personas en sujetos pasivos, pocos trabajadores, sin tener en cuenta, por ejemplo, que no siempre es fácil para una madre soltera o para un joven sin experiencia laboral encontrar un trabajo que les compense pagar suficientemente a otra persona para el cuidado de sus hijos o para poder pagar sus estudios.

En el marco del tema de la “cultura de la dependencia” que se genera desde las prestaciones asistenciales y los programas de servicios sociales surge la posibilidad de aplicar incentivos y desincentivos a las ayudas públicas. Por ejemplo, en la Ley de Pobres del siglo XVII se aconsejaba a los “pobres capaces” los peores trabajos en las parroquias para que les disuadiera de seguir en ellas.¹⁰⁸ Circunstancia que nos dirige a la máxima que “nadie debería vivir mejor de las ayudas que del trabajo”.

¹⁰⁸ PREDA, Marian: *Politica sociala romanescă între globalizare și sărăcie*. Iasi, Polirom, 2002, pp.34

Los desincentivos pueden ser del tipo de ofrecer ayudas mínimas, exigir plazos imposibles de cumplir, o la estigmatización forzada. Lo que supondría culpabilizar a las víctimas y castigar a los inocentes, que en última instancia serían las personas dependientes de los que reciben ayudas, lo cual es moralmente inaceptable. Al mismo tiempo, aparece el debate de poder discernir con equidad quién es pobre “capaz” o pobre de “pleno derecho”.

A lado de los argumentos desincentivadores o disuasores se puede actuar con incentivos. Éstos pueden realizarse por varias formas, sobre todo tratando de mantener el sueldo neto de modo que trabajar sea más rentable que cobrar ayudas. Esto supondría aumentar el salario mínimo interprofesional, introducir ventajas fiscales para los trabajadores peor pagados, subvencionar costes de transporte, formación profesional, etc.

Lo cierto es que en gran parte las personas que reciben ayudas no trabajan, lo que requiere cambios en el mercado de trabajo y en las personas, es decir más formación y habilidades. Al mismo tiempo, los programas que se desarrollan desde lo asistencial suponen, en principio, que todas las personas que se encuentran en programas de servicios sociales quieren trabajar. En este sentido, les ayudan a superar las dificultades para lograrlo, lo que resulta positivo, aunque puede considerarse, en cierto modo, contradictorio en la forma de que se les suele proponer programas de formación o empleo como ofertas que no pueden rechazar, ya que de otra manera dejarían de percibir las prestaciones sociales.

Por otro lado, se podría considerar la ayuda asistencial una indemnización por el desempleo estructural. Es decir, aquel que genera el propio mercado y en el que no tienen cabida muchas personas que no tienen la “flexibilidad” geográfica que ahora se requiere. Dado que el actual mercado no es una situación de pleno empleo, como se pretende presentar, en la que todos los que desean pueden trabajar.

Además, ha de mencionarse que las ayudas o prestaciones que los municipios desde los programas sociales generales o de atención primaria otorgados son de cuantía muy baja, y limitados en el tiempo, prácticas existentes tanto en España como

Moldavia. Por ejemplo, en caso de España las prestaciones por emergencia cubren necesidades circunstanciales con pago único y las rentas mínimas de inserción en casi todas las comunidades autónomas tienen una duración en el tiempo y su cuantía no suele superar el 75% del salario mínimo interprofesional. Lo mismo ocurre con las cuantías de las prestaciones por desempleo en su modalidad asistencial o de subsidio, o las nuevas Rentas Activas de Inserción.

Igual es la práctica en Moldavia, en este caso fue aprobada la Ley de la Ayuda Social núm. 133/ 13.06.2008, estableciendo las categorías sociales que necesitan emergencia social, con una cuantía media del sueldo mensual por economía.¹⁰⁹

En este contexto, llega ser relevante por su verticidad la idea del famoso autor Titmuss,¹¹⁰ afirmando que el propio sistema con sus limitaciones actúa como disuasor. Desde el punto de vista de las personas perceptoras de ayudas sociales, hay que evidenciar que es habitual en su discurso observar su aprecio por los programas de incentivación de empleo, ya que facilitan la integración y la legitimación social, y contribuyen a la elevación de la autoestima, más que los programas de asistencia. Existe una sospecha generalizada de que las personas pobres lo son porque no desean trabajar y que se mantienen con ayudas y prestaciones públicas, porque les es más cómodo, lo cierto es que el fraude en la percepción de apoyos económicos no es alto.

En esta línea de investigación viene otra postura crítica de tipo global frente al Estado de bienestar, representada por el autor Schmitz¹¹¹ quien defiende la individualización de las responsabilidades, de la planificación del futuro y de la asunción de los propios errores frente a la idea de la responsabilidad.

Considerando una simple connotación el que opina que la pobreza puede resolverse tomando riqueza de quien la crea y dándosela a quienes no hacen nada por crearla. Por eso las sumas financieras importantes que los países gastan en sus programas asistenciales, aportarían mucho más riqueza si se dieran a los que realmente saben cómo crear riqueza y puestos de empleo.

¹⁰⁹ LEY de la Ayuda Social nr. 133/13.06.2008. En Monitorul Oficial a Republicii Moldova nr. 179 din 30.09.2008

¹¹⁰ TITMUSS, Richard: *Política social*. Barcelona, Ariel. 1981, pp.21

¹¹¹ SCHMIDTZ, David: *El hombre autónomo*. En Schmitz D., Goodin R.E., “Bienestar social y responsabilidad individual”. Cambridge University Press, Madrid. 2000, pp.25-115

Igual que en otras opiniones ya realizadas, este autor insiste en la idea de que las ayudas que se reciben no estimulan a buscar empleo y que el nivel que hoy en día tienen las personas pobres, por ejemplo, mejores condiciones en sus casa que hace unas décadas, demuestra que se puede vivir de las ayudas, y que en éstas se da un nivel de fraude importante, tanto por esconder ingresos como porque las personas buscan situarse en la posición de “mantenidos”

Lo que los programas asistenciales pueden conseguir en mejorar la situación precoz de las personas pobres es mínima, aunque aumentaran al doble las cantidades aportadas por el Estado. Con certeza, que la solución no pasa sólo por aumentar los ingresos, ya hemos analizado anteriormente que en las situaciones de pobreza y exclusión existen otros factores distintos de los económicos, desde esa perspectiva la importancia de los programas con objetivos de inserción, ya que combinan diferentes posturas de actuación.

Entonces, surge la perspectiva de enfrentar la internalización con la externalización de la responsabilidad. Momento entendido como transmisión en el Estado de las obligaciones personales y familiares que tenemos respecto a nosotros mismos y respecto a las personas de nuestro lado. A pesar de éste, el Estado del bienestar no insiste en crear más fraternidad entre los individuos, sino al contrario se da más impresión de resentimiento. El autor Schmitz en sus comentarios afirma que cuando se obliga a las personas a pagar, día tras día, por el consumo excesivo y la producción insuficiente de los demás, independientemente de que el desequilibrio sea real o subjetivo, terminan por no gustarse unos a otros.¹¹² En consecuencia resulta que tanto las personas que contribuyen como los beneficiarios se sienten víctimas del Estado del bienestar.

Por otra parte el autor Goodin¹¹³ propone a estas cuestiones una postura a favor de la responsabilidad compartida que representa el Estado del bienestar, porque hay personas que no pueden o no desean responsabilizarse de sí mismos o de sus

¹¹² *Ibidem*, p. 94

¹¹³ GOODIN, Robert .E., *El bienestar social como responsabilidad social colectiva*. En Schmitz D., Goodin R.E., “Bienestar social y responsabilidad individual”. Cambridge University Press, Madrid. 2000, pp. 115

familiares. Al hacer una posible diferenciación entre pobres capaces e incapaces, como merecedores o no merecedores, en relación con la protección social, aporta los riesgos que este investigador identifica con los “falsos negativos” o exclusión injustificada de los programas sociales, frente a los “falsos positivos” o concesiones injustificados de ayudas. Pero, hay que tener en cuenta un momento, a pesar de tener certeza de la irresponsabilidad, a veces la no acción podrá tener consecuencias recaídas en otras personas dependientes de ellos, totalmente inocentes y desprotegidos.

El autor comparte la idea del “colectivismo moral” como colectivización de la responsabilidad moral, del bienestar de quienes nos rodean. Este aspecto significa además de compartir responsabilidad, es necesario distribuirla igualmente entre todos. Pero, esa colectivización moral debería comenzar preponderante con los grupos de cercanía, que ya interactúan naturalmente, por ejemplo: familiares, amigos, vecinos. En caso, si los responsables primarios fallan, se habrá que extender la responsabilidad en un más amplio espectro.

Se puede invocar que no todos tienen culpa de lo que le sucede a otro, y esto es así en la mayoría de los casos. En este contexto, el concepto de culpa puede ser utilizado pero rebatido por incongruente. Por ejemplo, ¿se podría identificar qué parte de responsabilidad tiene una persona trabajadora víctima de un accidente o enfermedad profesional para que pudiera percibir la indemnización correspondiente? La colectivización de la responsabilidad aducida en estos ejemplos, de modo si el daño es consecuencia o no de una conducta irresponsable. En cambio, el reparto del riesgo es en este sentido favorable, dado que todos aportan y sólo algunos se benefician, porque no todos se enferman o se accidentan.

La perspectiva positiva de la protección pública es que ofrece medios para garantizar unos riesgos básicos a las personas que no hayan contribuido en su vida laboral o lo hayan efectuado de forma insuficiente, así como la cobertura de riesgos de gran amplitud, como podría ser una catástrofe o una crisis económica grave, en este caso no podrían ser cubiertos con un sistema de seguros voluntarios privados.

Dado que la diferencia que es generalizada entre la eficacia de la acción colectiva frente a la acción individual consiste en el sistema de alcantarillado que desarrolla el Estado frente al que pudiera organizar cada uno o familia, ya que nosotros los individuos no vivimos como islas. La ciudadanía en mayor medida ha percibido la responsabilidad sobre la protección como una función pública del Estado del bienestar.

Lo importante de estas críticas presentadas y comentadas no es que sean o no ciertas sino que se crea que lo son, ya que la deslegitimación del Estado del bienestar y su límite en las actuaciones se desplazarán en los colectivos más desfavorecidos. En esta línea hay que destacar, además, que todas las crisis del Estado del bienestar han sido exógenas, ya que el mercado y el Estado han presentado cambios que de una manera u otra han hecho plantearse el futuro de las políticas sociales.

En aspecto comparativo, el Estado socialista, si trataremos el caso del Estado moldavo, que entonces pretendía asegurar un bienestar común ha fallado por haberse tomado la sobre carga de la protección social. Siendo uno de los factores que llevo al desplome del Estado socialista, planteando ahora ante la sociedad ex-socialista nuevos desafíos y la posibilidad de acercarse al modelo capitalista del Estado del bienestar.

Sin embargo, y a pesar de las críticas existe una opinión generalizada que hoy por hoy no es posible la desmantelación del Estado del bienestar. En este sentido, el autor Offe¹¹⁴ afirma que este tipo de Estado se ha hecho irreversible, ya que realiza funciones fundamentales para la economía capitalista, y constituye una garantía de las oportunidades de vida para distintos grupos sociales.

Según estas circunstancias, existen dos razones esenciales que evitan su desmantelamiento, en primer lugar, los intereses existentes ya que los riesgos y contingencias que cubre aumentan y el largo apoyo de la ciudadanía que se expresan en fuertes respuestas ante la amenaza de cualquier retroceso.

¹¹⁴ OFFE, Claus: *Contradicción en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza. 1990, pp.198

En la misma línea de investigación coincide otro autor Ochando¹¹⁵ afirmando la inevitabilidad del actual Estado del bienestar, dado que tiene características estructurales difíciles de cambiar o desmantelar en la sociedad actual. Es un tipo de Estado que ya forma parte de la estructura política y social contemporánea. Entre otras, sale la razón práctica de este hecho, que es el crecimiento de la población que depende en gran medida de las prestaciones sociales. No olvidemos que este importante porcentaje de población representa un nivel importante del electorado, que llegan ser fuerzas políticas activas, defendiendo los servicios del Estado del bienestar.

El mismo autor Offe¹¹⁶ sostiene que frente a las contradicciones del Estado del bienestar, es difícil la posibilidad de una coalición de fuerzas del gran capital y las clases medias tradicionales o las formas cooperativistas son poco viables. Como una posible alternativa sería una alianza de las fuerzas socialistas y democráticas que debería contar con apoyos del movimiento sindical y de las nuevas clases medias. Al final resultaría una “sociedad de bienestar igualitaria” donde las necesidades sociales serían determinadas autónomamente mediante formas descentralizadas y sometidos al control público de producción social y organización política.

Esta alternativa viene reforzada por la existencia de los nuevos movimientos sociales, que se producen en la sociedad contemporánea como: el feminismo, el ecologismo, el pacifismo, que defienden valores “post-materiales” como la igualdad e identidad de género, los derechos democráticos y la protección del medio ambiente.

La presencia de estos nuevos movimientos sociales es consecuencia del desplazamiento de los actores políticos como eje importante en la construcción del compromiso y su pérdida de legitimidad. En este marco, el “diseño parlamentario” ya no puede seguir siendo el eje central de la vida política, sino que es la gobernabilidad local la que más fácilmente puede fomentar redes compensatorias de comunicación y movilización democráticas, y llegar a los colectivos más excluidos.

¹¹⁵ OCHANDO, Carlos: *La doble interpretación de la crisis del Estado de Bienestar: ¿crisis financiera o política?* Revista Sistema, num. 143, 1998. pp.65-67

¹¹⁶ OFFE, Claus: *Contradicción en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza. 1990, p.168-242

En la manera de concluir, señalamos la resistencia que el Estado del bienestar ha tenido frente a su posible desmantelamiento. A pesar de las victorias electorales de los gobiernos de tipo conservador en unos países prometiendo la reducción del mismo. Una de las causas posibles que intenta explicar este hecho, es que el Estado del bienestar constituye un proceso estructural y universal que caracteriza a todas las sociedades contemporáneas. Sobre todo en el continente europeo y donde cada vez es mayor el porcentaje de población que dependen de las políticas sociales, que además son electores, lo que les convierte en fuerzas socio-políticas activas que defienden la postura protectora del Estado.¹¹⁷

Aunque no se pueda tratar de la desaparición o la desmantelación del Estado del bienestar, es evidente que lo que se ha producido fue una importante reestructuración del mismo. Este fenómeno tiene unas características esenciales, en primer lugar un universalismo “segmentado” que lleva a un mercado laboral también segmentado, con tres niveles protectores: el más fundamental para todas las personas que no pueden trabajar, exigiendo una prueba de falta de recursos y estaría financiado por los impuestos, otro de carácter más profesional y de capitalización personal, financiado por cuotas de empresarios y trabajadores, y el tercero es complementario a los anteriores, basado en el ahorro para complementar la pensión o las ofertas privadas de algunos sectores sociales.¹¹⁸

Otra peculiaridad de esa reestructuración consiste en la segmentación de las políticas sociales, resultado de las estrategias grupales de aquellas esferas sociales con necesidad de protección, y que vienen a establecer diferentes prácticas de protección para la satisfacción de las necesidades sociales. En este sentido, podemos señalar el caso de España y de la mayoría de los países europeos, donde las personas mayores y las discapacitadas tienen un político fuerte al de otros grupos menos organizados, personas enfermas mentales o pobres que cuentan con menores recursos. En cambio, no existe esta práctica en la sociedad moldava,

¹¹⁷ OCHANDO, Carlos: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona, Ariel. 1999, pp. 49

¹¹⁸ RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio: *Tendencias de cambio en política social*. En Rodríguez Cabrero G., Sotelsek Salem D., (eds.) “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002 pp. 21-24

lamentablemente, las personas desfavorecidas son muy marginalizadas de la vida social. Lo que se refiere a las personas mayores actualmente es un grupo electoral muy activo que desde el 2000 hasta 2009 ha asegurado la victoria del Partido Comunista a la gobernación en Moldavia.

También cabe señalar otras características que llegan a conformar la reestructuración producida en los Estados del bienestar actuales: la remercantilización de los derechos sociales que conduce a una reducción de la intensidad protectora, la descentralización que genera desigualdades territoriales, y no en último lugar la instauración generalizada de un modelo mixto de Estado del bienestar, más descentralizado, más privatizado y más disponible a la colaboración con la sociedad civil. Se nota el auge del Tercer Sector, aunque persiste la amenaza de una fuerte dependencia material y financiera de las administraciones públicas y con el riesgo de entrar en competitividad con las empresas mercantiles. A pesar de estos riesgos sigue siendo el nuevo actor social de la contemporaneidad.

PARTE III. Políticas de protección social: estructura, funciones

3.1 La protección social – aspectos conceptuales

El concepto de protección social fue introducido en el discurso social relativamente recién. Desde los años 70-80 el término de protección social empieza ser utilizado y difundido en la documentación de la Unión Europea. En el lenguaje español entró como sinónimo de asistencia social o seguridad social, en cambio en el discurso político-social de Moldavia entró en los años 90 con la transición política-económica hacia democracia.

Habitualmente, el término de “protección social” se escribe con minúsculas debido al hecho de que no se refiere a un sistema institucional u orgánico, sino a una red de actuaciones que se realizan por diversas instituciones públicas o privadas con el fin de proteger a las personas de una serie de riesgos sociales. Al mismo tiempo, la responsabilidad fundamental de ese sistema es pública por la normativa constitucional.

En la Constitución de cada país se pone normativamente la base de la responsabilidad pública de la protección social. En la Constitución moldava la protección social viene fundamentada en el artículo 47 que El Estado tiene la obligación de emprender medidas para que cualquier ciudadano tenga un nivel decente de vida, que le asegure a él y su familia la salud y bienestar, incluyendo la vivienda, el cuidado médico y los servicios sociales necesarios. Todos los ciudadanos moldavos tienen el derecho al seguro social en caso de: desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia en unas circunstancias independientes de su voluntad.

También otros artículos constitucionales se refieren Art. 36 a protección de la salud, el 35 expone el derecho al acceso a la enseñanza pública, en el 37 pone el derecho a un medio ambiente sano. A continuación en la normativa constitucional existen unos artículos referidos a la protección del trabajo (43) a la afiliación a los sindicatos (42), la prohibición del trabajo forzado (44) y el derecho a la huelga que ofrece un marco normativo a los derechos y protección social de los trabajadores.

En la misma línea constitucional se trata también de los derechos de los colectivos más vulnerables como el 49 referido a la protección de la familia y los huérfanos, luego el 50 destinado a la protección de las madres con hijos, jóvenes, que necesitan cuidado especializado y no por último el 51 se refiere a la protección de las personas con minusvalidez que benefician de una protección social por parte de la sociedad.

Lo que se refiere a la Constitución española, en el capítulo III, llamado los Principios Rectores de la Política Social y Económica, existen una serie de normas fundamentales con referencia a nuestra cuestión de análisis: el artículo 39 se refiere a la protección de la familia y los menores, el artículo 41 a Seguridad social, el 43 referido a la protección de la salud, el 49 es sobre la protección de las personas con alguna discapacidad y el 50 referido a la tercera edad y los servicios sociales específicos. Como vemos de lo expuesto arriba, la protección social constituye un conjunto de actividades dirigidas a varias situaciones sociales.

Antes de iniciar la discusión sobre el argumento de este capítulo parece oportuno aclarar que se entiende con los términos “seguridad” y “protección” social. Es evidente afirmar que existen muchas y diversas definiciones. Los motivos pueden quedar resumidos de esta forma: los confines o límites de lo que designan ambos términos cambian continuamente.

Por ejemplo, una definición de seguridad social, que podríamos considerar clásica es ofrecida por el B.I.T. (Bureau International du Travail) que dice “la seguridad social es un conjunto de medidas oficiales que tienden:

- a) a proteger a la población o a una gran parte de la población de la miseria económica en la que se arriesgan a caer a causa de las enfermedades, la desocupación, la invalidez, la vejez o la muerte, en cuanto que interrumpen la adquisición de ingresos;
- b) a asegurar a la misma población todas las asistencias sanitarias necesarias;
- c) a dar ayudas a las familias que tienen hijos;

Tal es la definición de la seguridad social propuesta por B.I.T. en 1952, desde entonces, este mínimo de seguridad social se ha ido enriqueciendo y ampliando notablemente. Brevemente, hoy podemos asumir que, con el término seguridad social en sentido estricto, se entiende: un paquete de varios beneficios y servicios sociales que tienen el papel de cubrir todo espectro de necesidades sociales básicas y para todos los segmentos sociales de la población.¹¹⁹

Estas definiciones son más amplias o más limitadas, según los diversos regímenes nacionales y/o regionales de seguridad social. La dificultad para trazar los límites es debida al hecho de que, a menudo, aquello que puede parecer asistencia o un generoso beneficio a una persona que no ha pagado algún impuesto por tal beneficio es en realidad un modo de evitar riesgos o gastos sociales más graves no solo al individuo, sino también a la colectividad.

En función de lo expuesto, para definir los límites se suele recurrir a un concepto restrictivo de seguridad social distinguiéndose del de protección social. Con el término protección social, en efecto, se tiende a indicar aquel complejo más amplio de intervenciones que comprenden, más allá de la seguridad social sentido estricto, como anteriormente ha sido definida, prestaciones y servicios en términos de asistencia sanitarias que responden a ciertos objetivos y estándares promocionales de salud, servicios sociales no solo reparativos o de control social, y además hay otros dos sectores de intervención: la educación pública y la vivienda.

En este sentido, se suele decir que la protección social tiene como objetivo garantizar un mínimo de bienestar a todos aquellos que no están, o no están adecuadamente, cubiertos por los modelos existentes de seguridad social.

La actual división entre seguridad social y protección social consiste en que la primera está en gran parte limitada a los individuos que han tenido o tienen cualquier relación con el mercado de trabajo, mientras que la segunda se extiende a los ciudadanos que no trabajan o que no han tenido jamás una ocupación profesional.

¹¹⁹ BIT, Introduction a la sécurité sociale, Genève, 1970, p.56

Por lo tanto, podemos definir la protección social como el conjunto de sistemas de transferencia colectiva concebidos para proteger a las personas contra los riesgos sociales, según la opinión del autor Rojo.¹²⁰ También, como intervenciones de las instituciones públicas o privadas destinadas a aliviar a las familias y a las personas de las cargas que representan determinados tipos de riesgo o necesidad, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo recíproco ni individual.¹²¹

En lo que se refiere a los valores de la protección social es necesario destacar que según la normativa constitucional referida a la seguridad social de los ambos países de nuestro análisis comparativo, se puede señalar:

- *universalidad*, como un régimen público para todos los ciudadanos;
- *suficiencia*, garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes;
- *generalidad objetiva* ante las situaciones de necesidad;

Este contexto lógico nos dirige a dos valores fundamentales: como el de la solidaridad y el de la seguridad. Lo que confirma que todos, representados por el Estado, tenemos que proteger de forma adecuada a todos, por el principio de universalidad, ante las situaciones de riesgo y necesidad social.

El soporte moral de los actuales sistemas de protección social constituye – la solidaridad, entendida como valor primario de los intereses generales sobre los particulares frente a las situaciones de inseguridad.¹²² Es uno de los principios fundamentales de cada institución de protección, que se centra en la idea de que la protección social ante los riesgos y necesidades sociales debe ser financiada en conformidad con los recursos que cuentan distintos sectores de la comunidad. La función política de esta solidaridad, la está realizando el Estado, por la razón de que ésta no se produce de modo espontáneo en la sociedad. Por lo tanto, a través de la capacidad redistributiva del Estado, representada por las políticas fiscales, nosotros los ciudadanos contribuimos a un fondo o sistema basado en los principios de

¹²⁰. ROJO TORRECILLA, E. *Protección Social y Rentas Mínimas de Inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)*. En “Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad”, J. López (coord.) Marcial Pons, Madrid, 1996

¹²¹ EUROSTAT. *La situación social en la Unión Europea, 2002*. Comisión Europea, 2003. pp. 7

¹²² PICO, Josep: *Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica*. En Casilda R., y Tortosa J.M., “Pros y contras del Estado del Bienestar”. Madrid, Tecnos, 1996. pp. 37

igualdad y progresividad, y el Estado realiza una asignación equitativa de los recursos sociales.

La materialización de estos principios se realiza mediante la financiación de los elementos componentes del sistema de protección social: según los impuestos se financian los servicios sociales, así como la modalidad no contributiva de la Seguridad Social o asistencia social en cuanto a pensiones, prestaciones o subsidios de desempleo, los complementos de mínimos de las pensiones, basados en el principio de garantía de la suficiencia de las prestaciones que debe primar al de contributividad.

En este contexto, la solidaridad también se afirma en la modalidad contributiva de la seguridad social, según el modelo de reparto del sistema de pensiones, llamada solidaridad inter-generacional, o el sistema de salud, donde las personas activas en el mercado laboral con sus cotizaciones pagan a los que no pueden trabajar por algunas condiciones sociales (enfermedad, invalidez, maternidad, etc.).

Al mismo tiempo, la seguridad como principio fundamental del sistema de protección social está basada en el hecho de que incluso los individuos que trabajan pueden perder sus ingresos por causas ajenas a su voluntad, e incapaces de protegerse de estos riesgos por sus propios recursos. Inicialmente, los seguros sociales protegían contra la pérdida de ingresos ante situaciones de enfermedad y accidente laboral, para extenderse más tarde a los de fallecimiento, vejez o paro. En general, se consideraba que los trabajadores no podían ahorrar, y que los que lo hacían no lo conseguían de manera suficiente como para afrontar las dificultades sociales del futuro.

Actualmente, esos riesgos son previstos en la seguridad social, en la mayoría de los países desarrollados mediante la asistencia sanitaria, la recuperación profesional, las pensiones y prestaciones de incapacidad, riesgo durante el embarazo, enfermedad o infortunios laborales, jubilación y desempleo. Además, la cobertura de protección se extiende de la persona que trabaja a sus familiares en las prestaciones de viudedad y orfandad y en las familiares por hijo a cargo.

Al mismo tiempo, la seguridad es extensiva a otros riesgos tanto en el sistema de protección español como moldavo, que exceden el ámbito laboral, incluyendo aquellas situaciones de necesidad de subsistencia para individuos que no se encuentran en el mercado laboral, mediante los servicios sociales, y como se ha mencionado anterior, en la modalidad no contributiva de la *Seguridad Social* (España) o *Fondo Social* (Republica de Moldavia).

En relación con estos valores fundamentales es necesario mencionar un principio fundamental del sistema de protección que se refiere a la redistribución de la renta. Este principio se encuentra mencionado en las Constituciones de los dos países. Así, en la Constitución española en el artículo 40.1 estipula que “*los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientado al pleno empleo*”, también en el artículo 131.1 menciona que “*el estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*”.

En este marco la Constitución moldava expresa en el artículo 46 el derecho a la propiedad privada y la protección de ésta. En comparación con la normativa española la moldava no refleja una política constitucional de actividad económica además del título VII en el artículo 126 menciona que la economía moldava es de orientación social basada en la propiedad privada y pública. En el mismo artículo el punto G) prevea el aumento del número de los puestos de trabajo y la creación de las condiciones para el crecimiento de la calidad de vida.¹²³

En continuación se plantea la pregunta ¿Qué es lo que se protege a través del sistema de protección social? o ¿Qué situaciones son las que incumbe la acción protectora? Desde inicio se debe señalar que existe una gran diversidad de situaciones y de estados sociales. Esta diferenciación no es intrascendente, ya que los estados

¹²³ Véase la *Constitución de Republica de Moldavia*, de 29 de julio, 1994

carenciales, es decir aquellos que necesitan de protección exterior a las personas, pueden ser coyunturales o permanentes.

Por lo tanto de estas situaciones se ocupan y se dedican un sistema complejo de instituciones que se preocupan de resolver o disminuir estas situaciones sociales. Cabe mencionar que en España existe la Seguridad Social y los Servicios Sociales, en Moldavia el Ministerio de Trabajo y Protección Social, La Caja Nacional de Seguros Social (CNSS) teniendo la misión de atender a las situaciones difíciles sociales que surgen en la realidad social de cada país. Sujeto que se propone analizar en el apartado siguiente de manera más detallada.

Abajo intentaremos abordar las circunstancias personales o contingencias que son objeto del sistema de protección social. Así, vamos a partir de un grupo importante que se refiere a contingencias relacionadas con la vida laboral, como:

- *el desempleo* que se entiende como situación donde las personas que, pudiendo y queriendo trabajar, hayan perdido su empleo de forma temporal o definitiva;
- *la incapacidad para trabajar*, es una situación temporal o definitiva surgiendo por culpa de una enfermedad o un accidente que produce una disminución de la capacidad para realizar, actividades laborales;
- *la discapacidad*, situación que se define como restricción o impedimento para realizar las actividades que se consideran normales, lo que genera en la persona que la sufre una situación de desventaja frente a los demás. La discapacidad puede ser de tipo física, psíquica, sensorial o enfermedad mental. Su reconocimiento oficial está regulado mediante los certificados de minusvalía;
- *la vejez* o el término de la edad laboral, lo que permite el derecho a la jubilación a las personas que hayan cumplido una serie de requisitos, cotización previa durante la actividad laboral. Para otras personas que no reúnen esos requisitos, teniendo una edad superior a 60 años, les impide acceder a cualquier trabajo remunerado, por lo que también necesitan de un ingreso mínimo para subvenir sus gastos;
- *el fallecimiento de la persona titular de los derechos laborales*. Que deja en situación de necesidad a otras personas de su familia. Esta contingencia se cubre

con las llamadas pensiones de viudedad y orfandad, y las llamadas a favor de familiares;

Es muy interesante la idea del autor Tezanos¹²⁴ explicando que la existencia de colectivos de personas pobres en límites similares a los mencionados anteriormente vendría motivado por la existencia de unas tendencias estructurales que de persistir conformarían un “nuevo paradigma social” de desigualdad: el crecimiento del paro estructural, la dualidad social y la propensión a la configuración de infra-clases con características similares y que se definen como situadas en la periferia del sistema económico.

En este contexto, esas infra-clases estarían formadas por personas desempleadas, subempleadas, jubiladas y pre-jubiladas, y cada vez más las mujeres, sobre todo con hijos menores a su cargo. También, se podría utilizar la noción “bolsas de pobreza” frecuentemente empleada en el ámbito del trabajo social para determinar colectivos de personas con características de marginalidad en las zonas urbanas.

En este marco, lo que nos interesa en su definición es la doble consideración de si está integrada por personas que por sus características individuales culturales se sitúan en la marginación, o si es producto de las condiciones estructurales del sistema social en el que se encuentren. Al mismo tiempo, esta distinción se puede aplicar también a la propia conceptualización de pobreza y exclusión social.

Otro concepto relacionado con la protección social es la marginalidad. Un concepto muy abordado últimamente, con el que se intentaba conceptualizar a los sectores más pobres de la sociedad, implicando una situación límite.

Entre otros, lo utilizó el autor Goffman¹²⁵ cuando elaboró una tipología de la descalificación social. Situación donde el trata a una gran parte de nuestras sociedades que se encontraría al margen y que se identifica con una casi clase social cercana a la idea proletaria de Marx, donde hay colectivos no integrados en las

¹²⁴ TEZANOS, Jose Felix: *Las infraclases en la estructura social*. Comunicación al V Congreso Español de Sociología, Granada. 1995, pp. 11

¹²⁵ GOFFMAN, Erving: *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires, Amorrotu. 1995 pp. 45-55

estructuras del ámbito productivo y que se reproducen de generación en generación de forma que la miseria no es para ellos una situación sino un destino, una predestinación, una herencia. Desde esta perspectiva la movilidad social, que en otros grupos es posible y se produce en varios momentos de las vidas de las personas, es inviable para quienes tienen en su origen la clase social más baja de la estructura.

La clasificación que este investigador realiza de las personas que inician una “carrera moral” como inherente a la socialización que se produce en las personas estigmatizadas socialmente.¹²⁶ Desde su descualificación comprende:

- **Fragilidad.** Presupone al grupo de personas frágiles socialmente, pudiendo ser una fragilidad interiorizada con sentimientos de humillación, resentimiento y percepción negativa de la ayuda social que pueden recibir. O una fragilidad negociada cuando las personas consideran su situación temporal y utilizan los servicios sociales como una forma de buscar trabajo y de ahí la inclusión. Sin embargo, situados en esa categoría, adoptan una actitud de consumidores que en el tiempo puede llevarles a derivar insensiblemente en la asistencia.
- **Asistencia.** Otro grado que se califica en la carrera de la descualificación social. Esta puede ser diferida, situaciones cuando las personas aun no se reconocen como asistidos y se muestran resistencia a los programas de intervención específica. La otra es instalada si las personas se encuentran en ella y la justifican, realizando pocos esfuerzos para salir de esa situación. También, hay reivindicación cuando existe una nula motivación para encontrar empleo y una fuerte dependencia de los Servicios Sociales, lo que puede ir unido a una edad más avanzada que en los tipos anteriores.
- **Marginalidad.** Se supone que es el nivel más bajo en la “carrera moral”, y en él difícilmente hay vuelta atrás. Se caracteriza por el hecho de que aunque se posea voluntad de integración social y laboral, existen dificultades como alcoholismo, drogadicción, transeuntismo, falta de familia cercana, vivienda muy precaria o inexistente, etc., que probablemente no puedan superarles a corto plazo. Puede ser

¹²⁶ *Ibidem*, p.45

conjurada, es entonces cuando no se acepta esa forma de vida y se llega a considerar denigrante, lo que impele a algún intento de cambio de vida, y también es organizada, cuando es aceptada fatídicamente, y asimilada como forma de vida o cultura propia.

Como hemos señalado los llamados “grupos marginales” se sitúan en la última estancia de la descualificación social, es decir aceptan el estigma, desacreditados como están por los fracasos que han vivido a lo largo de sus vidas. Estigmatizados por su entorno y enfrentados a esa “honrosa diferencia” de la que habla el autor Goffman, estos grupos marginalizados deben sufrir cotidianamente la prueba de la reproducción social.

A pesar de no reivindicar vivir de otra forma, parten de posiciones sociales de un tipo similar y han encontrado a lo largo de sus vidas dificultades insuperables. Se conoce que sus biografías son tormentosas y reflejan la agonía de no tener los bienes más elementales. Sus energías se reducen en cubrir las necesidades de subsistencia: lavarse, comer, dormir, etc., como forma de resistir de manera individual el paso de la humillación movilizándolo defensas para tratar de volverse al revés, al menos parcial y simbólicamente, el sentido de su marginalidad.

Muchas veces las personas marginales vienen de las familias desestructuradas o inexistentes, también no suelen tener relación con sus familiares, si existen. En sus familias son habituales los casos de alcoholismo, incesto, abandono de hijos, prisión, delincuencia, etc. Todo esto se convierte en inconvenientes transmitidos de generación en generación y de una identidad degradante.

Entre otras situaciones, la falta de vivienda y el transeuntismo se transforman en importantes obstáculos para desarrollar una vida laboral estable. Existen las prácticas que las empresas valoran la estabilidad geográfica y profesional como habilidad de competencia, lo que convierte a las personas que no las poseen en sujetos de difícil integración o reinserción social y por lo tanto de difícil inclusión en programas sociales.

También, las conductas relacionadas con las drogas hacen que resulte muy fácil y muy habitual la caída en la delincuencia. Este momento conlleva una dificultad añadida para establecer relaciones sociales o personales estables, por lo que situaciones de pareja “patológicas” reiteradas, existencia de hijos o hijas repartidos o mal atendidos son resultado común.

En esta continuidad, la última etapa del desclasamiento es la estigmatización¹²⁷, ya que frente a los demás estas personas se sienten incapaces y holgazanas. Por lo tanto estos atributos contienen un descrédito muy importante que no permite prácticamente ninguna perspectiva de progreso. A todo esto se añade la falta de fuerza y voluntad, lo que deriva en insensibilidad a juicio de los otros enfrentándose progresivamente en un mundo despreciado por medio de la reconstrucción de sus propias normas, resistiendo a pesar de todo, a la decadencia moral como modo de resistir a la estigmatización social.

Otro término relacionado con la protección social es la *vulnerabilidad* definida como estado de debilidad o ruptura de un equilibrio precario, que arrastra a las personas a una espiral de efectos negativos acumulativos. Se caracteriza por la incapacidad de actuar o reaccionar a corto plazo. El concepto no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que también enfoca conductas discriminatorias con relación a la extracción social de las personas o al lugar donde habitan, yendo más allá de la pobreza. Cuando abordamos los grupos vulnerables nos estamos refiriendo a colectivos que por razón de sus características corren riesgos que la generalidad no tiene. En esta categoría los más significativos son las mujeres pobres, sobre todo si están solas y tienen a su cargo hijos menores, personas mayores con escasos recursos, discapacitados, menores y jóvenes adolescentes de los barrios más desfavorecidos.

Debemos señalar, que el autor Moreno¹²⁸ prefiere la utilización del término *precariedad*, considerando que engloba otros conceptos como situación de necesidad,

¹²⁷ PAUGAM, Serge: *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris. Press Universitaires de France. 1991, pp.120

¹²⁸ MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona. Ariel Sociología. 2000, pp.14

dependencia, discapacidad, exclusión, fragilidad, pobreza y vulnerabilidad. Se refiere con él a una situación general de necesidad y comporta un déficit del derecho de ciudadanía, lo que supondría que a las personas con déficits en sus vidas como las señaladas las convertiría en “ciudadanos de segunda”.

En conclusión de este apartado cabe señalar que el sistema de protección social debe ser configurado de tal manera que conteste a las necesidades sociales existentes en cada sociedad. Si, es cierto durante la transición económica la demanda de protección social es una alta, por la razón de que se amplifiquen los problemas sociales de la población. En este contexto las administraciones públicas y la sociedad civil en su conjunto tienen que crear aquellas redes que cubren a todos ciudadanos, y al revés el conjunto de la ciudadanía debe contribuir a mantener el sistema de protección social.

3.2 Estructura del sistema de protección social: funciones y actores

Sabemos, ya que la necesidad de intervención o implicación del Estado en la economía de mercado mediante la redistribución del bienestar es como un factor de estabilidad y paz social en cualquiera sociedad. Sea cualquier de los argumentos preponderantes – morales o económicos, la necesidad de un sistema de protección social de los ciudadanos es obvio y tales sistemas existen más de un siglo en todos los estados desarrollados.

La construcción de los sistemas de protección social en cada estado, tiene su particularidad. El siguiente debate del análisis, en sucesión lógica plantea *¿cuánto y cómo se redistribuyen los recursos de la sociedad?* Como se obtienen los fondos para programas sociales y como se reparten ellos para cubrir las necesidades sociales de la población. Todas estas preguntas y nos dirige hacia las principales funciones de un sistema de protección social.

Actualmente, más bien, las sociedades en transición hacia la democracia se encuentran ante la necesidad de pasar a un nuevo diseño global de la protección

social, cualitativamente diverso del precedente, que haga frente al inevitable dilema de incrementar las acciones para el bienestar de la sociedad.

El conjunto o la estructura de los beneficios y servicios sociales forman el sistema de protección social de los ciudadanos, constituido por los *beneficios universales* asignados a todos los ciudadanos como “bienes de merito”, sin que se encuentre en una situación de riesgo: educación gratuita y pública, por ejemplo, y el *sistema de seguridad social* destinado a responder a unas necesidades específicas, para segmentos de ciudadanos encontrados en una situación de riesgo, de vulnerabilidad¹²⁹.

Como se ha sido mencionado el sistema de protección social representa un conjunto de todas las instituciones, estructuras y redes de servicios, de las acciones para la creación de unas condiciones de vida normales para todos los miembros de una sociedad, sobre todo para los con recursos y capacidades reducidos de autorrealización. La estabilidad y la seguridad representan las aspiraciones principales de los ciudadanos de cualquier Estado. Cada familia, cada ciudadano, dondequiera que esté en el momento y cualquiera que sea su estado, espera de parte del Estado medidas que le ofrezcan un apoyo en los momentos difíciles. O, siguiendo la concepción de Durkheim sobre la sustancia de la sociedad, según cual “la sociedad, el Estado son entidades creadas por el hombre, que están fundamentadas en las distinciones mecánicas, inventadas de modo artificial”, hay que subrayar que la protección social estatal es el pilar que garantiza seguridad y estabilidad en un Estado. En realidad, sin protección social, el Estado corre el riesgo de perder el más importante componente, que es el ciudadano. El Estado contemporáneo está compuesto por varios sistemas orientados a garantizar el orden público, la integridad física de los ciudadanos, la seguridad alimentaria y, por supuesto, el bienestar social.

Otra interpretación de la noción de protección social es la que alude a la conexión y a la responsabilidad social de los ciudadanos. Protección social, definida desde esta perspectiva, representa una manifestación práctica de solidaridad entre los

¹²⁹ POENARU, Maria: *Restructurarea securitatii sociale si economia*, CIDE, Bucuresti, 1996, pp.54

ciudadanos que están en plena capacidad de trabajo y de los que no tienen esta capacidad. Mediante los mecanismos de redistribución, sistemas fiscales de impuestos y contribuciones está creada la premisa de responsabilización social de los ciudadanos.

En cierto sentido, el sistema de protección social es una forma obligatoria y formal de solidaridad entre los ciudadanos y las generaciones. Claro, en los países que están en el curso de desarrollo las frecuentes limitaciones e insuficiencias del sistema de protección social engendran desconfianza en este sistema. En tales casos, la dimensión de solidaridad del sistema de protección social es inoportuna.

Otro enfoque conceptual de la protección social es el sistémico. Conforme a este enfoque, la protección social representa un sistema que tiene como objetivo conectar y unificar todos los esfuerzos legislativos, institucionales del Estado para crear condiciones eficientes para asegurar el bienestar individual y colectivo. En el mismo contexto, en un Estado democrático la protección social representa un elemento fundamental de las políticas del Estado, porque mediante la aplicación de los mecanismos de promoción de esas últimas se realiza la prevención, la disminución o la eliminación de las consecuencias de algunos eventos, considerados como “riesgos sociales” con impacto directo sobre el nivel de vida de la población.

Desde el punto de vista académico y científico, el concepto de protección social ha sido empleado por la primera vez por John K. Galbraith y denota la política de protección de las categorías desfavorecidas de la población mediante las medidas que tienen como objeto el enlace de esas categorías con un nivel de la vida decente. En la visión de John K. Galbraith, “la previsión del derecho, para los que no pueden encontrar un trabajo, de tener una renta garantizada o alternativa” es la más urgente medida que facilita la realización de este propósito.

Exigencia principal para un sistema de protección social es que él se constituya, a través de sus dos componentes esenciales: el *sistema de seguros sociales* y el *sistema de asistencia social*, en una red de seguridad social (safety net)

que proteja a los ciudadanos en caso de cualquier riesgo social, o como en comparación con un sistema de redes que protege a un acróbata.

La completitud, y la complementación de medidas de seguros y de asistencia social son condiciones esenciales para que ninguna categoría de ciudadanos, en ninguna situación, quede fuera o sea vulnerable. Insisto en estos elementos de lógica del sistema, porque uno de los grandes, digamos fallos del sistema de protección social en la República de Moldavia al principio fue precisamente la falta de coherencia que deja sin protección, a segmentos sociales, numérico importantes, que vamos a analizar en la cuarta parte de esta tesis.

Una clasificación de beneficios sociales, distinta de la anterior (basada en la existencia o no del riesgo, como base de otorgar el beneficio)¹³⁰ se hace en función del carácter del beneficio:

- beneficios en dinero;
- beneficios en especie (bienes o servicios);

Otra clasificación aun más importante es aquella en función de la esencia del derecho de beneficiar. Por tanto tenemos:

- **beneficios contributivos** son aquellos otorgados solo en base de una anterior contribución del beneficiario a un cierto fondo (de pensiones, ayudas de desempleo, seguros para infortunios de trabajo, y en buena medida los seguros de sanidad son beneficios pagados solo a los que contribuyeron a los respectivos fondos). Ellos se llaman, en general, seguros sociales, y la cuantía de la contribución y de los beneficios está determinado por el cálculo del riesgo de producirse el evento asegurado;
- **beneficios no contributivos** son aquellos otorgados sin pago de una contribución anterior, y se otorga del presupuesto estatal, en base del derecho de ciudadanía, que son,
- **beneficios universales** – el derecho de beneficiar es universal, escrito en la legislación del Estado, y lo tiene cada ciudadano (como la educación gratuita,

¹³⁰ RABOACA, Gheorghe: *Politica sociala in conditiile economiei de piata*, Munca si progres social, nr. 2-3, 1991

subvenciones para niños, servicios médicos de emergencia, que son gratuitos y que son considerados *bienes de merito*, en el sentido de que cada ciudadano lo merece);

- **asistencia social** – este beneficio se otorga a todos los individuos encontrados en situaciones de riesgo por cual no tienen recursos propios, que son testados por las administraciones públicas o instituciones sociales, como por ejemplo, la ayuda social para los pobres, los servicios para ancianos, varias formas de ayudas para personas con discapacidad, becas sociales para estudiantes, etc.¹³¹

Desde el punto de vista del contenido, la protección social incluye unos elementos distintos: los seguros sociales, la asistencia social y la legislación social. Los seguros sociales representan un conjunto de beneficios contributivos financieros que tienen como objetivo compensar la pérdida parcial o total de la capacidad de trabajo.

La legislación de la República de Moldavia en el dominio público de los seguros sociales identifica las prestaciones de seguro social que tienen que estar pagados del fondo de seguros sociales públicos. Éstas son las siguientes:

- pensión de jubilación
- pensión de invalidez
- pensión de heredero
- indemnización por enfermedad
- asignación por Maternidad
- prestación por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales
- prestaciones para la prevención de enfermedades y recuperación de la capacidad laboral
- prestación por hijo a cargo
- indemnización por fallecimiento
- prestación por desempleo.

¹³¹ZAMFIR, Constantin: *Politici sociale in Romania. Evaluarea situatiei actuale*, CIDE, Bucuresti, 1995, pp.47

La asistencia social contiene tres elementos: ayuda pecuniaria/prestaciones sociales, servicios sociales e institucionalización. La asistencia social es parte constitutiva del sistema de protección social e incluye un conjunto de instituciones, programas, medidas, actividades profesionales, servicios especializados de protección de las personas, grupos, familias y comunidades con problemas especiales, que están en situación de dificultad, que no tienen posibilidad de asegurarse por medios y esfuerzos propios un modo decente de vida, la causa de las dificultades debiéndose a unos motivos económicos, socioculturales, biológicos o psicológicos.¹³²

Todos estos elementos del sistema de protección social, unidos en un solo sistema, tienen el objetivo de crear un marco único de seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo adoptó en 1952 (Convención núm.102) como elemento del derecho internacional, el término “seguridad social”, que incluye como elementos complementarios los seguros sociales y la asistencia social.

Desde el punto de vista de la gestión de la actividad, el sistema de protección social está orientado hacia varias categorías de personas que están en situación de riesgo o dificultad social. Así, en dependencia de la categoría de beneficiarios a que se dirige, el sistema de protección social está estructurado en sistemas sectoriales, como serían:

- protección social de las personas ancianas,
- protección social de las personas con minusvalidez,
- protección social de los desempleados,
- y protección social de la familia y del niño.

Por supuesto que una división demasiado rigurosa del sistema de protección social desde el punto de vista de las categorías de las personas a que está orientado afecta la integridad de los esfuerzos del Estado en este dominio. Por eso, cada Estado orienta sus esfuerzos hacia los sistemas estratégicos de protección social, que ofrecen beneficios y servicios a varias categorías de beneficiarios. En República de Moldavia la protección social de la familia y del niño se considera como prioridad estratégica

¹³² Tranziția, 2002, p.240.

del sistema de protección social. Analizamos a continuación el contenido de protección social en la República de Moldavia.

La eficiencia del actual sistema de protección social en Moldavia debe ser examinada en el contexto del sistema de asistencia social integrado según los componentes básicos:

1. El sistema financiero de protección y soporte social se caracteriza por varios mecanismos:
 - a. prestaciones en dinero, concedidas bajo la forma de indemnizaciones y pensiones como medidas de seguridad social, subvencionadas del Fondo de seguros sociales, subsidios sociales, subvencionados del presupuesto público y presupuestos locales;
 - b. pagas extraordinarias, concedidas en algunos casos por el Fondo de Apoyo Social a la Población;
 - c. incentivos y facilidades, remuneraciones nominales;
 - d. atención institucionalizada
2. Los servicios sociales para la familia y el niño.
3. El marco institucional y jurídico de administración del sistema (nivel nacional, nivel local).
4. El personal acreditado para atender los servicios de protección a la familia y al niño.

Un elemento básico del sistema de protección social de la familia y del niño es el marco financiero de protección y soporte social. El componente financiero de la protección social en la República de Moldavia se caracteriza por unos mecanismos distintos. Según los esquemas a nivel internacional, existen **tres tipos** de asistencia y protección social:

- 1) ayudas pecuniarias, dirigidas a cubrir un déficit de ingresos básicos. Estos pagos están disponibles después de analizar los ingresos y los recursos del beneficiario (“prestaciones concedidas como resultado de analizar los recursos”);

- 2) ayudas pecuniarias dirigidas a satisfacer unas necesidades especiales, que se otorgan personalmente o a una familia, pero no para toda la población (“*prestaciones por categorías*”). Estos pagos están disponibles en función de la inclusión de la persona o de la familia en una de las categorías, consideradas vulnerables. Las asignaciones pueden ser combinadas con prestaciones concedidas como resultado de analizar los recursos y pagadas sólo a los que tienen ingresos menores de los básicos;
- 3) pagas extraordinarias que se hacen en el caso de algunas situaciones excepcionales. Estas pagas pueden estar concedidas a discreción, mientras que las pagas 1 y 2 antes mencionadas – sólo a partir de las reglas.

Los pagos enumerados más arriba pertenecen a dos sistemas diferentes. Las prestaciones concedidas como resultado del análisis de los recursos y los pagos por categoría que están previstos en la legislación moldava, financiados del presupuesto público y del presupuesto de los seguros sociales y gestionados a nivel local mediante los oficios de la Caja Nacional de Seguros.¹³³

Hace no mucho tiempo existieron algunas deudas públicas por pagar estas prestaciones que, de todas maneras, fueron ya liquidadas, y los pagos se realizaron a tiempo. Es un logro significativo y constituye una contribución para reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida. En la República de Moldavia se pagan sólo dos tipos de indemnizaciones, según la dimensión del ingreso medio de un miembro de la familia: la indemnización para los niños con la edad de 1,5 a 18 años y para la madre soltera con hijos extramatrimoniales de la misma edad, es decir de 1,5 a 18 años.

En los demás casos, los beneficios se establecen para ciertas categorías de ciudadanos, en conformidad con la división de las categorías sociales previstas por la legislación moldava. Las más populares asignaciones en este sentido son las para los niños y personas con minusvalidez. Las asignaciones ofrecidas en función de las

¹³³ Anteriormente, el Fondo social era responsable de efectuar todos los pagos. En julio de 2001 fue creada la Caja Nacional de Seguros. Ella es responsable de cobrar las cuotas de seguro social y pagar las indemnizaciones de seguro social. En la actualidad, por lo menos, ella queda responsable de la administración de prestaciones de asistencia social, aunque los dos sistemas son diferentes en su concepto.

categorías pueden estar pagadas a cualquier persona que corresponde a esta categoría social, independiente de la fuente de ingresos de la persona.

En cualquier sistema de protección social el problema clave es determinar **si los recursos disponibles están utilizados con máxima eficiencia**. Cada sistema de protección social tiene que ser ajustado a las posibilidades económicas del Estado, proponiéndose utilizar los fuentes disponibles de un modo muy eficiente y desarrollar programas nuevos en el caso de aparición de nuevas fuentes financieras. En este sentido, antes de ofrecer soluciones sociales nuevas es importante sobre todo de conocer los recursos humanos y materiales que dispone el sistema económico.

La presentación de una imagen íntegra y general de la situación en lo que se refiere al volumen de los recursos de asistencia social es un propósito muy difícil. La asistencia ofrecida a los beneficiarios se realiza en especies, dinero o servicios. Su efecto es combinado: una parte tangible y otra intangible. Desde este punto de vista es difícil estimar el costo total real de los programas de asistencia a las familias con hijos. El sistema de protección social es financiado del presupuesto público, presupuestos municipales, de los fondos de apoyo social de la población y de las donaciones de caridad. De manera que los recursos circulan por el sistema en un modo complejo.

Las transferencias financieras en forma de indemnizaciones y compensaciones constituyen las formas más importantes del sistema de protección social en la República de Moldavia. El sistema representa un amplio espectro de prestaciones financieras y facilidades para algunas categorías sociales. Las reglamentaciones legislativas están elaboradas por diversos departamentos estatales, sin fundarse en una política del dominio.

En la descripción del sistema de protección social se han incluido tipos de ayuda que no representa un beneficio de seguro social, porque los demás beneficios se pagan para satisfacer unas necesidades concretas. Las asignaciones sociales se conceden con la condición de que las personas a que se otorgan estas asignaciones no tengan ingresos estables y no estén al mantenimiento completo del Estado.

Es muy importante y necesario de hacer distinciones entre varios beneficios que parecen semejantes, pero tienen funciones distintas, por ejemplo analizaremos un caso, de nuestra realidad moldava, las becas de mérito son otorgadas en función del mérito (la igualdad de oportunidades es una condición para los recursos limitados) para los mejores estudiantes, mientras que las becas sociales son otorgadas a los más pobres estudiantes, en función de las pruebas existentes con respecto a la renta de sus familias, esto por lo tanto siendo un beneficio de asistencia social.

Tanto las sociedades en transición como aquellas desarrolladas pasan por periodos de crisis. Decir que los sistemas de seguridad social están en crisis significa describir una situación en la que la configuración del Estado Social no se arriesga mas a asegurar por vía institucional, públicamente regulada, un paquete satisfactorio de derechos sociales y en la que, por tanto, se debe modificar la concepción de la seguridad y de la protección social, haciendo intervenir a otros actores¹³⁴.

Podemos afirmar que la crisis consiste en una variedad de factores que, en buena medida, puede dirigir a un fenómeno mayor: la crisis fiscal del Estado entendida, en sentido amplio, como incapacidad del Estado para regular a través del sistema fiscal sus entradas y salidas a fin de garantizar los derechos sociales y, en sentido estricto, la seguridad social. Sobre todo más difícil es para un Estado en transición de controlar el sistema fiscal, debido a los fuertes cambios en el sistema económico y jurídico.

Los sistemas de seguridad social que operan en condiciones de elevada complejidad están de hecho configurando nuevos caminos y soluciones alternativas, ya sea a la simple continuidad del modelo estatal moderno, ya sea a las medidas de simple limitación selectiva: es la vía que viene puesta en escena por nuevos actores y nuevas combinaciones de seguridad social, cuya característica es la de observar los problemas desde el punto de vista del societario y no desde el Estado.

¹³⁴ ALEMAN BRACHO, C., *La política de asistencia social desde la transición democrática*, en Revista de Estudios Políticos, nr.87, 1995

En la configuración de la seguridad social, los actores, por tanto son los siguientes: los sindicatos, la patronal y el gobierno, con una mayor o menor mediación operada por los partidos políticos. Ante esta situación de crisis, surge un interrogante: ¿aun son suficientes estos actores?

Aunque la sociedad de hoy continua teniendo problemas ligados al mercado de trabajo, en especial la desocupación, en ellos la cuestión social central no es más la obrera o la de la desigualdad entre clases sociales, entendida en sentido marciano, sino que se trata de otro género.

Actualmente se plantean nuevos desafíos de la protección y seguridad social que tienen que ver con problemas ecológicos (riesgos ambientales), vitales (biotecnologías), comunicativos (impacto de los mass-media), nuevas epidemias (como, SIDA, toxicó dependencias), nuevas pobrezas relacionales (aislamiento y soledad, falta de ayudas en la vida cotidiana y de relación), nuevas migraciones.

Según lo expuesto, en la bibliografía especializada, los sistemas de protección social tienen:

- los actores de mercado (*profit*);
- actores del sistemas político estatal;
- actores de las esferas *non profit* de solidaridad social (*dicho tercer sector*);
- familias y redes informales¹³⁵.

Hoy día en la sociedad hacia la democracia, la primera gran tendencia macro-estructural es la pluralización de las actores de la seguridad social hacia estilos de política social que sepan conferir una mayor autonomía a todo actor, y así poder permitir la posibilidad a un radio más amplio de recursos y de oportunidades. Lo que faltaba en los antiguos sistemas soviéticos de protección social, era la descentralización de los servicios, la participación y desarrollo de los organismos de defensa de los ciudadanos, el rol de la familia como sujeto de los servicios primarios de la vida cotidiana y, por tanto, como sujeto de seguridad social.

Los actores de la protección social pueden ser diferenciados en los siguientes:

¹³⁵OCHANDO, Carlos: *El estado del Bienestar, objetivos, modelos y teorías explicativas* Barcelona, Editora Ariel Practicum, 1999, pp76

- el Estado, como “regulador general” debe ser el garante, sobre todo, el principio de igualdad social;
- el mercado, con las empresas y sindicatos, estimulando el juego de los intereses, representa la instancia de la libertad de iniciativa;
- el Tercer sector o las asociaciones, representan las instancias de solidaridad primaria y secundaria;
- las familias, con las propias redes informales de ayuda cotidiana, ejercen importantes funciones de equidad entre generaciones si y en cuanto actúan según un principio de reciprocidad del mundo vital.

Tal marco parece estar en situación de fomentar formas de protección social que no tengan en cuenta solo los intereses materiales, sino también las identidades culturales de las personas y de las formas sociales en las que se elabora y se desarrolla su personalidad.

Desde la perspectiva comparada a continuación vamos a hacer especial hincapié en dos de los subsistemas de protección social existente en cada país democrático, la Seguridad Social y los Servicios Sociales. Por ello conviene ahora abordar algunas consideraciones conceptuales sobre ellos.

Partimos de la perspectiva de considerar a los dos sistemas objeto de política social, complementarios entre sí. Las razones de esta complementariedad están basadas en que ninguno de los dos sistemas son suficientes por si mismos para garantizar la protección total de las personas.

La seguridad social representa un conjunto de medidas públicas de protección contra los riesgos que afectan a las personas en cuantos miembros de la sociedad, consistentes en prestaciones directas, individuales, valorables económicamente y de carácter redistributivo¹³⁶. Pero este componente estructural del sistema de protección social tiene unos límites: no cubre a todas las personas sin límite de tiempo y a todos los riesgos, a pesar de que su cobertura contributiva se haya ampliado a la no contributiva, es decir, no sólo atiende las contingencias derivadas de la vida laboral

¹³⁶ MARQUEZ, Antonio: *Seguridad Social y Protección Social: un enfoque conceptual*. Universidad de Málaga. 2002, pp.158

de las personas, sino que su extensión llega a los colectivos que nunca han cotizado o lo han hecho insuficiente.

Por otra parte, la Seguridad Social en ambos países tiene un catálogo estricto de contingencias tipificadas por sus normativas. A veces siendo más amplias las necesidades que pueden presentar las personas y además sus prestaciones pueden no ser suficientes para cubrir las necesidades. En este sentido, el sistema de Servicios Sociales tiene un papel fundamental. Gracias al hecho que atiende a los grupos de población que quedan fuera del campo de la Seguridad social, y con sus prestaciones, económicas, en especie y técnicas puede complementar las de la Seguridad Social. De esta manera, cubriendo así las “zonas de desprotección” de ésta.¹³⁷

Los riesgos que son objeto de la Seguridad Social están caracterizados por tres rasgos:

- individualidad, se comprende como referencia a la persona individual, ya que aunque puedan existir medidas dirigidas al conjunto de la sociedad, como ejemplo para la seguridad ciudadana, empleo, etc., seguirá existiendo la posibilidad de que los individuos estén afectados por situaciones de riesgo que pueden ser atendidas mediante prestaciones individuales;
- personalidad, ya que los riesgos de los que se protege afectan a la persona no a su patrimonio. Lo que se contempla es la incidencia de un hecho sobre la persona, no sobre sus bienes o propiedades;
- naturaleza económica del riesgo, el objeto de la protección son los riesgos que generan una disminución de los ingresos, su desaparición o un aumento de los gastos que no pueden ser cubierto por las personas;¹³⁸

De estos riesgos puede hablarse también como “necesidades”, aunque para la Seguridad Social éstas se reducen a la deficiencia de recursos. Además de las prestaciones clásicas mencionadas, la Seguridad Social para cubrir esos riesgos

¹³⁷ MORENO, Mar: *Régimen jurídico de la asistencia social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2002, pp.127

¹³⁸ ALONSO, Antonio: *El concepto de exclusión social en política social*. Unidad de Políticas Comparadas CSIC. Revista “Trabajo Social Hoy” Madrid. 2002, pp.20-21

cuenta también con prestaciones asistenciales que suponen un complemento de aquellas.

En España, además de las pensiones no contributivas por jubilación o invalidez son el subsidio por desempleo, el complemento de mínimos, el incremento de las pensiones de viudedad por encima del general, la fijación de topes en las pensiones, la renta activa de inserción, las ayudas a emigrantes o las pensiones extraordinarias derivadas de los actos de terrorismo, las últimas se encuentran menos en el sistema de protección en Moldavia. Todos estos tipos de medidas y prestaciones según el autor Fernández¹³⁹ pueden tener la consideración de asistenciales.

Así mismo, la Seguridad Social como elemento de su acción protectora cuenta con servicios sociales. Estas pueden ser encomendadas a unas entidades gestoras, como es por ejemplo el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO), se pueden considerar prestaciones económicas indirectas, ya que no son estrictamente monetarios. De hecho, esos servicios están referidos a los grupos de inmigrantes, personas mayores y discapacitados. Una buena parte de ellos están gestionados por las comunidades autónomas, como centros de atención y ocupacionales, servicios de información y valoración, residencias, etc., y otros se mantienen centralizados en el Instituto, como centros de rehabilitación y recuperación, etc. Al margen de que distintas comunidades autónomas hayan creado algunos de estos servicios y programas en sus territorios.

Al mismo tiempo los Servicios Sociales en España por imperativo legal de la Constitución (Art.148.1.20) y por los principios de autonomía y descentralización, están a cargo de las comunidades autónomas. En cambio en Moldavia están en suborden de las Direcciones de Asistencias Sociales en cada Ayuntamiento territorial. Estas, junto a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos, como entidades más cercanas a los ciudadanos y a los focos de necesidad, son las entidades públicas responsables de los servicios sociales.

¹³⁹ FERNANDEZ ORRICO, Francisco Javier: *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. CES, Colección Estudios, Madrid. 2002, pp.52

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, define el sistema público de Servicios Sociales como “el conjunto de servicios y prestaciones que tienen como finalidad la promoción del desarrollo pleno y libre de la persona y la mejora de la calidad de vida dentro de la sociedad, así como la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación social”.¹⁴⁰

En el caso español la denominación de Servicios Sociales está tomada de la versión anglosajona *social services*, por contraposición al caso moldavo que hace referencia a la francesa *assitance sociale* o la más moderna *aide sociale*. Este hecho no deja de ser una paradoja en el sistema español ya que la primera acepción hace referencia únicamente a “servicios” dado que el sistema británico tiene todas las prestaciones económicas incluidas en su Seguridad Social, pero el sistema español no sigue este modelo.

La denominación servicios sociales también la encontramos en la normativa constitucional española, con referencia al artículo 50 al bienestar social que requiere la tercera edad y que promoverá “mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Desde una perspectiva histórica el sistema de servicios sociales tiene su origen en la beneficencia pública que ha permanecido incluso con la aparición de los seguros sociales al final del siglo XIX, y que tradicionalmente ha estado completada por la acción de la beneficencia pública y privada hasta nuestros días.

Trataremos, pues, en este trabajo de investigación la denominación de “servicios sociales” dada la generalidad de la acepción y de su utilización en nuestras normativas, que será analizado en esta tesis, frente a otras posibles, como asistencia social o acción social, también utilizada en algunas leyes, y preferida a la anterior por algunos autores,¹⁴¹ por la razón que su intervención excede de lo meramente asistencial, extendiendo su acción hacia lo preventivo.

¹⁴⁰ *El sistema Público de Servicios Sociales*. Elaborado por la Ponencia Técnica de Evaluación del Plan Concertado. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, 1997

¹⁴¹ VAQUER, Marcos: *La acción social*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, p.108

Al mismo tiempo, los Servicios Sociales se caracterizan, por el hecho de que las personas beneficiarias, excepto en lo que se refiere a los servicios de información y asesoramiento, deben acreditar su situación de necesidad y la insuficiencia de medios para cubrirla. Estas circunstancias suponen que mediante sus prestaciones se producen transferencias de rentas a los colectivos más desfavorecidos.¹⁴²

Por lo tanto, la redistribución, propia de las políticas sociales selectivas, puede percibirse como una contradicción frente a la pretendida universalidad de los servicios sociales, como lo demuestra el hecho de que las diferentes leyes de servicios sociales hagan constatar la universalidad entre sus artículos.¹⁴³

Lo cierto es que mientras exista la limitación financiera que siempre ha caracterizado a los sistemas de servicios sociales, será necesario establecer prioridades entre las necesidades sociales, y parece justo que muchas veces esta prioridad la tengan los colectivos más desfavorecidos.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que otro rasgo distintivo de los servicios sociales es que no solo cuentan con prestaciones económicas, sino también en especie y técnicas. Profesionales específicos realizan actuaciones de valoración, información y tratamiento, llamadas prestaciones técnicas, y como apoyo a ellas, gestionan prestaciones económicas o determinados servicios o centros – prestaciones en especie. Podemos afirmar que actualmente solo las prestaciones técnicas de información y asesoramiento pueden considerarse plenamente universales.

Esta diversidad de prestaciones de los Servicios Sociales está en relación con el objeto de los servicios sociales que, de acuerdo con la definición antes mencionada, no se agota en procurar la suficiencia económica de las personas necesitadas, sino que se extiende a la mejora de la calidad de vida, momento que coincide con las normativas constitucionales de los dos países de promover el bienestar social.

Hay que especificar, que existen dos niveles de ejecución de los servicios sociales, en ambas realidades, uno general, o de atención primaria, en principio

¹⁴² FERNANDEZ ORRICO, Francisco Javier: *Las pensiones no contributivos y la asistencia social en España*. Madrid, CES, Colección Estudios, 2002, p.46

¹⁴³ LEY de la Ayuda Social nr. 133/13.06.2008. En Monitorul Oficial a Republicii Moldova nr. 179 din 30.09.2008

dirigido a toda población, es decir con matiz universalista aunque en realidad, como hemos analizado, dada la necesaria comprobación de rentas, prioriza a grupos más desfavorecidos. Otro nivel, denominado especializado, dirigido a determinados sectores de la población que tiene necesidades específicas. Son situaciones de las familias, menores y jóvenes, las mujeres, las personas mayores, las/os discapacitadas/os, las/los drogodependientes, las minorías étnicas, y otros grupos en riesgo, como son las personas transeúntes, los emigrantes retornados o los inmigrantes, refugiados o asilados.

Siguiendo el análisis, cabe señalar, que los principios que inspiran las actividades de los servicios sociales, según la normativa existente en ambos países, son la responsabilidad pública, la solidaridad y participación de la sociedad civil, la prevención, planificación y evaluación de resultados, la igualdad y universalidad, la globalidad e integración, la descentralización, desconcentración y coordinación de la gestión. Y todo ello con la finalidad de desarrollar unas políticas sociales que contribuyan a superar las condiciones que dan lugar a la pobreza y a la desigualdad social y promover mayores niveles de bienestar social.

Los servicios sociales como elementos del sistema de protección social, tienen un complemento importante en la esfera privada. Así como, tradicionalmente, la beneficencia pública fue complementada por la privada. Últimamente, entidades del sector mercantil o del de las organizaciones sin fin de lucro, y sobre todo estas últimas para las que utilizamos la denominación Tercer Sector, están jugando un papel esencial en el área de los servicios sociales. De este modo, la delimitación conceptual de los servicios sociales, se extiende de los meramente públicos a los privados, ya que éstos están presentes en los dos niveles de su actuación, el general y el especializado.

Desde mi punto de vista en una situación de permanentes cambios, la protección social tiene, ante todo, la necesidad de individualizar nuevos actores, nuevos principios-guía y nuevas reglas que no se expresen demasiado en términos de armonización, convergencia y coordinación, sino que sean capaces de auto-dirección

y auto-control en términos de eficacia, eficiencia y equidad en los costes y en las ventajas de la protección social colectiva. Por tanto el problema está en cómo regular con mayor autonomía las formas de protección social, mejor auto-gestionadas por diversos actores interesados en ella, con la equidad social.

Por lo siguiente, es necesario digamos que los sistemas de protección social tendrán que conseguir encontrar un nuevo equilibrio entre formas basadas en el control y organizaciones formales y formas basadas en el asociacionismo social difundido en redes a escala de comunidad, y en las relaciones formales/informales, dentro de una nueva configuración relacional de ciudadanía esta no estatal sino una societaria.

En conclusión, emerge la idea de que una política de protección social no es integrada simplemente por el hecho de que tenga su centro en el Estado, sino porque es capaz de captar y tratar el sentido global de las necesidades sociales en el mundo cotidiano de los sujetos, dando mayor autonomía a las esferas de relaciones que deben realizar los derechos sociales.

3.3 Dimensiones de las políticas europeas de protección social: tendencias y desafíos

El objetivo de este apartado es identificar y presentar las tendencias que caracterizan las políticas sociales de la Unión Europea a los principios del siglo XXI. Según la opinión del investigador Rodríguez Cabrero¹⁴⁴ las actuales políticas pasan por defender la capitalización frente al sistema de reparto, lo que llevaría a una disminución de la intensidad protectora.

Para entender mejor las tendencias y los nuevos desafíos de las políticas sociales europeas sería necesario hacer una incursión histórica de éstas, para destacar la evolución del modelo de protección social europeo. Los primeros fundadores de la Comunidad Europea predijeron la integración social como algo espontáneo que

¹⁴⁴ RODRÍGUEZ CABRERO, Grigorio: *El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional*. En Goma R., Subirats J., (Coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1998, pp. 151

sucedería después de conseguir la integración económica del mercado europeo y de la seguridad social. Pero la ecuación economía de mercado más la democracia representativa no ha dado el resultado de una sociedad justa en el conjunto de Europa. Si analizamos los datos de los mediados de los 90 existían 16 millones desempleados y 50 millones de pobres.¹⁴⁵

En conformidad con la opinión de este autor, que considera que la política social parece la “cenicienta” de la política europea, pareciendo un contrasentido ya que Europa desarrollo el nacimiento de los Estados del bienestar. Todo giraba en torno a la idea del “mercado común”. Cabe señalar el momento que el nombre de Comunidad Económica Europea, según los contenidos del Tratado de Roma de 1957, fecha de su fundación, se basaba en la idea de que el objetivo esencial era el económico. De hecho, regular el mercado y sus libertades: de circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores.

Otro autor Rhodes¹⁴⁶ explica un momento interesante que desde el inicio de la Comunidad, existe un doble enfrentamiento conceptual. Un aspecto que conviene abordarlo desde el principio y que se refiere principalmente a las políticas sobre el empleo como generadoras de integración:

- Supone una rivalidad entre las ideologías del colectivismo y del liberalismo, como marco ideológico para la regulación del mercado laboral. Significaría un enfrentamiento entre los países del continente por un lado y la tradición anglosajona por otro.
- Un debatir entre los enfoques de solidaridad y subsidiariedad para las políticas comunitarias. Un momento que supondría el enfrentamiento propio entre empresarios y sindicatos.

Ya en el Tratado de Roma se ponía el marco con referencias al dominio social, aun de tipo muy genérico y siempre involucrado al tema laboral. Por ejemplo en el artículo 117 del Tratado de Roma pone que “los Estados miembros convienen en la

¹⁴⁵ ALARCÓN, Manuel R.: *La Carta social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997, pp.169-190

¹⁴⁶ RHODES, Martin: *El futuro de la dimensión social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997, pp.145

necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a fin de conseguir su equiparación por vía del progreso”. Al mismo tiempo se creaba el Fondo Social Europeo para mejorar las oportunidades de empleo y contribuir a la elevación del nivel de vida.

Un periodo de importante aceleración económica fue la década de los años 60 del siglo XX, momento que creó un optimismo sobre las ventajas de lo económico sobre lo social. Resultado de ello fue la sucesión de una serie de Directivas y Reglamentos en 1961, 1964, y 1968, la finalidad de las cuales era armonizar la seguridad social de los Estados miembros para asegurar la libre circulación de las personas trabajadoras.

Después, en la década de los años 70 sobre todo en los primeros años, y antes del comienzo de la crisis económica mundial, se conoció un momento de cierto crecimiento de lo social, que se concreta en la redacción del Programa de Acción Social de la Comunidad que fue elaborado en 1973 y entró en vigor en 1974. Este documento expresaba los siguientes objetivos sociales como:

- Mejorar las condiciones de vida y trabajo con vistas a la igualdad entre los Estados miembros;
- La participación y colaboración de las fuerzas sociales en la adopción de decisiones de matiz social en el ámbito comunitario;
- Y no en último lugar, el pleno empleo;

Sin embargo, hasta hoy día no se han llegado a conseguir implementar esos planteamientos, a pesar de su amplitud, prácticamente se logro sólo de mejorar el funcionamiento del Fondo Social Europeo. Desde este aspecto se debe reconocer algunas importantes normativas que se adoptaron, como:

- Directivas sobre igualdad de trato hombre-mujer en remuneraciones laborales (75/17/CEE)
- Directivas en materia de Seguridad Social (79/7/CEE)
- Directivas sobre despidos colectivos (75/129/CEE)

- Directivas sobre el acceso al empleo, la formación, la promoción profesional y la mejora de las condiciones de trabajo (76/207/CEE)
- Directivas sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia empresarial (80/987/CEE)
- Reglamento 72/574/CEE que regula la pérdida de cotizaciones de los trabajadores emigrantes
- Se adoptó el Primer Programa de Pobreza por los años 1975-1980 que fijaba el umbral de la pobreza en el 50% de la renta media del país de referencia. Al mismo tiempo se recoge una serie de investigaciones y proyectos de acción, realizados por los especialistas de cada país miembro, pero de tipo muy heterogéneo

En continuación, otra etapa es la de los años 80 que se caracterizaba por una actuación más global y ambiciosa de la llevada hasta entonces. En general se consideraba muy parcial y poco armonizadora, debido que sólo regulaba aspectos coyunturales.

También, en esta década se aprobó el Segundo Programa de Lucha contra la Pobreza (1984-1988) y con más financiamiento. Conocido bajo la denominación de “Programa de acción específica comunitaria de lucha contra la pobreza” teniendo un aspecto más estructurado que el anterior. Se concentraba en muchos macro-proyectos de acción local, fomentando la coordinación y el intercambio de experiencias entre los países miembros, tanto de información como de metodologías. Haciendo referencia en el documento de clausura a la exclusión social y a las nuevas formas de pobreza en especial.

Otro acontecimiento que se realiza en esta etapa es la reforma del propio Tratado de Roma, que después de ser debatida durante años, se fundamenta en la aprobación del Acta Única Europea en 1986, entrando en vigor con la ratificación de los Estados miembros en 1987.

En este contexto, los grandes objetivos que se planteaba el Acta Europea era la integración económica y social. Lo que dirigió a dos rectificaciones del Tratado de

Roma, la principal se refería a la inclusión del sujeto de la seguridad y salud laboral de las personas trabajadoras en el artículo 118^a y otra la adición de un nuevo título, es decir al XIV, dentro del artículo 130^a, con el título “Cohesión económica y social” dirigida a favorecer los intereses de los grupos trabajadores de más bajo nivel económico.

Según el juicio del investigador Rhodes¹⁴⁷ se hizo más evidente desde la ratificación del Acta Única Europea el enfrentamiento entre ideologías y enfoques antes mencionados, en lo que se implican otros factores como el incierto estatus regulador en aquel periodo de la propia Comunidad Europea. Debido a la fragmentación del conjunto de las políticas y la propia complejidad del marco normativo. Por otra parte, se tiene que mencionar la dificultad general y siempre presente como es la de la centralidad, entendida ésta como la resistencia de los Estados miembros a transferir tanto la autoridad como los recursos.

Cabe mencionar en estas circunstancias de los años 80 el inicio que se ha dado en llamar “diálogo social”¹⁴⁸, mediante las reuniones entre sindicatos y empresas públicas y privadas, con la finalidad de extender en Europa la práctica de concertación social que ya se estaba fomentando en diferentes países.

Un momento culminante fue en 1989 la aprobación de la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores. En ese documento se señalaba el aspecto de que las mejoras en las condiciones de vida laboral no pueden dejarse al libre arbitrio de los Estados miembros, sino que deben ser involucrados en el marco normativo europeo, al menos en un “mínimo” a respetar.

El intento fue de constituir un documento que sintetizara todo el marco jurídico internacional, con clara incidencia en el aspecto laboral. Sin embargo, y con la abstención del gobierno británico, la Carta se aprobó como Declaración solemne pero sin vinculación jurídica directa por once de los doce países miembros en aquel

¹⁴⁷ RHODES, Martin: *El futuro de la dimensión social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997 pp.145

¹⁴⁸ ALARCÓN, Manuel R., *La Carta social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997, pp.174

entonces: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

Se pueden identificar como derechos de los trabajadores recogidos en la Carta anteriormente comentada los siguientes:

- A asociarse de manera libre para constituir asociaciones profesionales o sindicales.
- Tener descanso semanal y vacaciones anuales retribuidas.
- Tener una protección social adecuada.
- Tener condiciones satisfactorias de protección de la salud y de la seguridad social.
- Tener una remuneración laboral justa.

Al mismo tiempo se hace una serie de recomendaciones, entre las que podemos identificar las relativas a la igualdad entre hombres y mujeres, y las que se refieren a los jóvenes los que deben tener armonizada su vida laboral con sus necesidades de desarrollo y formación profesional.

A pesar de todo, esta Carta fue calificada como insuficiente, por la razón de no haber mencionado los derechos a la vivienda, al medio ambiente, a la educación, etc., y también inoperante, por su carencia de vinculación jurídica directa.¹⁴⁹

Sin embargo, una cosa es cierta que posibilitó una seria apertura a la vía de protección social, que después iba a cristalizarse en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, que entre otros aspectos se recoge el cambio de denominación de la Comunidad, que deja de ser girando solamente alrededor del marco económico, para ser mas europea en los problemas públicos diversos, lo que tiene un significado importante.

Pero aun el Tratado mantenía unas carencias en su nivel jurídico que se habían iniciado en el Acta, arriba mencionada, y tiene que ver con la unanimidad para operar de pleno derecho los acuerdos que los Estados miembros tomaron, y medidas

¹⁴⁹ ALARCÓN, Manuel R., *La Carta social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997, pp.178

concretas en política social, aunque se quiso tratar de superarlas, la nueva abstención de Inglaterra lo impidió.

Por lo tanto, esas pretendidas modificaciones se reunieron en un anexo al Tratado, con la siguiente denominación “Acuerdo sobre la política social” o Protocolo 14. A pesar de haber sido firmado por sólo 11 de los 12 países miembros, todos se obligaron a tomar medidas para ponerlo en práctica. Gracias a esta decisión común el Anexo realmente se convierte en un “texto jurídico comunitario” y no solamente en un acuerdo internacional.¹⁵⁰ Según nuestros intereses de investigación mencionamos que los puntos del contenido del Acuerdo se refieren especialmente a:

- Fomentar estrategias del empleo, mejorar las condiciones de vida y de trabajo y una protección social adecuada. También, igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.
- Desarrollar los recursos humanos con respeto a las diversidades nacionales y la necesidad de mantener la competitividad económica de la Comunidad.
- Mantener el diálogo social. Consultar con los sujetos sociales cualquier iniciativa en el área de la política social, lo que significa un impulso esencial a la negociación colectiva.
- Crear un Fondo de Cohesión con misión de ayudar a los Estados miembros que tengan un producto nacional bruto inferior al 90% de la media comunitaria.

En los años 1989-1994 aparece el tercer Programa de Lucha contra la Pobreza, denominado “Programa comunitario para la integración económica y social de los grupos más desfavorecidos” (Pobreza 3). Teniendo el objetivo de la integración económica y social de los grupos menos favorecidos. En este marco se destaca un conjunto de acciones con principios y objetivos comunes. Con soporte financiero de unos 40 proyectos locales para la lucha contra la pobreza mediante acciones integradas y pluridimensionales con la participación de todos los actores sociales: red asociativa, sociedad civil y mundo político.

¹⁵⁰ ALARCÓN, Manuel R., *La Carta social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997, pp.182

Es de destacar que ofrece un marco para trabajos de investigación y a estudios estadísticos sobre la exclusión social. Son muy interesantes los datos de aquel periodo que identifican: 52 millones de personas de renta baja, de 3 a 5 millones sin domicilio o con vivienda deficiente, 17 millones de desempleados, la mitad de éstos de largo duración, etc.

Se afirma que estos programas contra la pobreza han presentado una importante evolución. Así, desde el primero con preocupación por la cuantificación y extensión de la pobreza, a lo que se podría llamar “la fase exploratoria” que luego se ha transformado en otra de desarrollo selectivo por medio de la verificación de la eficacia de los principios de acción ya determinados en experiencias anteriores.¹⁵¹ Esos principios esenciales en el tercer Programa serán los del enfoque pluridimensional, la asociación y la participación.

Cabe destacar un aspecto positivo de este tercer Programa su capacidad de configurar unos principios, basados en los valores antes mencionados, e implementarlos en proyectos muy diversos mediante un trabajo transnacional, además de fomentar estrategias de lucha contra la exclusión. Se podría afirmar que este Programa tuvo una esencial influencia a partir de los proyectos locales en políticas sociales de mayor importancia y la mayoría de sus conceptos se encuentran en gran parte de las actuaciones que los organismos públicos y privados están llevando a cabo.¹⁵²

En esta línea de análisis, se releva la cooperación con mención a la Red europea de Asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social, fundada en 1990, con la sede en Brúcelas y está integrada por redes locales nacionales. Proponiéndose la finalidad de constituir una red democrática y eficaz de grupos en situaciones de pobreza y hacerlos participar en las acciones en marcha, ofreciendo voz, representatividad y mecanismos de influencia a los colectivos y comunidades pobres y marginadas.

¹⁵¹ VILA, Luis: *Política social europea*. En Alemán C., Garcés J., (coord.) “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 125

¹⁵² ESTIVILL, Jordi: *Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa*. En Alemán C., Garcés J., (coord.) “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 171

Pretendiendo actuar como un organismo político, consultativo y de presión de las instituciones europeas en lo que respecta a las políticas sociales más idóneas para combatir la pobreza y el mantenimiento de prioridades en las programas concretas. Por otra parte, intenta mantener su independencia institucional. Su estructura organizacional consiste en las entidades voluntarias y se organizan en redes regionales o nacionales, con la elección de delegados para participar en las asambleas generales y un representante nacional que forma parte del comité ejecutivo.

Al mismo tiempo, se destacan críticas por parte de varios ONGs a una cierta burocratización e instrumentalización de la Red por parte de las organizaciones más potentes.¹⁵³ Este hecho ha conducido a la creación de redes alternativas que coordinan asociaciones y grupos informales de varios países, inspiradas en el principio de solidaridad y representividad.

En este contexto, para evaluar la implementación de la Carta y del Acuerdo ya mencionados, la Comisión Europea elaboró una serie de informes, que a continuación presentaremos brevemente:

- El 20 de diciembre de 1991 se elaboró el Primer Informe, de seguimiento de la Carta Comunitaria. Hay que reconocer que los progresos alcanzados en la realización del mercado no se ven acompañados de progresos comparables en la zona de la política social. Así mismo, se destaca expresamente de que el Programa de Acción de la propia Comisión, de 1989, se basa en tres principios: la subsidiariedad, la pluralidad de sistemas, culturas y prácticas nacionales y la necesaria conciliación entre lo económico y lo social. Especialmente se hace referencia a dos textos normativos: el 91/383/CEE sobre seguridad y salud de los trabajadores temporales, y el 91/533/CEE sobre la obligación de los empresarios de informar al trabajador sobre sus condiciones de trabajo.

¹⁵³ DE RIVAS, M. Jose: *Manual de Trabajo Social*. Universidad de Valencia, 2000, pp.168

- El 23 de diciembre de 1992 se crea el Segundo Informe. En general repite los planteamientos fundamentales del anterior y se elaboran numerosas Directivas y Reglamentos, sobre libre circulación de trabajadores, despidos colectivos y seguridad y salud de los trabajadores. De especial importancia fue la aprobación de la Recomendación (92/442/CEE) sobre convergencia de las políticas de protección social, que contiene como principales objetivos garantizar un mínimo de recursos económicos y asistencia sanitaria a todas las personas con residencia legal en la Unión Europea. Con la finalidad de realizar esfuerzos por conseguir la integración social a través del empleo de todas las personas capaces de trabajar y garantizar las pensiones de jubilación o incapacidad según las contribuciones, teniendo en cuenta la necesidad de un mínimo para mantener una vida decente.
- El 21 de diciembre de 1993 fue elaborado el Tercer Informe. En suma, repite los planteamientos iniciales y da cuenta de Directivos desarrollados, sobre el nuevo reglamento del Fondo Social Europeo, llevándolo a las nuevas necesidades por aumento del desempleo, también sobre salud y seguridad en el empleo. En el mismo año 1993, entró en vigor el Tratado de Maastricht, así se publica el Libro Verde sobre Política Social Europea, con subtítulo “Opciones para la Unión”, que contempla nuevas indicaciones para el Programa de Acción, concretados en los siguientes programas:
 - ERASMUS sobre movilidad universitaria de los estudiantes;
 - IRIS basado en la formación para mujer;
 - FORCE basado en la formación profesional continua;
 - ERGO sobre situaciones de paro prolongado;
 - Inserción y reinserción de delincuentes en el mercado laboral;
 - MISSOC es la red informática para el intercambio de información sobre protección social;

- Pobreza III (1989-1994), comentado antes;
- Observatorio europeo sobre políticas familiares nacionales;
- Observatorio sobre políticas nacionales para combatir la exclusión social;
- Observatorio sobre envejecimiento y personas de edad avanzada;
- Acciones comunitarias a favor de las personas de edad avanzada;
- RIMET es la red de información sobre las migraciones de terceros países;
- ELAINE es la red europea de información de las entidades locales sobre minorías étnicas;
- Helios II (1992-1996) es un programa de acción comunitaria a favor de los minusválidos;
- *Now* establece la promoción de la igualdad de oportunidades en el área del empleo y la formación profesional;
- *Horizon* cuenta con acciones para mejorar el acceso al mercado laboral de los colectivos de minusválidos y parados de larga duración y las situaciones socioeconómicas de determinados grupos de población;
- Europa contra el SIDA (1991-1993)
- El Plan europeo de lucha contra las toxicomanías (1992-1993).

Otro evento importante fue la publicación del Libro Blanco de la Política Social en 1994, en especial dedicado al crecimiento, la competitividad y el empleo. En general contempla algunas cuestiones y desafíos a los que se enfrenta la política social como el nuevo marco político internacional, la crisis del Estado del bienestar, las transformaciones en la estructura social, el fin del pleno empleo y la globalización económica.

- En mayo de 1995 se realiza el Cuarto Informe, un conjunto para la Carta y el Protocolo 14. Desarrolla directivas sobre protección de jóvenes menores de 18 años en el trabajo (19/33/CEE) y sobre Comités de Empresas Europeas que es la realización esencial del periodo.¹⁵⁴

¹⁵⁴ ALARCÓN, Manuel R., *La Carta social europea*. En Moreno L., “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997, p.185

Generalmente, las carencias de la Carta Comunitaria y del Protocolo 14 son expuestos por varios autores, recalándose la importancia de que la política social europea sea realmente normativa o simplemente recomendatoria, siguiendo así esa realidad de las desigualdades entre países, y los diferentes niveles de protección entre ellos seguirán existiendo.

Siguiendo la línea del análisis hay que destacar otras iniciativas importantes que se realizaron posteriormente.

Así, el Segundo Programa de Acción Social a medio término, 1995-1997, de la Comisión de la Comunidad Europea, es la tercera fase del proceso que empezó en 1993 con el lanzamiento del Libro Verde sobre el futuro de la política social europea, siguiendo en 1994 con el Libro Blanco. Por ello se establece la prioridad de crear puestos de trabajo, cuya responsabilidad se otorga sobre todo a los Estados miembros, de esta manera surge la necesidad de implementar nuevas modalidades de protección social y se reconoce la interdependencia de las dimensiones económicas y sociales que deben ser complementarios.

Otro evento que se realiza como respuesta a las demandas de diversos sectores sobre todo Parlamento y ONGs europeas es el Tercer Programa de Acción Social (1998-2000). En este contexto, el programa configura la estructura de las políticas sociales europeas que ha de acompañar la fase de integración próxima, y en particular el desarrollo del mercado único y la unión económica y monetaria.

Parte de la perspectiva de que el desarrollo económico y social van unidos y que la finalidad del progreso económico es elevar el nivel de vida de los pueblos en el contexto de una política macroeconómica equilibrada. Sus prioridades fundamentales son el empleo, la formación y la movilidad de los trabajadores, las transformaciones en el ámbito del trabajo y la lucha contra la exclusión social, dentro del marco establecido por la nueva Estrategia europea de Empleo aprobado por el Tratado de Ámsterdam.

En nuestra línea de investigación tenemos que destacar un colectivo de autores¹⁵⁵ de varios países europeos que identifican posibles modelos de integración de las políticas europeas dado que existen diferentes estados de desarrollo tanto económico como social entre los países miembros. Todos esos modelos se unen en el objetivo de avanzar hacia la “Europa Social”. En continuación los comentaremos brevemente:

- Modelo “Europa a la carta” es el que de verdad ha seguido la Carta y el Protocolo 14, por el que unos Estados están de acuerdo y ratifican los documentos y otros no. Este momento contradice claramente el Tratado de Maastricht que en su texto pone la idea de “mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo”, lo que supondría no diversificar la normativa aplicable a unos o a otros países.
- Modelo “Europa a varias velocidades” parte de la perspectiva de que se establecerán objetivos iguales para todos los países, a los que cada uno llegaría según sus posibilidades y peculiaridades.
- Modelo “Europa a geometría variable” tiene similitud con el anterior, se propondrían los mismos objetivos para todos los Estados miembros, pero permite algunas excepciones siempre que no afectaran a los derechos fundamentales de las personas. En estas circunstancias los derechos deberían ser formulados explícitamente, también serían manifiestos e indiscutibles, permanentes y de aplicación a todos los países, y a todas las personas, comunitarias y no comunitarias, siempre que vivan en la Unión Europea.

Como derechos fundamentales evidencian:

- Al trabajo;
- A la educación;
- A una remuneración equitativa;
- A justas condiciones de trabajo y protección contra el despido;
- A la igualdad de oportunidades y de trato;

¹⁵⁵ BLANPAIN R., HEPPLÉ B., SCIARRA S., y WEISS M., *Derechos sociales fundamentales: propuestas para la Unión Europea*. Revista Española de Derecho del Trabajo, nr.74, 1995

- A la salud y seguridad en el trabajo;
- A una consideración especial a menores, mujeres y ancianos;
- A la Seguridad Social y el bienestar social;
- A la intimidad personal en el empleo;
- A los derechos colectivos, a la asociación y negociación colectiva;
- A la información, consulta y participación en la empresa;
- A la libre circulación;
- Al medio ambiente y a la vivienda;

El marco de los principios de esos derechos se contempla en el hecho de que el trabajo no es una mercancía, sino todas las personas tienen derecho a vivir de acuerdo con su dignidad humana y todos tienen derecho a una protección social adecuada.

El cauce fundamental de la integración social sigue considerándose el empleo en la Unión Europea.¹⁵⁶ En el marco de la llamada Tercer vía europea, las políticas laborales tienen una presencia esencial, por lo que se incentivan las posturas personales activas hacia el trabajo y se critica a quien no esté dispuesto a trabajar. A pesar del hecho que trabajar no siempre constituye un seguro contra la pobreza. Pero el contrato social implica, de hecho, un pacto sobre el empleo, como garantía básica de los derechos sociales en las sociedades democráticas. Hasta tal punto se percibe el trabajo como factor de integración social, de modo que el autor Izquierdo¹⁵⁷ afirma: “la ciudadanía y la participación en el trabajo remunerado se conciben como inseparables”.

En esta dirección de análisis conviene constar que tal es la importancia que el factor laboral tiene en las políticas europeas de protección, que se puede identificar a ese Estado del bienestar que se conforma en Estado de bienestar económico o mercantil. Desde esta perspectiva, al constituirse los países miembros en bloques diferenciados según sus peculiaridades económicas, puede hablarse de cierto estímulo a la insolidaridad.¹⁵⁸

¹⁵⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta: *La reconstrucción de los Estados del Bienestar en Europa*. En Releí J. A., y Jimeno J. F., “Mercado de trabajo, inmigración y Estado del Bienestar”. Sevilla, Fedea, 2000, pp.79

¹⁵⁷ IZQUIERDO, M. Jesús: *Sin vuelta de hoja. Sexismo, poder, placer y trabajo*. Barcelona, Bellaterra, 2001, pp. 102

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 104

De tal manera, surge la necesidad de mejorar los niveles de protección social. En este sentido se celebró en 1998 el Fórum sobre Política Social, en el que participaron los Estados miembros, las ONGs, actores sociales y las Instituciones Europeas. La finalidad de este Fórum fue el debate sobre el futuro de las políticas sociales para la siguiente década en la Unión Europea.¹⁵⁹

Otro aspecto esencial de las políticas sociales europeas que se destacan en la corriente de solidaridad, se ha concretado en la generación de los Fondos Estructurales, con el objetivo de reducir las desigualdades entre regiones europeas, estimular el crecimiento económico y las iniciativas comunitarias. Los principales Fondos son:

- Fondo Social Europeo (FSE) para temas de empleo europeas;
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destinado a aminorar la diferencia de desarrollo entre regiones europeas;
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) dirigido a la activación de la agricultura;
- Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP) añadido al anterior en 1993;
- Fondo de Cohesión, previsto en el Tratado de Maastricht y que se aplica solamente a los siguientes países: Italia, Grecia, Portugal y España;

Cabe añadir que las siguientes iniciativas en políticas sociales son la creación de un grupo de inter-servicios, destinados a la posible intervención de las políticas estructurales a través de las iniciativas comentadas antes, y otras dedicadas en especial a grupos vulnerables (HORIZON, NOW, YONTHSTART, etc.). En el período 2000-2006 estos cuatro últimos programas son sustituidos por la iniciativa EQUAL, que se propone combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado laboral mediante la agrupación de diversas instituciones sociales con objetivos comunes y de la cooperación transnacional.

¹⁵⁹ NICOLAU, Ramón: *El futuro de los servicios sociales*. Revista Redes, núm. 9, 2001, Huelva, pp.8

Otro programa europeo destinado a la eliminación de la pobreza y la exclusión social es el de Acción Comunitaria para la lucha contra la exclusión social (2002-2006). Teniendo un soporte financiero de 75 millones de euros y proponiéndose como líneas de acción el análisis de las características, causas, procesos y tendencias de la exclusión, la cooperación y el intercambio de prácticas y la participación de los diferentes actores en las líneas políticas europeas.

Actualmente una de las tendencias que no ha quedado al margen de la agenda europea es la del proceso de privatización, pero sí está limitado y sobre todo por el temor a las respuestas sociales, conflictos y protestas que podrían generar. Este momento supondría un riesgo de deslegitimación política y un posible “suicidio político” para la dirección política que la impulsara.

En lo que se refiere a seguridad social, la Unión Europea no se propone armonizar los regímenes de los países miembros, sino sólo se responsabiliza de coordinar los varios regímenes y de garantizar los derechos de los individuos que se desplazan entre los Estados miembros. Cada Estado miembro es responsable de la organización y financiación de su propio sistema de políticas sociales. Por lo tanto, la decisión sobre quienes deben estar protegidos y asegurados conforme, qué prestaciones le corresponden, en qué condiciones, cómo se calculan estas prestaciones y cuánto debe cotizarse, es competencia correspondiente a cada Estado miembro.

En el contexto actual, la armonización de regímenes sería imposible debido a las grandes diferencias de nivel de vida que existen entre los Estados miembros de la Unión Europea así como entre los países que se incorporaron recién a ella. Al mismo tiempo hay países con niveles de vida similares, pero cuentan con sistemas de seguridad social diferentes, los cuales son el resultado de tradiciones arraigadas en la cultura nacional y de preferencias de los distintos Estados.

A pesar de las dificultades para conseguir la armonización, las resoluciones europeas adoptan la noción de “convergencia”, en el sentido de que los países

miembros deben tratar de que las medidas de política social que vayan tomando se enfoquen hacia un punto de vista común.¹⁶⁰

Según afirma el autor Montoya¹⁶¹ que la fórmula europea de seguridad social no es alcanzar la uniformidad sino la cohesión, instrumentada no sobre la base de una regulación idéntica sino de unos objetivos esenciales a los que cada Estado miembro debe acceder con sus propios criterios y medios técnicos.

En este sentido, el Reglamento 1408/71 y el Reglamento de aplicación 574/71 exponen las disposiciones comunitarias en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social de los países miembros. Es decir, establecen normas y principios comunes que todas las autoridades nacionales deben respetar. Con ello garantizan que las distintas normativas nacionales no penalicen a las personas que ejercen su derecho a desplazarse y a permanecer en la Unión Europea. De modo que se corrigen los aspectos de las legislaciones nacionales que pueden tener efectos no deseados para las personas trabajadoras emigrantes y sus familias. Su objetivo principal es proteger a todos los ciudadanos europeos que trabajan, residen o permanecen en otro Estado miembro. Este objetivo fundamental se concretiza en los siguientes aspectos:

- Asegurar la igualdad de trato de las personas trabajadoras emigrantes con las nacionales del Estado donde estén aseguradas;
- Evitar que al ir a trabajar a un país miembro, se pierdan las ventajas a las cuales deberían dar derecho los periodos adquiridos anteriormente con arreglo a la normativa en materia de seguridad social de otro Estado miembro;
- Garantizar los beneficios de las prestaciones más importantes a las que tienen derecho las personas trabajadoras emigrantes y sus familias, independientemente del Estado miembro en que se encuentren.

Cabe mencionar con certeza, que las instituciones que agrupan a los Estados miembros como: Comisión Europea, Parlamento Europeo, Comité Económico y

¹⁶⁰ ESTIVILL, Jordi: *Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa*. En Alemán C., y Garcés J., (coord.) "Política Social" Madrid, McGraw-Hill. 1997, pp.166

¹⁶¹ MONTOYA, Alfredo: *El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp.31

Social, Comité para el Empleo, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, también las Federaciones europeas de ONGs, realizan acciones, planes y recomendaciones importantes que se refieren a las políticas sociales, que tienen un importante peso y valor, cada vez mayor, en la planificación de las políticas nacionales.

En este contexto ha sido utilizada profusamente la expresión “modelo social europeo” en varios documentos europeos, a pesar de que lo social puede seguir siendo considerado el “pariente pobre” de la compleja construcción europea. Recordemos que la construcción de una Europa unida se proclamó explícitamente desde su perspectiva económica. El factor social se consideraba en ese modelo como complementario, fruto de las políticas comunes económicas.¹⁶²

En uno de los documentos europeos el Libro Blanco están presentados los valores principales que forman parte del modelo social europeo y son básicamente la democracia y los derechos humanos, la libre negociación colectiva, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos, la asistencia social y la solidaridad.

Un factor común en las políticas sociales de todos los países miembros de la comunidad europea, es la protección social de que han sido objeto de dos bloques esenciales. Por una parte el del sistema de pensiones, que constituye aproximadamente la mitad del gasto social en los países miembros, y por otra parte el de las prestaciones por desempleo, especialmente alto en España.¹⁶³

En este contexto, se han dejado notar los efectos redistributivos de la política social. De una manera destacable es la reducción que se ha producido en la pobreza entre las personas mayores, aunque subsisten bolsas importantes de pobreza entre viudas ancianas y perceptoras de pensiones no contributivas, dadas sus bajas cuantías.

¹⁶² VILA, Luis: *Política social europea*. En Alemán C., y Garcés J., (coord.) “Política Social” Madrid, McGraw-Hill.1997, pp.112

¹⁶³ RODRÍGUEZ CABRERO, Grigorio: *El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional*. En Goma R., y Subirats J., (coord.) “Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona, Ariel Ciencia Política”. 1998, pp. 145

Con referencia a las situaciones de desempleo, los resultados dependen mucho de las coyunturas económicas de los países. Así, en el caso de España e Italia con grandes bolsas de personas desempleadas, el tratamiento que se ha dado es errático, según los momentos de la crisis económica en turno, y de tipo progresivamente asistencialista.

Un evento de inflexión muy importante en las políticas sociales fue la cumbre de Lisboa, en junio de 2000, en el marco de la cual se adoptó una estrategia para el periodo 2000-2010. Se propusieron los objetivos de lograr una economía competitiva y dinámica, el desarrollo sostenible y empleo de calidad y la cohesión social, enfatizando la necesidad de luchar contra la exclusión social, lo que supone un avance esencial en la política social comunitaria.

La idea de la Estrategia de Lisboa se centra en diez ejes fundamentales, entre los que hay que evidenciar las medidas encaminadas a la modernización de la política social, que se concretan en el objetivo de la erradicación de la pobreza en el marco de la Unión Europea antes del año 2010. Dentro de este contexto las acciones encaminadas serán hacia el fomento de la participación en el empleo y el acceso a los recursos por parte del conjunto de la ciudadanía, la prevención de los riesgos de exclusión, las actuaciones a favor de las personas más vulnerables y la movilización de todos los actores sociales implicados.

El desarrollo de esta estrategia continuó en la cumbre de Niza en diciembre de 2000 aprobándose la puesta en marcha de los Planes Nacionales de Inclusión Social. Estos Planes se aprobaron por los Estados miembros, al mismo tiempo se aprueba la Agenda Social Europea para los siguientes años. En este contexto se formaliza el estatus jurídico del Comité de Protección Social que pasa a estar formado por dos miembros de la Comisión y por cada Estado miembro, constituyéndose como órgano asesor para promover la cooperación entre los países miembros de la Unión Europea en políticas sociales de protección.

Los objetivos fundamentales de la política social europea se exponen en el contenido de la Agenda Social Europea, que en continuación se concretó en el Consejo europeo de Estocolmo. Centrándose en los siguientes aspectos:

- Incentivar el mercado laboral, priorizar las políticas activas sobre las pasivas, procurando que el trabajo sea lo suficiente rentable como para que la opción de dependencia sea inestimada;
- Conseguir que el sistema de pensiones sea de modo seguro y suficientemente viable financieramente;
- Promover la inclusión social de los excluidos;
- Asegurar la viabilidad de una atención sanitaria de calidad, controlando más eficazmente el gasto y la gestión.

Respecto a las acciones acordadas en la cumbre de Niza se concretaron en España en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España que se elaboran en la primera década del siglo XXI.

Así, en este periodo al principio del siglo XXI se convergen y se complementan una serie de procesos de la política social europea: la Estrategia de Lisboa como marco general para la temática del empleo, la Agenda Social Europea de la Cumbre de Niza para los temas de protección social y la Estrategia de Goteborg que desarrolla el aspecto medioambiental de la cumbre de Lisboa promoviendo el desarrollo sostenible.

Paralelamente a estas acciones de tipo social, otras de tipo económico con tangencias al ámbito social son motivo de recomendaciones por parte de la Comisión Europea en 2002. En el caso del Reino de España se destacan concretamente como ejes principales la sostenibilidad del sistema de pensiones, la disminución del desempleo, el aumento del empleo en las mujeres, la productividad y el control de la inflación. En todas estas dimensiones, España presenta déficit con respecto a las medias europeas.

En esta línea de análisis se destaca a continuación las aportaciones importantes de dos investigadores como Manuel Castells y Gustavo Esping-Andersen. Ellos

hacen referencia a las medidas necesarias que se habrá de tomar para asegurar el bienestar social en el conjunto de la Comunidad Europea.

Así, el autor Castells aconseja una serie de medidas ante las nuevas características de la sociedad informacional, que encaminaría combatir dos problemas fundamentales. El primero es el estímulo de las nuevas fuentes de productividad económica y el segundo la recomposición de la estructura social amenazado por el individualismo salvaje y la marginalización de sectores significativos de la sociedad.¹⁶⁴ Por lo tanto, estas medidas se reseñan en las siguientes dimensiones:

- Intervención estatal sobre las condiciones sociales de la productividad económica, sobre los sistemas de educación y formación para hacer frente a los cambios tecnológicos en permanente desarrollo;
- Reformar el estructura y las relaciones del trabajo, es decir reducir las horas de trabajo y la consiguiente reducción de salarios, esto compensándose mediante los salarios indirectos, y creación de puestos sustitutivos;
- Reformar la política de jubilación y el ciclo de vida. Es decir mantener en el trabajo todo el tiempo posible a las personas, y servicios de cuidados personales que eliminen gastos en hospitalización y medicamentos;
- La relegitimación de las instituciones de solidaridad mediante su descentralización y la participación en las políticas por parte de la ciudadanía;
- desarrollar los mecanismos de solidaridad en la sociedad civil, lo que supondría el tratamiento de los problemas en la propia sociedad, sin disminución de la responsabilidad estatal.

En este sentido, las medidas presentadas supondrían una evolución del Estado del bienestar hacia el Estado del “buen obrar” como lo denomina el autor. Estas circunstancias se relacionan en los áreas de máximo contacto entre lo estatal y la

¹⁶⁴ CASTELLS, Manuel: *Futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional*. En Giner S., y Sarasa S., (edit.) “Buen gobierno y política social” Barcelona, Ariel. 1997, pp.173-189

sociedad civil, es decir en las comunidades locales y regionales. Este marco podría articular lo social, la cultura de sus territorios y la geometría variable de la economía mundial.

Por otra parte, el autor Esping-Andersen elabora una importante aportación mediante un programa centrado en cinco puntos esenciales. Este tiene como finalidad asegurar la competitividad de la economía europea manteniendo la cohesión social.¹⁶⁵ Su contenido se refiere a los aspectos de armonizar el mercado laboral, mejorar la utilización del capital humano y reorganizar las inversiones en la protección social, de manera que se minimice la pobreza y se maximicen las posibilidades de las personas. Los puntos de su programa se concretan en los siguientes aspectos:

- maximizar el papel de la mujer. Las mujeres en el mercado laboral aportarán beneficios importantes. Por ejemplo, mejorarán los presupuestos familiares lo que servirán de colchón para las posibles inseguridades laborales. Al mismo tiempo, la externalización de los servicios domésticos que las mujeres realizan en los hogares, fomentarán nuevos yacimientos de empleo.
- Erradicar la pobreza infantil. Es conocido, que la pobreza en las primeras edades de las personas provocan una disminución de la educación y formación profesional. De manera que aumenta el riesgo de dependencia de prestaciones sociales para las generaciones futuras. Las políticas de protección de las familias tienen que ser objeto público.
- Minimizar la jubilación obligatoria. El autor es partidario de una jubilación flexible. Consiste en que aporta más años de cotización de las personas mayores y que protege a los jóvenes que comienzan más tarde su vida laboral. La preocupación por el gasto social que supone el mantenimiento del sistema de pensiones está siendo en la mayoría de los países europeos: Alemania, Austria, Francia o Italia ya tienen

¹⁶⁵ ESPING-ANDERSEN, Gosta: *La reconstrucción de los Estados del Bienestar en Europa*. En Herley J. A. y Jimeno J.F., "Mercado de trabajo, inmigración y Estado del Bienestar". Sevilla, Fedea. 2000, pp.78-95

procesos abiertos para su redefinición, pasando por la medida de flexibilización de la edad que propugna este autor, y por maximizar el tiempo de cálculo de las pensiones. De hecho, estas medidas supondrían una fuerte contestación social.

- Revisión de la relación ocio-trabajo. La actual es rígida e impuesta. Con respecto al momento de dejar decidir cuándo y cómo interrumpir la vida labor, se refiere de profundizar las libertades humanas. Es partidario de relanzar la idea de los países nórdicos de los 70, con la idea de construir un sistema de cuentas de ocio y tiempo sabático durante todo el ciclo vital, dado que la filosofía que guió la introducción de la jubilación obligatoria a los 65 años está obsoleta.
- La redefinición de la igualdad. La situación de pobreza o la exclusión puede superarse, pero existen grupos de población que pueden quedar instaladas en la pobreza. De hecho, el sistema educativo, las capacidades cognitivas, las redes familiares y la solidaridad son las mejores garantías frente a “la trampa de la pobreza”. Por lo tanto, las estrategias de aprendizaje durante toda la vida relacionadas a los sistemas de garantía de rentas y recursos básicos, deben ser los pilares que conformen la reestructuración de un sistema de protección y seguridad social para el futuro.

En este sentido, el autor Rodríguez Cabrero cuando presenta la valoración y futuro de las políticas sociales europeas elabora un diagnóstico algo más pesimista.¹⁶⁶ El autor considera que las caracteriza la dependencia de la integración económica, la subordinación a las políticas sociales estatales y una reducción al papel de promoción o regulación en los Estados miembros.

En la manera de concluir, el rol aportado hasta ahora por la Unión Europea, si bien ha dado efectos en los sectores de la movilidad y género, salud laboral o

¹⁶⁶ RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: *El desarrollo de la política social en la Unión Europea*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem D. “Apuntes sobre Bienestar social” Universidad de Alcalá, 2002, p. 112-113

formación profesional, pero aún no ha conseguido avances fundamentales en otras como la discriminación o la lucha contra la pobreza. Sin embargo ha ofrecido y sigue siendo un marco de referencia para otros países, incluso República de Moldavia que están desarrollando sus modelos de políticas sociales similar al modelo social europeo. Estos países en transición económica y política deben hacer esfuerzos para conseguir los estándares y las mejoras en la vida social-económica.

La persistencia de los distintos modelos de Estados de bienestar en la Unión Europea y la debilidad de la política social común hacen pensar que el futuro se presenta lleno de desafíos y contradicciones que sólo la capacidad de colaboración, coordinación y de aprendizaje recíproco podrá superar estos momentos de dificultad.

Desde esta perspectiva, el modelo social europeo es una finalidad a largo plazo, cuya continuidad no puede quedar exclusivamente en manos de los gobiernos nacionales, generalmente rebeldes a la convergencia, ni de la propia Comisión Europea, de capacidad política limitada, sino de la sociedad civil europea y de las organizaciones sindicales y sociales que promuevan el fomento de un conjunto de derechos sociales que no garanticen sólo un mínimo económico, sino una sanidad de calidad, la vivienda, la educación y el empleo en sentido amplio. En conjunto estos aspectos supondrían superar la política social asistencial y avanzar hacia una extensión y profundización de los derechos sociales no sólo en el marco de la Unión Europea sino en todos los países democráticos.

PARTE IV. Análisis comparativo sobre las políticas sociales en la República Moldava y España.

4.1 El marco institucional de las políticas sociales en la República de Moldavia y España

Pasamos a continuación a analizar las políticas sociales que se han desarrollado en los dos países durante la transición hacia la democracia y que constituyen una parte fundamental del sistema protector del Estado del bienestar.

El objetivo principal del presente apartado es ofrecer un marco analítico de las políticas sociales de España y República de Moldavia, evidenciar las diferencias y las similitudes en el desarrollo de las políticas sociales durante la construcción del Estado social.

Actualmente, las sociedades en los países del Este de Europa, entre cuales y República de Moldavia se encuentran en una etapa de experiencia y de rigurosa organización de los procesos de desarrollo democrático. Los nuevos estados independientes son sometidos a unos procesos complejos de generar nuevos mecanismos sociales en permanente transformación, destinados a hacer frente a los nuevos desafíos de la transición hacia democracia.¹⁶⁷

Dentro de esta opción metodológica, conviene decir que el *concepto de transición* política remite a un proceso de radical transformación de las reglas y de los mecanismos de participación y de competencia política, ya sea desde un régimen autoritario hacia la democracia o viceversa¹⁶⁸.

Desde una perspectiva general, el término de transición hace referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros diferentes. También, en este sentido podríamos decir que las transiciones no siempre se circunscriban a transformaciones políticas, sino que también puedan afectar a otros ámbitos. Así,

¹⁶⁷ *La República de Moldavia, como Estado soberano e independiente, entró en la escena internacional tras el hundimiento de la Unión Soviética al aprobar la Declaración de soberanía de la República Socialista Soviética de Moldova el 23 de junio de 1990 y la Declaración de Independencia del 27 de agosto de 1991. En el último decenio del siglo XX, se han llevado a cabo actividades políticas y culturales en Moldavia con miras a la democratización de la vida social y política y a la emancipación de la población.*

¹⁶⁸ DUMITRU, Sava: *Societățile în proces de tranziție*. Economica, Chișinău, 1998, p.43

además de la esfera política, habría que referirse a la económica, institucional o social que afecta a la organización del Estado¹⁶⁹.

Los cambios democráticos que están todavía en desarrollo en República de Moldavia necesitan la presencia de unas instituciones sociales que funcionen a los estándares de los países desarrollados. La transición post comunista es un periodo caracterizado en general por muchas incertidumbres, procesos complejos y desorden social. Las sociedades del Este de Europa no tienen la experiencia de una organización democrática, debido al sistema totalitario que fue por un largo periodo de tiempo la única forma de administración.

Las políticas sociales no fueron excepción de estas características en el último decenio. Para entender mejor la trayectoria de desarrollo de las políticas sociales en República de Moldavia y España hay que partir obligatoriamente de las dimensiones político-económicas existentes y de los factores que están al origen de la transición hacia democracia. Por lo tanto, primero empezaremos con una retrospectiva sobre la “*herencia comunista*” en el dominio de las políticas sociales de Moldavia, del antiguo sistema, con referencia en especial a las causas que llevaron a la evolución y transformación de las prestaciones en el sistema de protección y seguridad social.

Ya que el mismo Estado comunista creó premisas de donde empezó la transición, con la “perestroika” como proceso, evento excepcional que hizo posible y puso en acción el cambio, la transformación del sistema entero. Los autores autóctonos que analizaron e investigaron el proceso de transición en su multitud de causas y factores, incluso los sociales fueron: *Mosneaga, Valeriu; Danii, Tudor; Teosa, Valentina; Saca, Víctor; Sandu, Ion*; y otros que expusieron sus trabajos.

El modelo socialista colectivista de políticas sociales implicó una serie de ventajas y desventajas debido a la ideología comunista, la economía planificada y la sociedad que resultaron de este sistema socialista. Una buena parte de estas ventajas y

¹⁶⁹ SACA, Víctor: *Politici sociale în Republica Moldova: probleme și realități*, Analele Științifice ale USM, V-II, Chișinău, 2005, p.289

desventajas las vamos a dar en un breve análisis, basándonos en las investigaciones del autor B. Deacon¹⁷⁰ en la siguiente tabla 1.1

Ventajas	Desventajas
- <i>aseguración total con puestos de trabajo para la mayoría de la población activa;</i>	- <i>subvención de paro inadecuado o inexistente;</i>
- <i>los sueldos de los trabajadores eran más grandes en comparación con el salario medio;</i>	- <i>existían privilegios mascarados para la burocracia del partido gobernante;</i>
- <i>servicios de enseñanza y sanidad públicos y gratuitos;</i>	- <i>subdesarrollo de la asistencia social y enseñanza ideologizada;</i>
- <i>Plazo hasta 3 años para el cuidado de niños y derecho de volver a su puesto de trabajo para las madres;</i>	- <i>“la obligación” de las mujeres de tener un trabajo, y aun cuidar de los miembros de la familia (discapacitados, inválidos, niños, viejos, etc.) sobrecargo de las mujeres, inexistencia de política de género</i>
- <i>Mayoría de las viviendas subvencionadas por estado;</i>	- <i>la distribución desigual de viviendas (ventajas para los burócratas del partido)</i>
- <i>Paternalismo estatal excesivo a través del partido y del puesto de trabajo;</i>	- <i>La ausencia total del derecho de promoción de las necesidades sociales en modo autónomo; (ausencia del Tercer sector);</i>

Los conceptos de política social de orientación colectivista – socialista como vemos se inspiraron en manera especial de ver y solucionar los problemas sociales partiendo de la teoría marxista –leninista. Éstas estaban basadas en la reproducción y la relación entre propiedad y clase.

A los orígenes de estos conceptos fue la idea de solucionar los problemas sociales con la ayuda de los instrumentos redistributivos del Estado utilizados por larga escala, en virtud de la propiedad común sobre los medios de producción. La desnaturalización de los mecanismos del mercado, en primer lugar por medio del sistema de propiedad, a través de intervención exagerada del Estado en controlar y conducir todos mecanismos y procesos económicos y sociales, llevaron a una ineficiencia y últimamente al desplome del sistema socialista. La viabilidad de estos conceptos fueron confirmados por la realidad.

En el espacio est-europeo, los antiguos países socialistas constituyeron un grupo donde la política social fue muy marcada por la ideología, que determinó el

¹⁷⁰ DEACON, Bob: *Developments in East European Social Policy*, en *New perspectives on the welfare state in Europe*, Routledge, Londra, 1993, p.179

modo de funcionamiento del sistema social entero. En este sentido, la política social de esta categoría de países se ha constituido en un componente inseparable del sistema social en general, y del económico en especial, siendo un área donde la base ideológica tuvo unas consecuencias benéficas.

Recordamos que las acciones hechas en los dominios como: la enseñanza, sanidad, vivienda, el sistema de jubilación, subvenciones familiares, ayudas de enfermedad y accidentes, llevaron a poner las bases y los pilares de la política social, teniendo aspectos positivos en cierta medida.

La economía de tipo “colectivista-socialista” permitió superar por un tiempo el estado de pobreza en masa, que existía antes de la Segunda Guerra, realizó un sistema de seguridad social fundamental, con su elemento central – los seguros sociales.

También, se ha puesto un acento especial sobre la realización de una red de enseñanza y sanidad pública con un acceso libre y largo a estos servicios, lo que contribuyó visiblemente la formación del capital humano. Fueron creados redes institucionales básicas con una infraestructura social completa, en especial, el dominio de viviendas, en zonas urbanas.

Vale decir, por sí solo, el colapso del sistema socialista y la crisis que pasan ahora los países ex – socialistas pusieron en relieve los límites “del sistema” y los rasgos comunes en esta área que destacan los antiguos países socialistas de los países desarrollados con economía libre de mercado.

La política social de estos países, aunque en muchos ámbitos tuvo puntos comunes con la de los países desarrollados con economía de mercado, incluso en unos momentos aun pareciendo generosa, demostró teniendo diversos límites y grandes disfunciones; la amplitud de los problemas sociales fue una de las causas que llevaron a la caída del sistema totalitario.

Vamos a pasar a sintetizar unos de estos límites y disfunciones, o sea para constituir solo algunos puntos de referencia para un nuevo marco conceptual del actual sistema social.

De esta manera, en los países ex – socialistas, la política social fue promovida y basada en los principios igualitarios “la equidad socialista” fue un principio declarado en todos los dominios sociales, incluso en aquel del reparto de la renta.

El Estado fue sobre paternalista, el único propietario/poseedor de los recursos para política social, el individuo siendo en general excluido de la responsabilidad en este ámbito, apartado del derecho de tomar decisiones viables acerca de su propia existencia y estilo de vida, las decisiones políticas discrepantes llevaron a la dilución de la cohesión social, perjudicando la conciencia social y el comportamiento de la población. Aunque, se declaró que el objetivo final es el bienestar social, el resultado fue en general una sociedad pobre.

Cierto, es que los elementos que definen la política social en los antiguos países socialistas se diferencia substancialmente entre ellos. El resultado lo ha constituido el hecho de que actualmente los problemas sociales de cada país tienen sus particularidades, que debemos tener en cuenta en los procesos de transformación que tienen lugar en la transición.

El inicio y los resultados en la reestructuración de las políticas sociales en cada de los países ex – socialistas se realizan en condiciones específicas, definidas por las características del nivel general de vida, de la amplitud de los problemas sociales, económicos y políticos, del grado de implicación del poder político en la solución de varios problemas sociales.

En líneas generales, las políticas sociales del sistema socialista tuvieron una configuración distinta de los países capitalistas, en especial europeas. El carácter particular de las políticas sociales en los antiguos países socialistas las podríamos resumir en las siguientes características:

a) un desarrollo de políticas sociales basadas preponderante en la legislación laboral (derechos preferenciales a los con estatuto de asalariado);

b) un sistema de seguros sociales sobre solicitado desde punto de vista funcional y en condiciones de ausencia o de subestimo de la protección de la población, mediante otros recursos, como por ejemplo, asistencia o trabajo social;

c) ejecución directa y única de su función social por parte del Estado;¹⁷¹

Al mismo tiempo, hay que destacar el hecho de que a pesar de los elementos ideológicos que separaron los directivos, objetivos y por tanto la funcionalidad y los resultados de políticas sociales, fueron utilizados los mismos instrumentos de política social tanto en los países del Oeste como en los del Este. Un ejemplo elocuente es el de los instrumentos aferentes a los seguros sociales, también se encuentran y en otros dominios de políticas sociales, por supuesto en proporciones distintas de un ámbito a otro y de un país a otro.

La presentación y la necesidad de unas características mayores de distintos tipos de política social nos sugieren unas orientaciones y lecciones para la trayectoria del vector dirigido hacia las reformas en la esfera social en los países en transición hacia una economía de libre mercado y democracia.

Como hemos analizado anteriormente, la política social constituye, en un cierto sentido una concreta respuesta a los problemas sociales, teniendo el apoyo del poder político. Aunque, los problemas sociales y los objetivos mayores relacionados con éstos son en su manifestación general similares en varios países, los resultados varían a través del específico nacional. Ellas dependen no solo por su modo de elaboración de políticas sociales, sino también por su estrategia de solucionar los problemas sociales adoptados a un contexto económico, social y político concreto.

Desde el punto de vista de la organización, los distintos elementos del mismo problema social son responsabilidad de varios organismos públicos, siendo tratados en diversos modos. La división de las responsabilidades entre varias estructuras estatales y las tendencias de los departamentos no permiten un enfoque intersectorial, integrad de las políticas sociales y crea dificultades para la reforma del sistema de protección social en la República de Moldavia. A continuación vamos a presentar el marco institucional de la política social en la República de Moldavia y más abajo el de España.

¹⁷¹ POENARU, Maria: *Restructurarea securitatii sociale si economia*, CIDE, Bucuresti, 1996, p.46

El sistema institucional de la política social a nivel nacional. El sistema institucional de protección social tiene un carácter relativamente fragmentado, dado que en la República de Moldavia no existe una estructura ejecutiva única preocupada por la protección social del niño y de la familia, responsable de promover las políticas del dicho ámbito, también de elaborar los estándares de cuidar al niño, sobre todo de los que pasan por dificultades. Hay varias estructuras estatales que se encargan de diversos aspectos de protección de la familia y del niño, las responsabilidades para el mismo problema muchas veces siendo divisados.

En este sentido empezaremos analizar la estructura más alta en la elaboración e implementación de las políticas sociales en la Republica de Moldavia actualmente *Ministerio del Trabajo y Protección Social*, representa la más importante institución activa en el ámbito de las políticas de protección y asistencia social. La misión del Ministerio es garantizar la realización de las disposiciones de la Constitución de República de Moldavia y las del programa del Gobierno en lo que se refiere a la elaboración, promoción e implementación de la política estatal en el ámbito de la protección social para garantizar la seguridad social y el mejoramiento del nivel de vida de la población moldava.¹⁷²

Para realizar su propósito en el ámbito de las políticas sociales, el Ministerio persigue la realización de las siguientes funciones:

- elabora y promueve la política estatal y las estrategias nacionales en los dominios de seguros sociales, asistencia social, protección de la familia y de los derechos del niño, incluso en la esfera de la adopción, de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prevención y lucha contra la violencia domestica y el tráfico de seres humanos;
- elabora el marco legislativo y normativo necesario para la realización de los objetivos estratégicos en sus dominios de actividad y asegura la compatibilidad de las previsiones de la legislación nacional del dominio social con los tratados

¹⁷² La Resolución del Gobierno para la aprobación de la estructura, el número límite de personal y del Reglamento en cuanto a la organización y el funcionamiento del Ministerio de la Protección Social, de la Familia y del Niño, nr. 283 del 14.03.2007.

internacionales donde la República de Moldavia forma parte y con la de la legislación comunitaria;

- determina las direcciones primordiales y elabora las estrategias de desarrollo durable de la protección social, como los mecanismos económicos de estímulo para el proceso de la reforma en la esfera social, asegurando de esta manera el mejoramiento del nivel cualitativo de los servicios sociales ofrecidos y de la protección social en general;
- monitoriza las tendencias del desarrollo social-económico, las transformaciones estructurales, económicas y sociales del país y evalúa su influencia sobre la situación del ámbito social;
- organiza y coordina la implementación de las políticas en los dominios de seguros sociales, de asistencia social, de protección de la familia y de los derechos del niño, incluso en el dominio de adopción, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prevención y lucha contra la violencia en la familia y el tráfico de seres humanos, garantizando la aplicación uniforme de la legislación nacional en dichos ámbitos;
- identifica, junto con las autoridades de las administraciones públicas centrales y locales, también con otros agentes sociales, los efectos de las políticas sociales en marcha que están en su competencia;
- promueve la integración activa desde la perspectiva de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a nivel de todas las políticas y programas nacionales;
- elabora la metodología de acreditación y los criterios de evaluación (estándares, métodos, procedimientos, guías de buenas prácticas) para las instituciones públicas y privadas, para las asociaciones comunes que actúan en los ámbitos de competencia del dicho Ministerio;
- identifica las necesidades de instrucción del personal acreditado en el sistema de protección social y asegura el mejoramiento de las capacidades profesionales de este personal;

- asegura el desarrollo y el perfeccionamiento del sistema informacional automatizado para sus dominios de actividad;
- establece relaciones de colaboración con los órganos gubernamentales y con las organizaciones no gubernamentales de otros países en lo que se refiere a la solución de los problemas de protección social.

De esa manera, el Ministerio es la institución clave en el proceso de la elaboración, implementación y evaluación de las políticas sociales en la República de Moldavia. Por lo tanto identificamos los siguientes ámbitos primordiales en la actividad del Ministerio:

- 1) el dominio de los seguros sociales;
- 2) el dominio de la asistencia social;
- 3) el dominio de la protección de la familia y del derecho del niño;
- 4) el dominio de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prevención y lucha contra la violencia doméstica y el tráfico de seres humanos;
- 5) el dominio de la adopción.

Cualquier que sea el ámbito de actividad, el Ministerio del Trabajo y Protección Social en la República de Moldavia asume la plena responsabilidad en lo que se refiere al aspecto metodológico y analítico. Así, el Ministerio que se ocupa de este ámbito de actividad está asumiendo la responsabilidad del funcionamiento eficaz de los servicios públicos en el dominio de protección social.

Siguiendo nuestro análisis, otra institución activa en el ámbito de la política social es la Caja Nacional de Seguros Sociales (CNSS). La CNSS fue fundada en el año 2001 a base de la Ley sobre el sistema público de seguros sociales de Estado del 08.07.1999. La CNSS es un órgano del poder ejecutivo, que dirige y gestiona el sistema público de seguros sociales y realiza la política estatal en el ámbito de los seguros sociales. Mediante el sistema público de los seguros sociales y de las actividades de la CNSS, el Estado garantiza a los ciudadanos moldavos el derecho a la protección social en los casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, o la

pérdida del sostén de la familia a través de los pagos especiales – de las pensiones, indemnizaciones, remuneraciones nominales y otras prestaciones de seguros sociales.

También, a nivel central un papel especial en el establecimiento de la protección social tienen las siguientes instituciones:

- el Consejo Nacional para la Protección de Derechos de los niños;
- el Ministerio del Trabajo y Protección Social;
- el Ministerio de Enseñanza.

El área de actividad de estas estructuras es más específica y se refiere a las políticas sociales sectoriales. En el caso del Consejo Nacional para la Protección de los Derechos de los niños, las responsabilidades están orientadas hacia la coordinación de las actividades en el ámbito de protección del derecho de los niños. Por otra parte, el papel del Consejo es consolidar la asociación entre el sector no lucrativo activo en el ámbito de la protección del niño y de la familia y el sector público en este ámbito.

Otra institución que reúne una serie de responsabilidades financieras en el marco del sistema de protección social es el Fondo Republicano de Apoyo Social para la Población, que fue fundado con el objetivo para prestar ayuda pecuniaria a las capas de la población más vulnerables desde el punto de vista social. El Fondo Republicano de Apoyo para la Población gestiona los fondos locales de apoyo social para la población que actúan a nivel regional.

En general el propósito del Fondo es completar los recursos financieros de la CNSS concerniente al apoyo social para las categorías de las personas desfavorecidas. El sistema público de asistencia social siendo el “utilizador” principal de los recursos del Fondo. Los recursos del Fondo Republicano y de otros fondos locales se utilizan para prestar ayuda pecuniaria a las personas vulnerables desde el punto de vista social de las filas de los jubilados (principalmente personas discapacitadas, personas solitarias), a otras personas inaptos para el trabajo, a las familias con hijos, familias que sufrieron por la causa de las calamidades o acontecimientos excepcionales.

El derecho de obtener ayuda pecuniaria también lo tienen otras personas vulnerables socialmente como en los casos de enfermedad grave o que están en situaciones excepcionales que no puedan superar independientemente (calamidades naturales, desastres, accidentes, conflictos armados, catástrofes ecológicas, incendios, epidemias, accidentes, etc.). La ayuda pecuniaria se otorga por los órganos del Fondo republicano del apoyo social para la población en conformidad con la legislación vigente.

Para obtener ayuda pecuniaria, el titular de este derecho debe dirigirse a la junta ejecutiva del Fondo del apoyo social de su lugar de residencia, presentando actas y documentos justificativos. El asistente social comunitario tiene la competencia de conectar a las personas que pasan por dificultad a los beneficios ofrecidos por el fondo social.

La organización del sistema de política social a nivel regional. A nivel regional, la organización del sistema de protección social se basa en las siguientes instituciones:

- Departamento de Asistencia Social y Protección de la Familia;
- Dirección General de la Enseñanza, Juventud y Deporte;
- Caja Territorial de Asistencia Social;
- Dirección de Menores y Moralidad, Comisaría Regional de la Policía.

El Departamento de Asistencia Social y Protección de la Familia (DASPF) es una institución clave en el ámbito de protección y asistencia social al nivel local. En el marco del DASPF ha sido creada una entidad de especialistas en problemas de las familias con hijos en situaciones de riesgo social, con las siguientes atribuciones:

- asegurar la aplicación de la normativa en el ámbito de asistencia social a las familias con muchos hijos;
- ejercitar el control sobre la aplicación de las disposiciones legales en el ámbito social;
- generalizar y sintetizar las necesidades existentes en el ámbito de asistencia social a las familias con muchos hijos;

- formular propuestas concerniente al desarrollo de los servicios de asistencia social a las familias con hijos (beneficiarios de prestaciones y servicios, proveedores de servicios, actividad de las organizaciones no lucrativas, metodologías de trabajo, políticas, leyes, etc.);
- colaborar con organizaciones no-gubernamentales para apoyar familias desfavorecidas, teniendo en cuenta la extensión y diversificación de servicios sociales para estas últimas;
- ofrecer consultas a las personas físicas y jurídicas que solicitan apoyo en la solución de algunos problemas del dicho ámbito de actividad;
- elaborar cuestionarios sociales para prestar ayuda pecuniaria a las familias desventajosas;
- contribuir a la organización de las vacaciones de verano para los niños de las familias en situación de riesgo;
- ofrecer apoyo en lo que se refiere a la organización de alimentación gratuita para los niños de las familias vulnerables en las escuelas públicas.

La Dirección General de Enseñanza, Juventud y Deporte es una subdivisión del Consejo regional, responsable para la implementación y supervisión de las políticas educacionales. Además del propósito de aumentar el acceso de los niños y jóvenes a los servicios educacionales de calidad, esta Dirección es responsable de la gestión de las instituciones de educación especial.

Así mismo, en el marco de esta Dirección actúa un especialista encargado a trabajar con los jóvenes, responsable de iniciar actividades en el ámbito juvenil y de la implementación de las políticas de juventud.

Las demás instituciones están representadas en el sistema de protección social a nivel regional en calidad de socios de asistencia social. Porque los asistentes sociales, especialistas en el ámbito de protección social interaccionan tanto con la Comisaría de la Policía, como con el Departamento regional de asistencia social.

El sistema de protección social a nivel local. A nivel local, la institución responsable de la protección social es la Administración Pública Local de I nivel. La

Ley de la República de Moldavia concerniente a la administración pública local, núm.435-XIV del 28.12.2006, incluye en la competencia de los órganos de administración pública local la asistencia social, incluso los centros y establecimientos de asistencia social y de protección social, protección social para la población afectada por el desempleo, organización y subordinación de la actividad de asistencia social a los niños, ancianos, minusválidos, familias numerosas, grupos y personas desfavorecidos; apoya organizaciones no-gubernamentales que tienen como objeto la actividad dirigida a la protección social y funcionan dentro del pueblo (comuna), de la ciudad (municipio); asegura la elaboración y la realización de las medidas que se refiere a la lucha contra el desempleo, creación de nuevos puestos de trabajo, organiza trabajos públicos pagados; vigila la realización de las medidas de asistencia social y de ayuda social.

El papel principal en la protección social a nivel local lo tiene el asistente social profesional, que es la figura clave en la implementación de la política social en República Moldavia.

En conformidad con la normativa social, el asistente social es una persona con estudios especializados en el dicho ámbito, que presta servicios especializados a las personas y familias que, temporalmente, pasan dificultades y que, por la razón de índole económico, social, físico y psicológico, no son capaces de asegurarse, por medios y esfuerzos propios, un nivel decente de vida.

Tal como hemos mencionado antes, aunque se constituye en un agregado con autonomía relativa, la política social es muy marcada por las características y evoluciones del medio económico y político, tanto por el volumen y el modo de empleo de los recursos de la economía nacional, como por el régimen de gobernación, que son medidas e indicadores importantes para la configuración de política social, en nuestro caso, en la República de Moldavia.

De tal manera que descifrar las relaciones entre política social y economía presupone por consiguiente, clasificaciones relacionadas con la implicación del poder público a través de los reglamentos y responsabilidades financieras y organizativas en

relación con el acceso (derecho, expuesto en la legislación constitucional) a las prestaciones sociales, la dimensión y la estructura de producción de servicios sociales públicos que influye la oferta; las transferencias financieras y sus flujos mediante las prestaciones dinerarias del sistema de contribuciones, impuestos, aranceles que determinan la demanda¹⁷³.

Por lo tanto, la política social no constituye una entidad aislada de los mecanismos de mercado, como la oferta y demanda, sino por otro lado, la política social absorbe recursos (capital fijo, capital humano, gastos corrientes) y tiene resultados en esfera social-humana, que por último tiene un impacto sobre la economía.

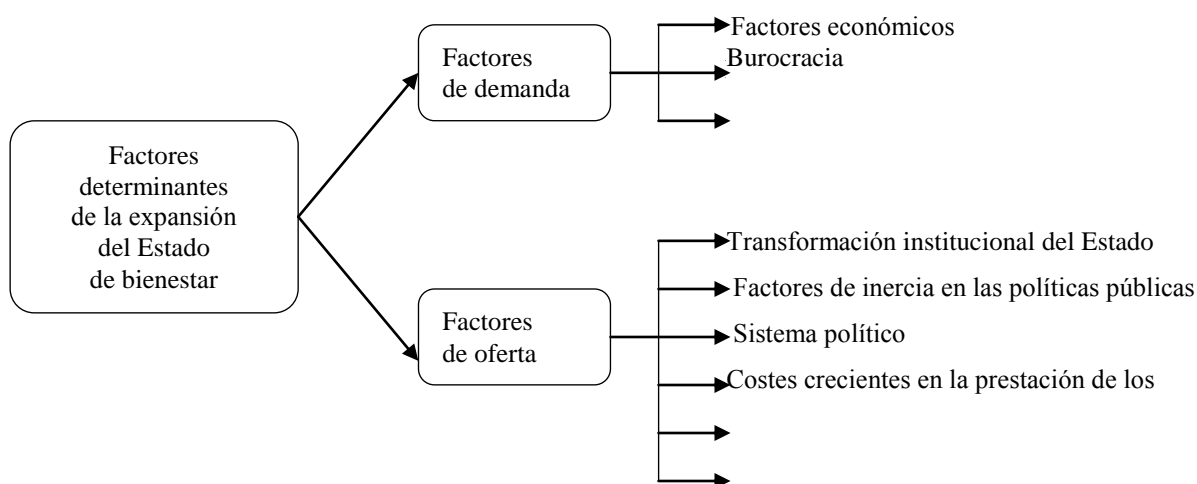
En la construcción de los determinantes del crecimiento del gasto público social en la República de Moldavia durante la etapa de transición democrática de su historia económica debe tomarse en consideración, tanto los factores de demanda como de oferta, así como variables y relaciones económicas, políticas y demográficas. Solo una explicación que combine este tipo de factores nos puede permitir hacer una interpretación adecuada de los factores relevantes que inciden en la expansión y construcción del Estado del bienestar en Moldavia.

La mayoría de los autores autóctonos que estudian el caso moldavo destacan una peculiar combinación entre factores económicos y políticos. Así como veremos la expansión del bienestar durante la transición viene explicada por:

- a) **dimensiones económicas**, como la crisis económica – con el consiguiente aumento del desempleo – que ha provocado una necesidad de expansión del gasto público, tanto en su vertiente de legitimación social (transferencias a parados, jubilados, etc.) como de socialización de costes (transferencias a empresas en crisis);
- b) **dimensiones políticas**, se explican por el proceso de democratización y transformación institucional que provocaron la expansión de los gastos de legitimación. El cambio de sistema político destapó la presión social existente por la redistribución de la renta y por un mayor nivel de bienes y servicios públicos.

¹⁷³*Ibidem*, p.46-47

Siguiendo esta metodología vamos a realizar una propuesta integral que recoge lo que, en nuestra opinión, son las variables más relevantes que explican el crecimiento del gasto público tanto en la República Moldava como en España¹⁷⁴



1.2 Factores de la expansión del Estado del bienestar.

Podemos decir que los factores sociales y políticos tienen una relevancia especial en la construcción del Estado del bienestar moldavo. Uno de los parámetros necesarios y semejancita en nuestro análisis comparativo es la consideración del cambio del sistema político – pasando de un sistema dictatorial a un sistema democrático – y la necesidad de legitimación del nuevo sistema en el periodo de transición democrática.

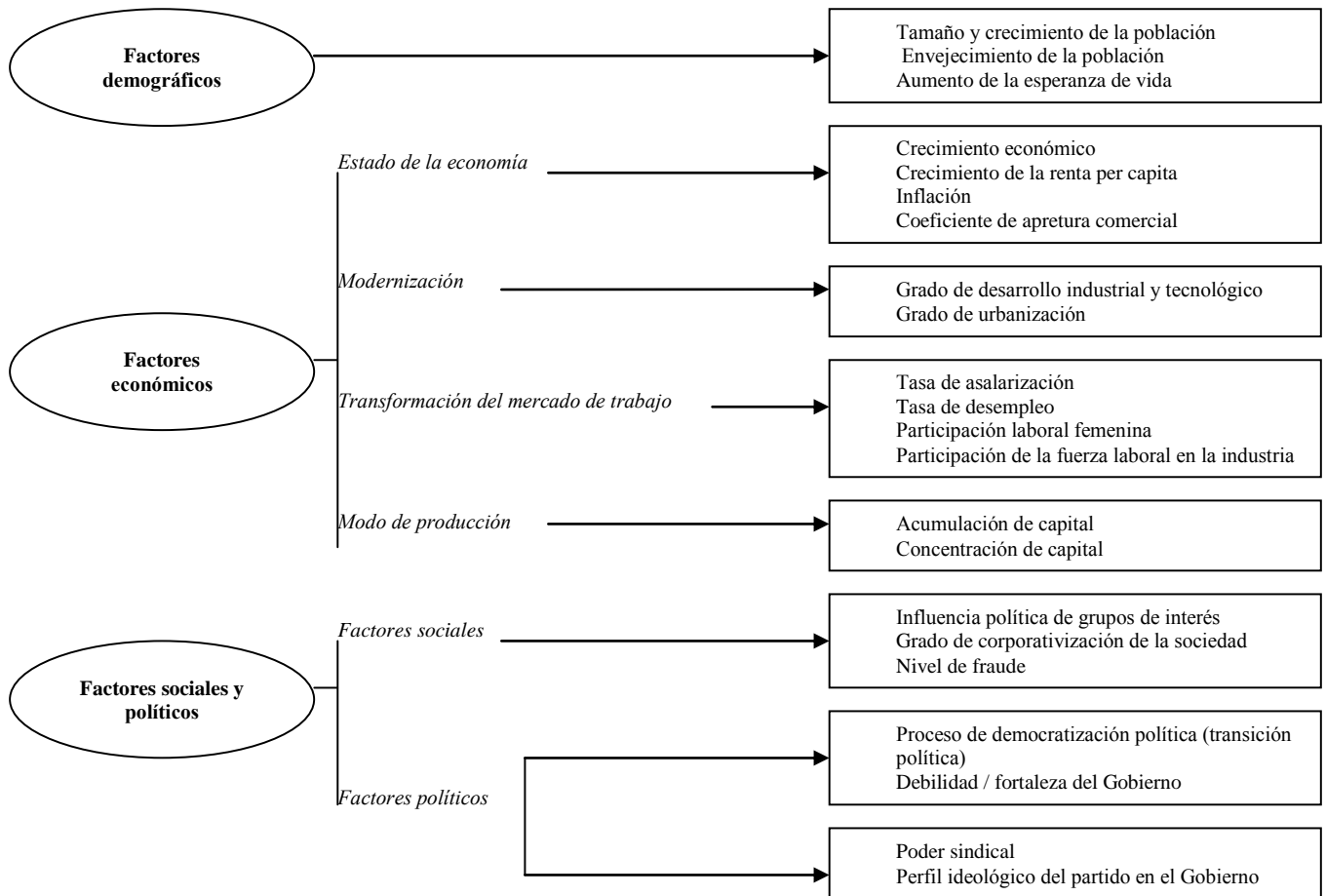
Así, dentro de las dimensiones políticas, algunas variables relevantes tienen que ver con el contexto político en el que se construye el Estado del bienestar, como el proceso de democratización política (transición política), la existencia de gobiernos fuertes o débiles o el grado de competencia en el sistema político.

Dentro de las dimensiones sociales se impulsan el crecimiento del gasto social debemos considerar variables tan dispares como el nivel de influencia política de los grupos de interés, el grado de corporativización de la sociedad o el fraude existente entre los beneficiarios de las prestaciones sociales.

En este contexto, la figura 1.3 muestra, de una forma sintética, los factores por el lado de la demanda y por otro de la oferta que, a nuestro entender, deben formar

¹⁷⁴ ДАНИЙ, Тудор. *Время и люди: актуальные проблемы социальной жизни*. Moldoscopie, Проблемы политического анализа. Часть V, Государственный Университет Молдовы, Кишинев, 1995, p.54

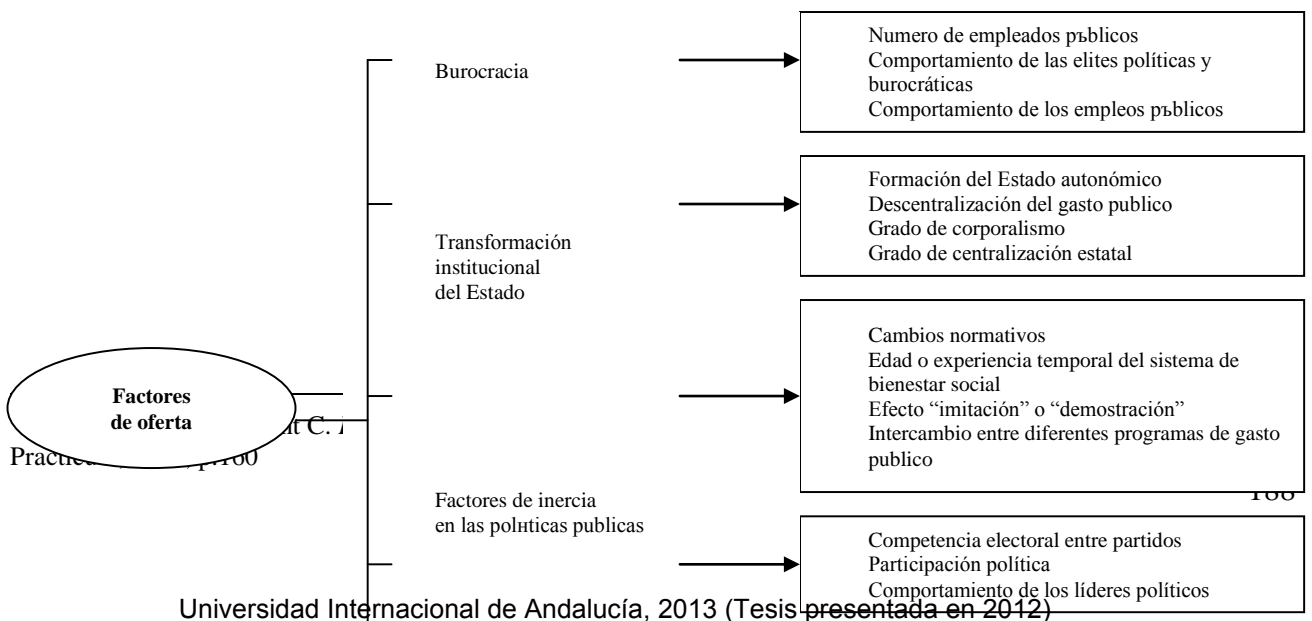
parte de un modelo que pretenda explicar el crecimiento del gasto público social¹⁷⁵ en nuestro caso, el de República de Moldavia y de España.



1.3 Factores de demanda que contribuyen en la expansión del gasto público social

1.4

En su totalidad todos estos factores vienen a construir el conjunto de relaciones que influyen la dinámica del gasto público, tanto por el lado de la demanda, como por la oferta, que podemos ver en la tabla de abajo.



1.5 Factores de oferta que contribuyen en la expansión del gasto público social¹⁷⁶

Siguiendo este mismo contexto, un moderno guía de política social, define el Estado social según cual: “un Estado social es aquel basado en una economía de mercado social, en valorizaciones de estimulantes y fuerzas motrices de ésta”¹⁷⁷. Partiendo de esta característica, constatamos que al nivel constitucional, la República de Moldavia es una economía de mercado, de orientación social, basada en propiedad privada y pública, entrenadas en libre competitividad. Según, el Estado debe asegurar: el aumento de los puestos de trabajo, creación de condiciones para el crecimiento de la calidad de vida, etc.

De esta manera, el artículo constitucional abarca en plena armonía el elemento primordial de un Estado social “la economía de mercado de orientación social”. Para Moldavia la oportunidad de elegir el modelo de Estado social es debido a varios factores:

- la atracción de experiencia externa, (ejemplo países europeos);
- el Estado social se distingue por un alto grado de responsabilidad económica – social del Estado;
- la congruencia entre la idea del Estado social y la practica histórica, así como la mentalidad de la sociedad;

El pasado histórico del país fue marcado por un modelo etatista – centralizado de política social caracterizado por el hecho de que todos los bienes

¹⁷⁶ *Ibidem*, p.162

¹⁷⁷ *Социальная политика в постсоциалистическом обществе*. Москва 2001, p.99

sociales eran recibidos a través del Estado. Existía un modelo paternalista, que fijaba tanto el comportamiento del ciudadano en la esfera social, como y la red de servicios sociales, que debían o podía ser ofrecidas.

Acerca de las imperfecciones del dicho modelo, la principal consistía en el efecto sobre la mentalidad social. Formación y conservación de un espíritu de mantenido social, era un producto del sistema totalitario. Las reminiscencias de este espíritu, que no podían desaparecer solo en un decenio, la costumbre de una parte considerable de la población de contar exclusivamente y preponderante con la ayuda gubernamental, determinó la atracción de la idea del Estado social, para los ciudadanos de nuestro país como modelo de desarrollo. En general, podemos decir que debido al vector europeo de integración, Moldavia tiende, por supuesto, en medida de sus posibilidades hacia un modelo de Estado social europeo.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que Moldavia es descendente de un modelo distinto de Estado de bienestar, el socialista, basado en la economía planificada, con la generalización del sistema de seguros sociales, la política de empleo laboral total, excluyendo la necesidad de subvenciones de paro, beneficios para familias amplias, el sistema fiscal parecido al de los países con economía de mercado, educación y asistencia médica gratuitas para todos.

Por tanto, se observa una preferencia por las formas universales de protección social, gracias en gran medida al hecho de que los ingresos eran mantenidos a un nivel bajo, la realización de igualdad debía ser lograda no solamente mediante la política salarial, sino y por el sistema redistributivo. Por una parte, el nivel bajo de todos los ingresos hacía necesario la intervención redistributiva del Estado, por otra parte esta intervención representaba un importante recurso para promover la igualdad.

Si hay que designar un impacto social de la transición moldava en general, pues se trata sobre la extensión de pobreza entre la población. Esta derivó sobre todo del declino profundo de la economía moldava, con graves consecuencias sobre el mercado laboral. Las consecuencias del último fenómeno fue la reducción del

volumen de ingresos, por causa del estancamiento general del mercado laboral y la interrupción de muchos beneficios, prestaciones, subvenciones por parte del Gobierno y de las empresas, lo que llevó a un nivel considerable de pobreza.

Así como lo atestigua, el Barómetro de Opinión Pública del Instituto de Políticas Públicas la pobreza queda en los últimos años, el miedo número uno para la población. En el año 2001 – 26% de los respondientes nombraron la pobreza (como la primera opción) de hecho el principal temor para ellos, era en 2002 – 33%, 2003 – 30%, en 2004 – 42%, 2005 -35,8%. Otro fenómeno que acompaña la pobreza es la polarización extrema de la población en Moldavia, en lo que se refiere a los ingresos y la renta¹⁷⁸.

Por consiguiente, la pobreza con sus fenómenos como desigualdad, injusticia social, resultando de la extrema polarización, es el principal desafío para las políticas sociales en la República de Moldavia, el ataque hacia la pobreza representa la más grande oportunidad para la certificación de un real apego del Gobierno hacia los valores fundamentales sociales, así como la igualdad y justicia social. El Estado moldavo tiene que realizar su misión básica - la protección social con sus dos componentes: el sistema de seguro social y el otro de asistencia social.

El marco legislativo se encuentra puesto en el Art. 47 de la Constitución¹⁷⁹ según cual pone:

1. El Estado es obligado de tomar medidas para que cada ciudadano/a tenga un nivel de vida decente, que le asegure la salud y el bienestar del mismo y su familia, conteniendo la alimentación, ropa, vivienda, cuidado medical, y los servicios sociales necesarios.

2. Los ciudadanos tienen derecho al seguro en caso de: desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de los medios de existencia, consecuencia de unas circunstancias independientes de su voluntad.

Pero, más allá de las menciones constitucionales, las cosas tienen otra realidad. El problema es que aunque el Estado este responsable de la promoción de

¹⁷⁸ *Barometrul de Opinie Publică din Moldova*. Institutul de Politici Publice, Chişinău, noiembrie 2002. si 2003

¹⁷⁹ *Constituția Republicii Moldova*. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12 august 1994.

programas sociales, la insuficiencia fiscal transforma esta responsabilidad en una formalidad. Sin embargo, el problema de déficit financiero es, si se puede decir, un problema técnico. Lamentable, existe y otro problema, menos obvio, y con todos estos susceptible de socavar efectivamente el éxito de la política social. Lo último, en caso de la República de Moldavia es exponente del modelo estatista, que se concentra en principio sobre una distribución igualitaria de los recursos entre los como reconocidos que necesitan ayuda.

En el caso moldavo el Estado sigue ser el principal sujeto de política social. Menor es el papel de la sociedad, por que las instituciones del Estado responsables de la implementación de las políticas sociales prefieren recurrir a los servicios de unos funcionarios – profesionales, y menos a los representantes de la sociedad civil. Las organizaciones sociales, comprometidas en realizar las políticas sociales – son circunscritas más a un papel de mediadores. Lo que resulta es que el modelo prácticamente ofrece pocas oportunidades para el desarrollo de la democracia.

La importancia de este problema está confirmado por un análisis del Centro de Investigaciones Estratégicas y Reformas, que subraya: “los actos legislativos o legales que son en vigor en República Moldova determina en calidad de sujeto de protección social solo al Estado en persona de sus órganos ejecutivos. La participación de otros sujetos (patronado, ONG, los ciudadanos) no son previstos. Tal enfoque plantea frente al Estado tales problemas, como la dificultad y dimensión de cual son incomparables con los recursos que éste tiene a su disposición.”

La incapacidad del Estado de honrar sus obligaciones de protección social tiene consecuencias negativas con muchas dimensiones, como por ejemplo:

- a) político – la pérdida de confianza invertida por la sociedad en el Gobierno;
- b) financiero – relacionado con la baja gestión de fondos públicos importantes;
- c) psicológico – decepción general acerca de la capacidad de política social de influir de una manera visible los estándares de vida;

Verazmente, la decepción general acerca de las oportunidades de política social de cambiar y mejorar algo es suministrada por las proporciones que tomaron la pobreza en la República de Moldavia. En 1997, PNUD elaboró La Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en Moldavia. El documento mencionaba 56,8% de la población tenía una renta mínima y 21% de la población eran bajo del mínimo de subsistencia y solo 14,8% eran satisfechos de sus ingresos. De tal manera que en 1997 “prácticamente uno de cada cuatro ciudadanos se encontraba en condiciones de pobreza.”¹⁸⁰

También la crisis financiera de 1998 de Rusia tuvo negativas repercusiones, para Moldavia y efectos dramáticos para la población del país. Entonces, en 1998 empieza el éxodo migratorio masivo de la población. Hartos de pobreza y por la falta de perspectivas, mucha gente eligió el camino de la migración – como salvación.

En el estudio “La migración laboral en Europa: acento especial para la República de Moldavia” releva los siguientes factores que han provocado el éxodo de la población:

- ingresos bajos;
- desempleo;
- la movilidad alta, después de la caída de URSS;
- factor de atracción – aparición en países de destino grupos de “*gasterbeiters*” (trad. *trabajadores*) moldavos que atraían a sus parientes, conocidos, etc. De este modo que estos se integraban más fácilmente, debido que ya tenían un apoyo informativo, financiero y logístico.

De esta manera, en el periodo 1998 – 2000 el número de moldavos que contrataron trabajo en el extranjero se dobló, y las divisas enviadas en este periodo crecieron de 122 \$ millones dólares hasta 172 \$ millones.

En cambio, estos flujos de divisa aseguraron un importante suplemento de ingresos y sirvieron a la ulterior aceleración del proceso de recuperación de la economía nacional. Para una mejor ilustración del contexto socio-económico que

¹⁸⁰*Moldava în Tranziție*. Privire economică, nr. 2,4,5,6,8 Centrul de Investigații Strategice și Reforme, Chișinău, 1998, 193

constituirá la base de implementación de políticas sociales en la República de Moldavia, vamos a exponer en continuación, los detalles de las principales coordenadas de este periodo de transición¹⁸¹.

Si, en periodo 1992-1996 se registra un crecimiento del déficit presupuestario de 4,7% del PIB a 9,7% en 1996 en el siguiente periodo, hasta el 2000, sigue un constante decrecimiento de este índice hasta a 1%. En este contexto económico se puede también afirmar que el PIB del año 1999 representa solo 34% del nivel del año 1990, teniendo un importante retroceso. En el año 2000 se estaba parando la evolución negativa, en la economía se veían ciertas tendencias de estabilidad y relanzamiento social – económico, el PIB crece con 1,9% en comparación con el año precedente, y la producción industrial – con 8%. Los principales indicadores de la actividad nacional económica en periodo enero – septiembre 2001 confirman el manteniendo e incluso la amplificación de las tendencias del crecimiento económico.

En los años 1992-1994 hubo una inflación mayor, después de que se registró una constante tendencia de reducción de la tasa media anual de inflación hasta 1998. La crisis financiera de Rusia también provocó un crecimiento de inflación del 8% en 1998 a 12% en 1999, pero la estabilidad y el relanzamiento económico que siguieron llevaron a una disminución substancial de la tasa acumulativa de inflación en los primeros meses del 2001, constituyendo 1,9 % en comparación con 15,5% en el periodo 1999-2000¹⁸².

Por el momento la economía nacional se presenta como un sistema con una estructura institucional que se encuentra en permanente ajuste, beneficiando de un soporte legislativo ascendente desde el punto de vista de la calidad y complejidad, que tiende hacia una modernización y armonización con las normas europeas.

En este contexto, una dinámica gradual – ascendente, atestigua el desarrollo del sector privado, un potencial de la eficiencia y competitividad que constituye un recurso inexplorado todavía.

¹⁸¹ DOGARU, R. *Piața muncii, migrația internă și externă, exodul creierilor*. // Studiu elaborat în cadrul proiectului “Politici sociale”, Chișinău, 2002. p.32

¹⁸² *Moldava în Tranziție*. Privire economică, nr. 8 Centrul de Investigații Strategice și Reforme, Chișinău, iulie, 2001, p.6-8

Durante la primera década del siglo XXI, la situación macroeconómica del país continuó a mejorarse. De este modo a partir con 2001 fue retenida la tendencia negativa, se vislumbro premisas firmes de estabilidad y relanzamiento social-económico. El PIB en este periodo está creciendo en medio por año con 7%, hasta momento, el PIB creció más de 43% representando en el año 2005 un crecimiento de 7,1%. El indicador del PIB per cápita constituyó el valor de 860\$, creciendo en comparación con 2004 aproximadamente con 100\$ (760\$)¹⁸³.

Pero a pesar de este alegre relanzamiento económico todavía existen mayores discrepancias estructurales y graves problemas sociales, relacionados con el nivel de vida de la población. Los principales problemas con cual se confronta la población y por causa de los cuales la implementación de un sistema de políticas sociales es un imperativo del tiempo y prioridades de actividad del Gobierno son:

- la pobreza;
- desempleo y la migración laboral;
- asistencia social y problemas demográficos;

Para contornear la situación social de hoy en la República de Moldavia, vamos a presentar una breve estadística realizada por el Instituto de Políticas Públicas, ofreciéndonos un marco del contexto existente.

- 1.** Los principales temores de la población son: la pobreza – 33% de los encuestados, el futuro de los hijos – 15%, los precios – 11%, y el desempleo – 10%
- 2.** Del total de los encuestados 52% - no están contentos de manera en que viven, pero 32% están contentos de unos aspectos de la vida y no están contentos de otros, 85% - es el número de los quien el dinero representa un problema real, asistencia médica – 84%, salubridad de la localidad – 74%, la vida política del país – 51% y transporte -52%.
- 3.** 52% considera que no ha cambiado casi nada en comparación con el año pasado, 29% consideran que la vida es mejor, y 18% que es peor, también 36% de los respondientes consideran que dentro de un año vivirán mejor.

¹⁸³ *Republica Moldova în cifre*. Culegere succintă de informații statistice. Departamentul Statistică și Sociologie al Republicii Moldova, Chișinău, 2000-2005

4. para los 45% - las rentas familiares bastan solo para lo indispensable, y para 35% no basta.
5. 50% consideran que no les aseguran la seguridad social y económica, 47% - seguridad médica, 38% - seguridad pública, 27% - seguridad, y 22% - la seguridad política¹⁸⁴.

Por consiguiente, la estadística de arriba representa la opinión pública acerca del nivel de vida y problemas sociales, podemos afirmar con certidumbre que la República de Moldavia al mismo tiempo se enfrenta con una situación socio-demográfica alarmante, causada por la disminución de la natalidad. En la misma categoría de indicadores se enmarca la esperanza de vida (68 años) que es mucho más inferior de la UE (77 años).

También remarcamos el número creciente de desempleados (conforme con los datos de la Oficina de Trabajo fueron más de 70 mil) el segmento social más afectado son los jóvenes, en conformidad con los datos del Servicio de Estado para Empleo en los años 2006-2007, los jóvenes entre 18-30 años representaban 1/5 de la población ocupada. La tasa de paro de los jóvenes registró un valor de 11,3%, en comparación con 6,4 al nivel de país. La ponderosidad de los desempleados en edad de 15-29 constituyó 38,0%. El desempleo de larga duración afecta a cada segundo desempleado en edad de 15-29 años. Al final véase los datos de la Oficina Nacional de Estadística de República de Moldavia. Como vemos es otro problema social semejante con lo de España es el desempleo de los jóvenes y su integración en el mercado laboral.

A continuación, para entender mejor la trayectoria de la política social en Moldavia vamos a presentar los primeros fenómenos sociales que afectaron la población moldava, después del desplome de URSS, y que impusieron con el tiempo la toma de las primeras medidas en materia de políticas sociales.

Uno de los primeros fenómenos sociales que aparecieron en la zona ex-comunista fue el desempleo, sobre cual se empezó hablar oficialmente en los '90.

¹⁸⁴ Revista *Políticas públicas*, Instituto de Políticas Públicas, www.ipp.md

Después del choque de asumir públicamente este término, se entro rápidamente en la fase de las estadísticas y los comentarios en la prensa. Los indicadores oficiales indicaron un crecimiento continuo en los últimos años, aunque con reducidas perspectivas de mejora. Como hemos mencionado el segmento más afectado son los jóvenes. Según los datos 66,7% de los jóvenes tienen temores en relación con la situación de inestabilidad en la sociedad y en la economía de la República de Moldavia.

Preocupante es la siguiente estadística, conforme al cual el predominante deseo de los jóvenes se reduce al emigrar o abandonar el país, 61,3% de los jóvenes encuestados desean ir al extranjero en busca de un trabajo mejor pagado, 17,5% emigraría para un lugar permanente de vida y solo 12,4% para estudios.

Actualmente, después de relevar las estrategias de desempleo en el marco de la SCERS (Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza 2004-2006) mencionando sobre el mercado laboral, que es en aumento la tasa de contracción laboral, reorientación y recalificación profesional, en mayor parte para la población rural. En el año 2004 la tasa de paro queda a un nivel relativo bajo, solo 8,1% lo que representa una disminución insignificante con 0,5% en comparación con el año 2003. En el año 2005 la tasa de paro, calculada en conformidad con la metodología de la Organización Internacional del Trabajo, registraba un nivel por país de 7,3%, manteniendo las diferencias entre la tasa de paro en zonas urbanas (11,2%) y rurales (4,0%)¹⁸⁵.

Por lo siguiente no solo el espinoso problema del desempleo dentro de la población, debe llamar la atención de las autoridades, sino y las graves consecuencias de éste que llevó a uno de los problemas agudos de la sociedad –la pobreza.

La pobreza constituye el fenómeno social con la más acentuada velocidad de extensión en la sociedad moldava y con las más dañosas consecuencias. Por ese motivo, el objetivo fundamental de las políticas sociales en la República de Moldavia se dirigió con prioridad hacia la reducción de la pobreza.

¹⁸⁵ *Strategia de dezvoltare social-economică a Republicii Moldava pe termen mediu (pînă în anul 2005.* www.molodva.md

El primer paso, en este sentido fue establecer oficialmente un nivel único de encuadrar el fenómeno de pobreza. En la República de Moldavia se utilizan múltiples definiciones de la pobreza, que suministra imágenes distintas sobre las realidades sociales. Por ejemplo, el Instituto de Investigación para la Calidad de Vida, aprecia útil, el empleo de dos tipos de criterios para investigar la pobreza: uno para “el nivel de subsistencia” y otro para “el nivel de vida decente”¹⁸⁶.

En el mismo año 2001 el Gobierno elabora, en fin La Estrategia Preliminar de Reducción de la Pobreza (I-PRSP) en colaboración con el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. En conformidad con la opinión del Banco Mundial existen dos clases de estrategias para reducir la pobreza en los países en transición:

- A.** llevar la renta o los ingresos de todos los pobres a un grado de pobreza;
- B.** mejoramiento para aquellos que se encuentran bajo el nivel de pobreza, mediante el aumento de sus ingresos;

Partiendo de esta estrategia del Gobierno se puede afirmar objetivos que se basan en 3 pilares:

- un crecimiento económico durable y sostenible;
- el desarrollo humano;
- protección social;

El primer pilar se concentra en el desarrollo del sector privado, la privatización de unos sectores de la economía nacional, reorganización de las empresas, la creación de un marco favorable para las inversiones, el desarrollo rural, la reforma del sector público y la lucha contra la corrupción. El segundo acentúa sobre la protección de salud pública y educación. Por lo menos una de las recomendaciones de la Estrategia desde 2002 fue introducida en la práctica del país – la introducción del seguro medico obligatorio¹⁸⁷.

¹⁸⁶ *Moldava Analiza Gestionării Economiei Publice*. Raportul Nr. 25423-MD, Unitatea de Reducere a Sărăciei și Management Economic, Banca Mondială, Chișinău, 2003.p.36

¹⁸⁷ *Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза*. Исследование Всемирного Банка / Пер. с английского, Москва: Весь Мир, 2002.

La idea principal del tercer pilar era la de la estabilidad fiscal y una mejor identificación de los sujetos de la protección social (targeting). La reforma de pensiones, el enfoque decisivo del problema de desempleo, y la reducción de la pobreza fueron identificados como áreas de atención primaria. Los problemas de estabilidad fiscal y de beneficios sociales son en especial importantes, identificados siempre como un desafío para la política social moldava. Un gran estudio sobre la pobreza en Moldavia dirigido por el Banco Mundial identificó lo siguiente. “el sistema gubernamental de protección social es débil apuntado, aunque los beneficios sociales sacaron en un cierto modo de la pobreza ciertas familias vulnerables. Si, el Gobierno tiene el propósito de influir el nivel de pobreza en corto plazo, él debe canalizar sus esfuerzos hacia la transformación de muchos beneficios pequeños, en unos esenciales, con la condición de que estos sean bien apuntados hacia sus destinatarios.”

El sistema de privilegios y compensaciones constituyeron de verdad una sobrecarga para el sistema de protección social en Moldavia. En conformidad con la Estrategia (I-PRSP) “más de una tercera de la población moldava gozaba de privilegios que son tan mal localizados y también caros” subiendo al 8% del PIB del país en 2005.

La verdad sobre el sistema de privilegios y compensaciones era que ellos podían ser otorgados tanto a los más pobres como y a los mejor situados socialmente en el marco de la sociedad moldava. De acuerdo con el estudio efectuado por CIRS, en 2000 existían 447.540 reclamantes de los beneficios sociales, divididos en 37 categorías. El coste total de los beneficios era casi de 30 millones de dólares, mientras que el presupuesto tenía previsto solo 17 millones de dólares.

Aunque, la puesta en práctica del sistema de Compensaciones Nominativas en 2000 era un paso mayor hacia la reforma del sistema de asistencia social en la República de Moldavia, en uno más transparente, estable desde el punto de vista fiscal, mejor focalizado y ajustado a las posibilidades reales del país, por supuesto

este hecho es todavía incapaz de cambiar el estatuto de Moldavia como país en transición.

De todo modo, se necesita mencionar que después de un decenio de degradación económica continua, en aquel año 2000 se fijó un cambio mayor de los acontecimientos – PIB registro una tasa media de crecimiento mas de 5% anual. Dicho resultado se atribuye a una subida de la demanda del consumo (gracias al dinero enviado de fuera) y restablecimiento de las relaciones comerciales tradicionales con Rusia y Ucrania también se ha notado resultados positivos en las transformaciones estructurales del sistema económico, consolidación del sistema fiscal, después de una dura crisis económica.

Sobre los resultados del crecimiento económico son de verdad impresionantes, los podemos analizar haciendo referencia a la **Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (SCERS/ECERP)**, documento adoptado en 2004 focalizado hacia “el crecimiento del nivel de vida, el mejoramiento de la protección social, sobre todo para los más pobres categorías de ciudadanos, incluso el desarrollo del sistema de garantías sociales, la creación de nuevos puestos de trabajo, en especial para los pobres, la aseguración o el acceso a los servicios médicos cualitativos, constitución de un capital humano capaz de dar buenos resultados mediante la educación y ciencia.”¹⁸⁸

Durante dos años, hasta 2006 en el marco de la ECERP fueron logrados resultados imponentes, cuales vamos a pasarlos brevemente, estos siendo en gran medida los síntomas esperados del saneamiento socio-económico. Vamos a empezar con los dominios más importantes y de responsabilidad para un Estado social – educación y la salud.

En la esfera educacional la República de Moldavia adhiero al Proceso de Bolonia, basado en sistemas de excelencias y calidad europea. De tal modo, durante los últimos dos años fue revisada y ajustada la base legislativa, normativa, y el mecanismo de constitución de enseñanza superior fue centrado en él europeo,

¹⁸⁸Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006). Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, august 2004.

estructurado en dos ciclos universitarios. Se adopto y regularizo la implementación obligatoria del sistema de acumulación y transferencia de créditos (ECTS), fue introducido el suplemento al Título, modelo único europeo, completado en la lengua oficial y en ingles, expedido a cada graduado, a partir del año 2005.

También fue elaborado el proyecto de la ley de enseñanza secundaria, que obliga a los padres de asegurar la frecuencia de los niños en la escuela. En diciembre 2005, eran 157 niños que no frecuentaban la escuela. Con el apoyo del Banco Mundial fue preparado el proyecto “Una educación de calidad en el medio rural en Moldavia”. El proyecto tuvo los siguientes objetivos:

- mejorar la calidad de educación en las escuelas de los pueblos;
- consolidar las capacidades de planificación y monitorización en la educación;

La implementación del proyecto en valor de 10 millones de dólares, empezó en julio 2006.

En ámbito de la sanidad pública, así como hemos mencionado anterior, se realizo uno de los objetivos de la Estrategia I-PRSP, a partir de 1 de enero 2004 fue introducido el seguro medico obligatorio. El abono de servicios concedidos en la póliza de seguro fue completado en 2005. El Estado aseguró una serie de categorías de la población, en primer lugar a los niños hasta la mayoría (18años) y a los ancianos. La República de Moldavia registro importantes progresos para lograr uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acerca de la reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la salud pública.

Mayores resultados fueron logrados en el dominio de protección social. En el año 2004 fueron establecidas 31586 de nuevas pensiones, y el número total de jubilados registrados se minimizo con 1% en comparación con el año 2003. En abril 2004 las pensiones fueron suplementadas con 22% y en 2005 la pensión media fue suplementada con 18,2% lo que demuestra una subida de las pensiones.

La ponderosidad de las transferencias de gastos en 2000-2005 creció del 28,8% a 31,6%. A pesar de los resultados registrados, la reforma del sistema de jubilación

deriva en un ritmo lento, y la estabilidad financiera del presupuesto de seguridad social todavía es por consolidarse, con varias dificultades.

El coste de los programas de asistencia social en 2004 constituyó casi 28% de los gastos generales para protección social o 829,6 millones lei, incluyendo compensaciones, indemnizaciones, subvenciones sociales, etc.¹⁸⁹ Que los vamos analizar en el siguiente apartado. Pero a partir de estos resultados el sistema de asistencia social aún tiene defectos como:

- establece prestaciones sociales preponderante fundamentadas en categorías de personas consideradas pobres, y son prestaciones en su mayoría en especie;
- los servicios sociales son poco fomentadas y no son adoptados a las necesidades locales de la comunidad, siendo dirigidos hacia un número limitado de grupos;
- austeridad financiera no permite satisfacer la demanda para servicios sociales, pero por otra parte se recurre a la institucionalización para el cuidado de unas categorías de personas, que es más costoso (casa de niños, asilos de ancianos);
- falta una base de datos única de beneficiarios de asistencia social, por lo cual es imposible de establecer, tanto el número total de beneficiarios de asistencia social, como y el número de prestaciones sociales de que benefician éstos (un beneficiario puede recibir simultáneamente hasta 11 tipos de prestaciones).

Por supuesto, estos resultados que se inscriben en los objetivos y prioridades de la ECERP por medio plazo (crecimiento económico durable, reducción de pobreza, y de las injusticias, extender la participación de los pobres en el desarrollo económico y en él de los recursos humanos) serían irrealizables sin los éxitos económicos evidentes del país en los últimos años.

La Estrategia de crecimiento económico (ECERP) está basada, tal como lo pone en las prioridades por medio plazo, un crecimiento económico constante, variando del 5% del PIB anual (guión moderado de desarrollo) al 8-10% (guión optimista de desarrollo). En 2005 el PIB creció con 7,1% per cápita alcanzado el nivel de 860\$ 0 casi 10225 lei, casi se doblo en comparación con el año 2000. En los

¹⁸⁹ DANII, Tudor: *Impactul activității Fondului de Investiții Sociale din Moldova asupra beneficiarilor*. Chișinău, 2001, <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf>

años 2000-2005 el crecimiento económico fue de 43% mientras que en el periodo 1992-1999 el PIB se redujo casi con 60%.

La tasa de inflación en 2005 fue de 10% en comparación con 12,5% en 2004. Las reservas de divisa crecieron en el año 2005 con 127,8 millones de dólares y alcanzaron el nivel de 597,4 millones de dólares. Después de un periodo difícil, en el mismo año 2005 el valor de las inversiones extranjeras directas aumentó con 44% incluso las inversiones en la economía con 41%. En el año 2005 en el presupuesto público fueron acumulados rentas y ingresos en valor general de 14,7 mil millones lei, con 3,3 mil millones lei mas - o 28,2% más que en el 2004. En el presupuesto fueron acumulados ingresos en suma total de 9,1 mil millones lei – o 37,9% más en comparación con el año precedente. Los gastos públicos en 2005 superaron con 10% la media prevista, 63,3% de las haciendas publicas correspondieron a los gastos socio – culturales, incluso para seguro y asistencia social – 30,4%, educación – 19,3%, salud – 11,3%.¹⁹⁰

Sin embargo, el paradigma del crecimiento económico de los últimos años es uno imperfecto. No se trata solo del desequilibrio de la balanza comercial, donde en 2005 se importaba dos veces más que se producía. Muchos de los éxitos de los últimos años son debido a las transferencias de dinero enviadas por los emigrantes moldavos desde extranjero, y también a un desarrollo en modo paradójico vinculado con las imperfecciones históricas del país.

El crecimiento del PIB esta suministrado por el consumo aumentado, que a su vez ya como mencionamos es gracias a la emigración y transferencias de dinero. El fenómeno de la emigración tomo amplitud a partir del año 1999. Las cifras acerca del número de ciudadanos moldavos encontrados fuera del país varían siempre. Las primeras declaraciones oficiales aparecieron en febrero 2003, publicados por el Departamento de Estadística. Así como, mencionan la cifra de los moldavos que tenían trabajo fuera o se encontraban en busca del trabajo se apreciaba a 234 mil de personas o 11,4% de la población activa. Anteriormente, en 2001 el Servicio de

¹⁹⁰ ROSCA, Ala: *Teoria si practica Statului Social: istorie si contemporanietate*, Chisinau, 2006, p. 125-128

Información y Seguridad mediatizó la información conforme cual casi 600 mil de los casi 2 millones de moldavos aptos de trabajo, se encontraban fuera del país¹⁹¹.

Actualmente, la compañía CBS-AXA que es una autoridad en el ámbito del auditorio está ofreciendo los resultados de investigación a que recurre también el FMI, estima que el potencial emigratorio del país o el contingente emigrante es de 571 mil de personas a 670 mil, que no han ido a trabajar fuera, pero expresaron el la intención de irse al extranjero. La suma total de transferencias creció en un modo espectacular, constituyendo 484 millones de dólares en 2003, 701 millones \$ en 2004 y 890 millones \$ en 2005.

Así como, en 2004 República de Moldavia se clasifica en el segundo lugar en lo que se refiere la cuota que tiene el PIB por las transferencias bancarias, además gracias a estas evoluciones Moldavia registra un desarrollo de servicios bancarios altos.

El papel de las transferencias para el bienestar de los ciudadanos moldavos es difícil de sobre apreciar. En media la transferencia constituye por lo menos 65% de la renta en las familias recipientes, en casi 41% de las familias que tienen emigrantes¹⁹². En 2003, los 484 millones de dólares enviados a casa por los emigrantes moldavos constituyeron el mas extensivo y eficiente mecanismo de asistencia material para sus familias, en comparación con solo 180 millones lei previstos por el Gobierno del país. Las transferencias representa la ventaja de focalización ideal para los necesitados, mientras que la asistencia social del Estado muchas veces sufre precisamente por la culpa de focalización deficiente.

En general, las transferencias aumentan la renta familiar, reducen la pobreza y aumentan el PIB mediante el consumo. Y sin embargo, para un Estado social activo, ellas tienen un efecto corruptivo, debido al hecho de que debilitan la presión sobre el

¹⁹¹ *Departamentul Statistică și Sociologie a mediatizat datele oficiale privind cetățenii moldoveni care muncesc peste hotare.* // Agenția de presă – Basa press, Chișinău, 20 februarie 2003, <http://www.basa.md>

¹⁹² LOGHIN, Ion: *Republica Moldova și fenomenul migrației în contextul extinderii Uniunii Europene.* // Conferința Internațională „Republica Moldova și Uniunea Europeană –parteneri pentru o Europă largită”. Departamentul Migrațiune, Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2003.

Gobierno, en lo que se refiere a acelerar las acciones para el crecimiento del bienestar de los ciudadanos.

Por lo tanto, queda viable hasta ahora la preinscripción inicial de la ECERP, acerca del cambio de paradigma y la calidad del crecimiento económico, de prestar más atención al volumen de inversiones, en las industrias y infraestructuras, la diversificación de la estructura económica, sustitución de la exportación de fuerzas de trabajo por exportación de mercancías y servicios. Sin embargo, todas estas dimensiones no vienen por nada a sustraer la atención de los éxitos de República de Moldavia, en su camino de desarrollo hacia un Estado verdadero social y democrático.

Los resultados en la lucha contra pobreza y desigualdad, tal como son ellos, tienen una importancia especial precisamente desde el momento que fueron realizados en un modo consciente, pragmático, con participación de todos los actores interesados. Es muy importante, desde el punto de vista de la continuidad, el hecho de que la reforma y el desarrollo socio – económico es una parte constituyente del Plano de Acciones Unión Europea-República de Moldavia, sabiendo que la integración europea de la República de Moldavia es declarado un objetivo de perspectiva en el marco de la ECERP. También la integración europea es el objetivo primordial del actual Gobierno.

A pesar de que últimamente a nivel nacional han sido emprendidas varias acciones de eficiencia y optimización del sistema de protección social, el nivel latente de desarrollo social-económico, como también los altos costos de las reformas en el ámbito social, condicionan una serie de provocaciones y limitaciones tanto a nivel de los servicios de asistencia social, como a nivel del sistema de protección social.

En 1998 el Gobierno de la República de Moldavia inició el proceso de implementación de la Estrategia de reforma del sistema de pensiones. La esencia de la Estrategia consistió en la creación de un sistema de seguros sociales estable desde el punto de vista financiero, que promueva la equidad social y permita el paso a un nuevo sistema de pensiones, que estimula la contribución y menos la distribución.

La estrategia preveía utilización de varios mecanismos de la reforma – desde el aumento de la edad de jubilación hasta la promoción de sistemas privados de seguros sociales. Pero, en 2002 fue aprobada la Ley sobre las pensiones de seguros sociales estatales, núm.156-XIV del 14.10.1998, mediante cual ha sido parado el aumento de la edad de jubilación y otras previsiones de la reforma.¹⁹³

Conforme a los datos del análisis actual del sistema de las pensiones de la República de Moldavia (*MTPS 2007*), la estabilidad financiera del sistema en el año 2006 puede ser caracterizada por un déficit de presupuesto de 30,4%, generado en gran parte por las siguientes **causas**:

- **Las tendencias demográficas de envejecimiento de la población y la migración de la población activa.**

El envejecimiento y la migración de la población de la República de Moldavia socavan considerablemente el sistema de seguros sociales, hecho que puede ser señalado mediante la correlación entre el número de la población ocupada y el número de las personas jubiladas.¹⁹⁴ En la *Tabla* de abajo nos está indicando la correlación entre la población activa, la ocupada y el número de las personas jubiladas. Claro, cuanto mayor es el número de las personas ocupadas, y menor el número de las personas jubiladas, más alta es la estabilidad del sistema de pensiones. Pero, en el período 2002-2006 el número de la población ocupada disminuyó 15,6%, pero el número total de las personas jubiladas disminuyó 2,1%.

Lo que llevó a un aumento de la presión financiera sobre las personas ocupadas en la economía. Si en el año 2002 la correlación entre las personas jubiladas y las ocupadas fue 1:2,4, en el año 2007 esta correlación constituyó 1:2,0.

Tabla 3.1. *La correlación entre la población activa y las personas jubiladas.*

Categoría de población	2003	2004	2005	2006	2007
Población activa, <i>miles de personas</i>	1615	1473,6	1432,5	1422,3	1346,0*

¹⁹³ En conformidad con el estudio *Políticas de Protección Social*, elaborado por M. Dilion, V. Pistrinciuc, para el Informe de la Situación por País 2007 – Expert Grup – Chişinău, 2007.

¹⁹⁴ El coeficiente del peso de la jubilación depende de la relación entre el número de pagadores de las contribuciones de jubilación y el número de los beneficiarios de las pensiones.

Población ocupada, <i>miles de personas</i>	1505,1	1356,5	1316	1318,7	1271,0*
Número total de las personas, <i>miles de personas</i>	634,5	627,6	620,7	618,3	621,4
Correlación entre la población activa y el número de las personas jubiladas	2,5	2,3	2,3	2,3	2,2
Correlación entre la población ocupada y el número de personas jubiladas	2,4	2,2	2,1	2,1	2

*primer semestre 2008, Oficina Nacional de Estadística de la República de Moldavia

- **La falta de uniformidad de las tarifas, de las contribuciones para varios sectores.**

Así, la legislación actual en el dominio de los seguros sociales del Estado como hemos mencionado es bastante complicada, incluyendo tarifas diferenciadas de aseguración para varias categorías de contribuyentes: empleados, empleadores y personas que desarrollan su actividad por cuenta propia.¹⁹⁵ Las tarifas de las cuotas de aseguramiento están diferenciadas por varias categorías de pagadores, pero la cuantía de éstas está establecida anualmente por el Parlamento.

En el año 2005 fue creada una categoría especial de contribuyentes – los empleados en la producción agrícola, que transfieran las contribuciones para las personas empleadas en conformidad con el contrato individual de trabajo. Pero, este momento condicionó aun más el empleo “ilegal” de los trabajadores en agricultura y, respectivamente, la disminución de las contribuciones al presupuesto de los seguros sociales del sector agrario.

Los empleados en agricultura contribuyen conforme a una tarifa más pequeña de 16% según la Ley de los Seguros Sociales de Estado del 2006. Pero, conforme a los datos del Ministerio, los empleados del sector agrario contribuyeron al presupuesto de los seguros sociales sólo 7,9%, mientras que gozaron de pensiones, compensaciones de 40% del presupuesto total.

¹⁹⁵ En la categoría de personas que desarrollan su actividad por cuenta propia están incluidos: personas físicas propietarias de terrenos agrícolas, emprendedores individuales, poseedores de patentes, abogados, notarios, personas que firmaron un contrato individual de seguro.

La desigualdad de la redistribución de los seguros sociales se refiere también a las pensiones privilegiadas “para algunas categorías de ciudadanos”. En 2004, en la Ley sobre las pensiones de seguros sociales de Estado, núm.273, fue incluido un capítulo aparte, que reglamentaba las pensiones para diputados del Parlamento, miembros del Gobierno, funcionarios públicos, consejeros locales. Así, los diputados del Parlamento y los miembros del Gobierno, al alcanzar la edad de jubilación, beneficiarán de una pensión de 75% del ingreso promedio mensual. Pero el actual Gobierno derogó la resolución de esta Ley, para configurar la normativa a la equidad social.

De modo que estos problemas condicionan, inevitablemente, el aumento de la inequidad y presión social, ejercitadas sobre la población ocupada, como también sobre el presupuesto de seguros sociales del Estado. Claro, esta situación está señalada por los empleados, manifestándose la reducción de la motivación de la población de contribuir al presupuesto de seguros sociales públicos. Así, el aumento de la presión sobre las personas empleadas genera fenómenos como “pagamiento escondido del salario (no oficial declarado)”, muchos empleados, sobre todo los del sector privado, no tienen confianza en la eficiencia del sistema de seguros sociales públicos.

- **La reducción de la tasa de reemplazo.**

La eficiencia de un sistema de jubilación está evaluada conforme a la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo representa la correlación entre la cuantía de la pensión y la cuantía media del sueldo calculado. A lo largo de los últimos años el aumento de las pensiones fue mucho más pequeño en comparación con el aumento de los sueldos, lo que condicionó reducción significativa de la tasa de reemplazo. En el año 1993 la tasa de reemplazo fue 60,4%, en 2000 este indicador disminuyó hasta 20,9%. A final, efectuando los re-cálculos de las pensiones en el año 2002, la pensión media aumentó 2,7 veces, o 174%. La tasa de reemplazo, al 1.01.2007, constituía 26,9% de pensión de jubilación (en 2005 – 30,1%, en 2003 – 30,5%). En 2006 la tasa disminuyó en comparación con 2005 un 3%.

- **El mecanismo débil de evaluación de los ingresos de los beneficiarios de asignaciones sociales.**

Concerniente a la política social ejercitada mediante las asignaciones sociales, destinadas al apoyo de varias categorías de personas que pasan dificultades, podemos mencionar que actualmente el sistema de seguros sociales dispone de un mecanismo complejo de concesión de ayudas pecuniarias. Actualmente, las asignaciones sociales están ofrecidas a base del pedido. El mecanismo de examinar los ingresos es mal desarrollado y la normativa en esta área está fragmentada.

Así, actualmente un solo beneficiario de protección social puede beneficiar de 11 tipos de prestaciones sociales. Esta situación está condicionada tanto por falta de una base de datos de los beneficiarios de asistencia social única, como por la imperfección del mecanismo de orientación de las indemnizaciones hacia las categorías más desfavorecidas. O, el fin de cada forma de asistencia social es ofrecer un soporte real a las familias vulnerables (padres desempleados, que tienen a su cuidado a las personas discapacitadas, con muchos hijos en riesgo de abandono, etc.).

Además de las limitaciones de la organización, la eficiencia del sistema de seguros sociales es estropeada también por la calidad, por el impacto de los seguros sociales. Así, a lo largo del período 2001-2006 la cuantía nominal de la pensión media en la República de Moldavia aumentó desde 139 lei hasta 457,51 lei (al 01.01.2007). Es evidente que este valor no permite una vida decente; así, la pensión media no cubre ni por lo menos 50% del valor del nivel mínimo de consumo y es 30% menor que el mínimo vital de 766 lei.

Por otra parte, conforme a la legislación vigente, existen categorías profesionales que gozan de una pensión muchas veces más grande que la pensión media. Así, la pensión media de jubilación es 8,7 veces más pequeña que la de los ex diputados, funcionarios públicos, miembros del Gobierno, etc.

- **Existen múltiples situaciones, problemas sociales, cuya atenuación no puede ser realizada sólo por intervenciones materiales.**

En estas situaciones se impone la creación de un sistema de servicios de asistencia social que prevenga la aparición de los problemas sociales, que reduzca su intensidad y rehabilite las capacidades del funcionamiento independiente, autónomo de los individuos y de los ciudadanos en dificultad.

Aunque en el período 2003-2006 fueron efectuadas modificaciones en la Ley sobre las asignaciones sociales públicas para algunas categorías de ciudadanos, las asignaciones para ellas fueron aumentadas en promedio 12-18%. Tomando en cuenta el volumen de estos incrementos, se puede concluir que ellos no tuvieron un impacto significativo sobre la calidad de la vida de las familias y de los niños en dificultad en las condiciones en que el sueldo promedio en la república era de 2050 lei (año 2007), pero los costos para la energía y servicios comunales están en el aumento permanente.

La asistencia social profesional tiene básicamente dos componentes indispensables: asistentes sociales profesionales y servicios de asistencia social. Empezando con 1994, el Ministerio responsable anunció el desarrollo del sistema nacional de asistencia social. En 1998 la profesión de asistente social fue introducida en el Catálogo de profesiones, pero sólo en 2006 fueron emprendidas las primeras acciones del empleo de los asistentes sociales a nivel local.

El marco institucional del ámbito de la protección de la familia y del niño, aunque sigue consolidándose, queda débil y fragmentado entre varias estructuras estatales – tanto a nivel central, como al local. Hay cinco ministerios diferentes, responsables para la protección social del niño (el Ministerio del Trabajo y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Asuntos Interiores), aun no existe ninguna estructura ejecutiva integrada responsable por la protección del niño y de la familia.

En lo que se refiere a los servicios para la familia y el niño a nivel comunitario, en los últimos 8 años fueron creados cerca de 87¹⁹⁶ de servicios, centros comunitarios

¹⁹⁶ El número es aproximado, resultando de los datos obtenidos de algunas organizaciones donantes, como FISM, UNICEF, PNUD, conforme a los datos del MSPS y de las estimaciones efectuadas a resultas de la consultación de los informes.

para los niños y las familias en distintas situaciones de riesgo e instituciones de alternativa de la institucionalización para reintegrar y rehabilitar a los niños que están en situación de riesgo. En todos los programas y las estrategias nacionales responsables de esta actividad es la Administración Pública local.

Claro, en medida que 85% de los gastos de los presupuestos locales es para el mantenimiento de las instituciones educativas de la localidad, no podemos hablar más de las inversiones en los servicios de asistencia social a nivel de la comunidad. La mayoría de los servicios comunitarios fueron iniciados con el soporte de las organizaciones internacionales y de las fundaciones de caridad. En estas condiciones se hace evidente la vulnerabilidad del sistema nacional de protección social frente a una “nueva ola de problemas sociales”. Por ejemplo, en 2005 la incidencia de drogadicción en la República de Moldavia era 28,1 por cada 100000 habitantes, pero la infección VIH está extendida preponderante en las filas de los jóvenes (55,8% - en el grupo de edad de 20-29 años); los adolescentes (10-19 años) constituyen el 10,3% del número de infectados por VIH. El número de las personas infectadas por VIH está creciendo. Otro problema ya tradicional para la República de Moldavia es la situación de los niños que están al cuidado residencial.

Así, conforme a los datos del Ministerio de Enseñanza de Moldavia hoy en día en los orfanatos y en las escuelas de hogar hay 11600 niños. Las causas de la institucionalización de los niños son diversas: 36% de los niños fueron colocados en las instituciones a causa de la enfermedad o de la minusvalía, 16% - después de la muerte de los padres, 27% - a causa de la pobreza en la familia, 8% - a causa de los problemas familiares, 4% - a causa del paro.¹⁹⁷

Otro desafío para el sistema nacional de asistencia social constituye la situación de los niños que están sin el cuidado de los padres como resultado de la emigración de éstos. Según los datos del estudio “Situación de los niños quedados sin cuidado de los padres a causa de la emigración”, realizado en 2006 por UNICEF, en República Moldava hay cerca de 35000 niños que tienen a los dos padres marchados

¹⁹⁷ *Situația copiilor instituționalizați*. Informe elaborado por el Programa de Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, junto con “EveryChild”. – Chișinău, 2005

al extranjero y 75000 – a uno de los padres. En la situación en que las funciones tradicionales de la familia están afectadas por los problemas sociales (migración, violencia, abandono, pauperización, etc.) el sistema de protección social debe intervenir para reducir el impacto de “la nueva ola de problemas sociales” y prevenir la mutación o la aparición de nuevos problemas sociales.

El contenido de las estrategias y de los programas de reformatión del sistema de protección social corresponde en gran parte a los problemas sociales, a las necesidades de las personas desfavorecidas. Pero, el riesgo más grande constituye la no implementación de estas estrategias.

- El proceso de envejecimiento de la población y la migración afectan considerablemente la estabilidad financiera del presupuesto de seguros sociales. El actual sistema de seguros sociales propone a sus beneficiarios un nivel bajo de seguros. En el caso del mantenimiento de las condiciones actuales de organización y distribución de los seguros sociales, especialmente de las pensiones de jubilación, la tasa de reemplazo se reducirá a continuación, por término medio un 0,5-1% cada 1-2 años. Asimismo, crecerá significativamente la diferencia entre el sueldo promedio calculado y la cuantía media de la pensión establecida. Si en 2005 esta correlación era 3,2 veces más grande a favor del sueldo, se puede pronosticar un crecimiento anual medio de 14% de esta diferencia.¹⁹⁸ La fijación de la edad de jubilación condiciona también el aumento de las pensiones recientemente establecidas. Si la tendencia de los últimos años se mantiene, entonces las esperanzas del crecimiento del número de pensiones establecidas de nuevo en los últimos años puede ser un promedio de 9%, lo que afectará gravemente la estabilidad y el funcionamiento del sistema de seguros sociales.
- El mantenimiento de las desigualdades con referencia a la redistribución de los seguros sociales para algunas categorías de empleados reducirá considerablemente la motivación de contribuir al presupuesto de seguros

¹⁹⁸ Término medio calculado a base de los resultados de la modelación de la evolución del sistema de pensiones // El sistema de pensiones de la República de Moldava: peritaje actuarial. – Chişinău: MPSFN, 2007, p.79.

sociales estatales. A su turno, la motivación reducida de los empleados de contribuir generará una nueva ola de abstención en el pago de impuestos y reducción de las contribuciones al fondo de seguros sociales.

- El mantenimiento del mecanismo complicado, sin una evidencia individual, “fraccionado” en diversas formas de prestaciones y asistencia social de concesión de las indemnizaciones sociales, reducirá a continuación el efecto sobre la vulnerabilidad de la familia. O, la falta de algunos programas unificados de apoyo a la familia, la falta de un mecanismo de evidencia única de los beneficiarios disminuye el valor real de este apoyo. Por ejemplo, a la asignación para el mantenimiento de los niños con minusvalidez en 2006 no superó un total de 137 lei. El valor de esta asignación es por debajo de toda crítica y puede generar un solo fenómeno – el abandono y la institucionalización de los niños con necesidades especiales. A su turno, el cuidado residencial de los niños con varias necesidades reduce considerablemente la integración social de estos niños. El mantenimiento del mecanismo centralizado de organización de las asignaciones sociales estatales para algunas categorías de ciudadanos incrementará el aumento de la diferencia entre el valor de las asignaciones sociales y el sueldo promedio en economía, y también los costos del nivel mínimo de consumo.
- La tendencia de crear varios servicios de asistencia social puede generar la aseguración con recursos adecuados el mantenimiento y el desarrollo de estos servicios por la administración pública local. O, para muchos presupuestos locales la identificación de una suma adicional a los gastos existentes, de 150-250 mil lei anuales, es un lujo. Por eso, como una de las recomendaciones para la política social de la República de Moldavia será la creación de estas instituciones que debe ser efectuada a base de dos principios: 1) la contratación social de las ONGs activas y 2) a base del examen y de la evidencia de las necesidades comunitarias acerca de estos servicios.

- La capacidad reducida de gestión, de financiación de las fuentes públicas a los servicios de asistencia social a nivel local genera inigualdad entre las localidades en lo que se refiere a la aseguración con servicios, centros comunitarios de (re)integración y soporte a los niños y familias desfavorecidas, a los ancianos solitarios. El número actual de servicios sociales no cubre las necesidades reales, que puedan responder a los problemas, como: el abuso contra los niños, el abandono de los niños, la exclusión social de los jóvenes, la disfuncionalidad de las familias, etc. La falta de una red de servicios singulares de asistencia social genera el riesgo de la “cristalización” de los problemas sociales mencionados más arriba y de la aparición de nuevos problemas sociales que tendrán un impacto negativo sobre la familia, la habilitación socioeconómica de la joven generación y, respectivamente, reducirá considerablemente los indicadores demográficos.

Y lo que no es menos importante, son las señales que tenemos ahora de que las cosas evalúan hacia un crecimiento del bienestar, una aseguración cualitativa de asistencia social y un mínimo de existencia adecuado a las circunstancias actuales. Actualmente, el Parlamento de la República de Moldavia trabaja en el proyecto de la ley de evaluación y acreditación en el ámbito de la asistencia social. Ya que ahora, el Gobierno recientemente adoptó un nuevo Reglamento de cálculo para el mínimo de existencia, que va a mejorar tanto en el aspecto cuantitativo como y en el cualitativo, que entró en vigor en 2007.

Desde un marco general, nos permite resumir que la abnegación de la República de Moldavia delante de las ideas del Estado social es irrevocable y los pilares de este modelo de Estado social llevarán al final a una política social coherente, que logra vislumbrarse de una manera más y más optimista.

En la misma línea de investigación de nuestro análisis comparativo pasaremos a continuación a sintetizar las políticas sociales españolas, que se inician con los antecedentes legislativos como la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y el Retiro Obrero Obligatorio de 1919 que ponen la base del sistema de protección social en

España. Los primeros seguros sociales surgieron por ramas de aseguramiento y protegían grupos muy específicos de asalariados siempre que no superaran unos límites de ingresos.

Pero una manifestación de los derechos sociales tiene lugar en España en los años 60, iniciando el desarrollo de las políticas sociales. En esa década en España se despliega una tímida apertura bajo el régimen autoritario del franquismo, lo que coincide con movimientos de avance en el sistema de protección social que no tendrán ya retroceso.

En este sentido el marco general en el que se desarrollan las políticas sociales por parte del Estado español se encuentra definido por los límites jurídicos de la Constitución, que en su artículo 1 expresa que “España se constituye en un Estado social y democrático que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Otorga a los derechos sociales (derechos a la educación, sanidad, trabajo, a la protección a la familia, a la vivienda, a la suficiencia económica de la tercera edad, a la promoción de la juventud, etc.) un carácter constitucional e insta a los poderes públicos a promover las condiciones favorables para su materialización.

También hay que mencionar la distribución de competencias que se configura en España en materia de política social según:

- La Administración Central del Estado tiene la competencia de la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social.
- Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva sobre asistencia social y servicios sociales y ejecución legislativa y organización y gestión de los servicios de la Seguridad Social.
- Las corporaciones locales tienen competencia en la organización y gestión de los servicios sociales de la atención primaria.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta el papel de la iniciativa privada, que será objeto de análisis específico más adelante. Apuntar sólo aquí su papel histórico

en la implantación de los servicios sociales, y su función irremplazable en parcelas importantes de la política social.

Desde el marco normativo el Real Decreto 2225/93 regula en el nivel estatal todas las subvenciones públicas, lo que incluye dos bloques: las propias del antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Sanidad y Política Social) y las derivadas de la asignación tributaria del IRPF, para fines de interés social.

Conviene recordar que la protección social que se configuran en los dos países de nuestro análisis comparativo tienen una característica común: *la dualización de los colectivos protegidos*: por una parte las personas activas en el mercado laboral cuya protección corresponde a la Seguridad Social y por otra las personas excluidas del mercado laboral formal, a cargo de los Servicios Sociales y de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

En el ámbito de la política social el recurso fundamental en España se construyó a partir del sistema de Seguridad Social, que reconoce como derecho en el artículo 41 de la Constitución, en el que se explicita como se ha mencionado antes que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

De esta manera, la Seguridad Social contempla la concesión de una serie de prestaciones que se ocupan "de prever, reparar, o superar determinadas situaciones de infortunio o estados de necesidad concretos, que suelen originar una pérdida de ingresos o un exceso de gastos en las personas que los sufren".

En este marco general, la institución Seguridad Social, tiene el rango de Secretaría de Estado, se encuadra actualmente en los programas y actuaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración, también, Ministerio de Sanidad y Política Social que engloba los servicios, prestaciones y normativa sobre empleo, trabajo, relaciones laborales, seguridad social, migraciones y programas destinados a jóvenes, mujeres,

menores, mayores y aquellos colectivos que, por sus características especiales, necesitan protección social.

En concordancia con la presente normativa, el sistema de la Seguridad Social español se caracteriza por proteger las contingencias no sólo de las personas asalariadas y trabajadoras autónomas, sino de toda la población: ampliación de su campo de acción desde la esfera contributiva a la no contributiva, con una vocación universalizadora. Esto es, además de proteger a las personas que por sus actividades laborales se han situado en el grupo de cotizadores al sistema de la Seguridad Social, actualmente también las personas que no han contribuido al sistema o lo han hecho insuficientemente, se encuentran englobadas en el sistema de protección. De esta manera, la estructura actual del sistema la Seguridad Social en los dos países tiene una similitud que se conforma en dos niveles:

- Un nivel contributivo, público y obligatorio, para las personas que se encuentran inmersas en el mercado de trabajo. Este es un nivel intensivo que se convierte en extensivo para las personas desempleadas. Se financia mediante las cotizaciones sociales de las personas trabajadoras a través de un sistema de reparto y proporciona rentas de sustitución proporcionales a la cotización, con unas cuantías mínimas.
- Un nivel no contributivo para las personas que han quedado al margen del mercado de trabajo, en situación de necesidad y por razón de edad, enfermedad o cargas familiares. Se financia mediante los presupuestos generales del Estado. Se puede considerar como un nivel de prestaciones de subsistencia por su objetivo y también por sus cuantías, que siempre son más bajas que las del nivel contributivo.

El sistema contemporáneo de la política social está diseñado hoy para que las personas que se encuentren en el nivel contributivo y que sean sujetos de procesos de pérdida de esta condición, puedan pasar al nivel no contributivo o asistencial sin pérdida radical de protección social. Pero decimos "sin pérdida radical" porque sí se da una disminución en la intensidad protectora, tanto en lo que se refiere a la cuantía

de las prestaciones como en la cobertura de alguna de ellas: las pensiones no contributivas no dan derecho a pensiones de otra categoría, y, como se ha mencionado anteriormente las cuantías son sensiblemente inferiores en casi todos los tipos.

Desde la perspectiva normativa la actual acción protectora de la Seguridad Social en España viene establecida en la Ley 1/1994 o Ley General de la Seguridad Social, que contiene:

- La asistencia sanitaria y la recuperación profesional en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente. Tiene por objeto la prestación de servicios médicos y farmacéuticos destinados a conservar o restablecer la salud de las personas beneficiarias. Estas son, tanto las que trabajan por cuenta ajena, como las que lo hacen en la modalidad de autónomas o por cuenta propia, como las que no trabajan. Tiene una cobertura universal, que se amplía a población inmigrante con unos mínimos requisitos (residencia legal o empadronamiento). Las prestaciones económicas en las situaciones de:
 - *Incapacidad temporal*: situación en la que se encuentran los/as trabajadores/as debido a enfermedad común o profesional y accidente laboral o no, mientras reciben asistencia sanitaria de la Seguridad Social.
 - *Maternidad*: se refiere a los períodos de descanso a los que tienen derecho las mujeres trabajadoras con motivo del nacimiento de sus hijos o hijas. Se extiende a las situaciones de acogimiento o adopción. También cubre el riesgo durante el embarazo o período de suspensión del contrato de trabajo en el supuesto de que la mujer deba cambiar de puesto al constituir éste un riesgo para su salud o la del feto.
 - *Incapacidad (en sus modalidades contributiva y no contributiva)*: la primera de éstas se refiere a la situación en la que queda el/la trabajador/a que, después de haberse sometido a tratamiento, presenta reducciones anatómicas y funcionales graves y susceptiblemente definitivas, que disminuyen o anulan su capacidad laboral. Existen varios grados de incapacidad:

Incapacidad permanente parcial para la profesión habitual

Incapacidad permanente total para la profesión habitual

Incapacidad permanente absoluta para todo trabajo

Gran Invalidez

En lo que se refiere a la modalidad no contributiva en España existe una única valoración, sustentada en la calificación de minusvalía con un 65% o más de limitación. En este apartado hay que añadir las pensiones por invalidez de los sistemas SOVI, FAS y LISMI.

Tanto el SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez), como el FAS (Fondo de Asistencia Social) y el subsidio de la LISMI (Ley de Integración social del Minusválido), están extinguidos, pero todavía existen personas que perciben pensiones derivadas de esos sistemas y que han optado por no cambiar a una pensión no contributiva. Hasta que subsistan los dos últimos tipos son pensiones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado español. El SOVI tenía la modalidad de vejez, invalidez y viudedad. El FAS sólo de invalidez y ancianidad. La LISMI, sólo subsidio de invalidez por minusvalía.

- *Jubilación (en sus modalidades contributiva y no contributiva)*. En la primera supone haber alcanzado la edad de 65 años y tener más de 15 años cotizados. También existe la posibilidad de jubilación anticipada a partir de los 60 años con coeficientes reductores en la cuantía de la pensión. La modalidad no contributiva exige la edad de 65 años y unos límites de ingresos propios y familiares. En este apartado hay que añadir las pensiones de jubilación del antiguo SOVI, y las asistenciales del antiguo FAS.

- *Desempleo (en sus modalidades contributiva y asistencial)*. Situación en la que se encuentran las personas, que pudiendo y queriendo trabajar, hayan perdido su empleo o lo tengan reducido, de forma temporal o definitiva. La modalidad asistencial entra en función cuando se hubiera agotado la prestación contributiva y tengan responsabilidades familiares, o no las tengan pero sean mayores de 45 años, emigrantes retornados, liberados de prisión, o mayores de 52 años.

- *Muerte y supervivencia.* Recoge las prestaciones establecidas por motivo del fallecimiento del/la trabajador/a. Estas prestaciones son: auxilio por defunción, pensión de viudedad, pensión de orfandad, pensión y subsidio en favor de familiares e indemnizaciones especiales en casos de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

- Prestaciones familiares por hijo a cargo, en sus modalidades contributiva y no contributiva. Son prestaciones económicas periódicas para familias con rentas limitadas o con hijos/as con discapacidad. También existen prestaciones de pago único por nacimiento de hijo/a (a partir del segundo) o parto múltiple. Recoge también prestaciones no económicas para personas que se encuentren trabajando: excedencia para el cuidado de hijos/as menores de 3 años.
- Las prestaciones de servicios sociales. Se realizan mediante programas de apoyo en colaboración con las autoridades locales. Los principales son:

- Programa de apoyo a familias en situaciones especiales:

Programa para la educación familiar y atención de familias desfavorecidas y en Situación de riesgo

Programa de apoyo a familias monoparentales

Programa de orientación y/o mediación familiar

Programa de apoyo a familias en cuyo seno se produce violencia familiar.

- Programa contra la exclusión social

- Programa de Desarrollo Gitano

- Programas experimentales en el ámbito de la infancia maltratada

- Programas para favorecer la conciliación entre la vida familiar y laboral a través de la atención a la primera infancia

- Programas para el desarrollo del plan estatal del voluntariado

- Programas de ejecución de medidas para menores infractores

- Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales

- Programas del Plan Gerontológico y programas de Alzheimer y otras demencias

- Plan de Integración social de los inmigrantes
- Plan de acción para personas con discapacidad

En este contexto la acción protectora en España corresponde al Régimen General de la Seguridad Social. En líneas generales, el resto de los regímenes la contienen de igual forma, excepto sobre todo en lo que se refiere a las prestaciones por desempleo que no la tienen el Régimen especial Agrario, el de Trabajadores Autónomos y el de Empleados del Hogar.

Al mismo tiempo dado la importancia que tiene el empleo para la integración social, en España existen una serie de actuaciones encaminadas a favorecer a determinados grupos sociales, con programas específicos, como el del trabajo protegido para personas minusválidas, mujeres, jóvenes, emigrantes retornados o desempleados. Lo que en cambio en la República de Moldavia estas acciones aún siguen poco desarrollados. Por esta razón los especialistas en política social de la República de Moldavia deben de tener en cuenta este momento de la integración social para sus categorías sociales.

En continuación en lo que se refiere a las prestaciones de servicios sociales del Sistema de la Seguridad Social, debemos hacer una referencia especial a la entidad gestora del IMSERSO, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, transformación del antiguo INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales) por el Real Decreto 140/1997 lo que supuso la ampliación de sus competencias en materia de inmigración.

El INSERSO fue creado en 1978 (Real Decreto-Ley 36/1978) para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social. Hasta 1997, los colectivos a los que dirigía su acción eran las personas mayores y las que presentaban alguna discapacidad reconocida, así como las personas extranjeras solicitantes de asilo y refugiadas, y su estructura estaba enfocada para el ámbito nacional. Este modelo fue modificado por el proceso de transferencias de las comunidades autónomas, que culminó a principios de 1998, de forma que en la

actualidad la entidad sólo mantiene Direcciones Provinciales en las ciudades de Ceuta y Melilla y los centros de referencia de ámbito nacional.

Las competencias esenciales del IMSERSO son:

1. La gestión de las pensiones de invalidez y jubilación no contributivas. Esta competencia está transferida a las comunidades autónomas, con excepción de Ceuta y Melilla.

2. Servicios sociales complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social en favor de la tercera edad y de las personas discapacitadas:

- Para la tercera edad, incluye los centros, residenciales (residencias de válidos, asistidas y mixtas) y de día (hogares y clubes), y el servicio de tele-asistencia domiciliaria. La gestión de estos centros y servicio ha sido traspasada a las comunidades autónomas. Así mismo, existen programas de termalismo y vacaciones que no han sido objeto de traspaso a las comunidades autónomas, aunque algunas de éstas, han generado sus propios programas en estas materias.

- Para las personas discapacitadas, la prestación de servicios sociales se realiza a través de centros: Centros Base (información y valoración), Centros de atención a minusválidos psíquicos y Centros ocupacionales, gestionados por las comunidades autónomas, y Centros de atención a minusválidos físicos y Centros de recuperación de minusválidos físicos, con la gestión centralizada en el IMSERSO.

3. La asistencia, promoción e integración social de inmigrantes, desplazados, solicitantes de asilo y refugiados. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración han pasado a ser competencia del Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración a tenor de los Reales Decretos 1449/2000, 583/2000 y 345/2001.

4. La relación con organismos extranjeros e internacionales y la asistencia técnica a los programas de cooperación internacional dirigidos a la población de su ámbito de acción.

Las prestaciones básicas de la Seguridad Social en los ambos países, son de dos tipos: en dinero como pensiones, prestaciones por desempleo, enfermedad y por hijos a cargo, y en especie o de servicios sociales, como residencias, centros de rehabilitación, servicios sociales y prestaciones técnicas de diverso tipo.

Las prestaciones económicas de la Seguridad Social española tienen la caracterización clásica de económicamente evaluables, personales (no se asegura un bien sino el riesgo de las personas), individualizables (asegura a individuos o familias) y redistributivas, exigiendo que no haya contrapartida simultánea y equivalente por parte de la persona beneficiaria.¹⁹⁹

Por lo que respecta a los servicios en especie, o servicios sociales, dado que gran parte de ellos, en virtud de las transferencias efectuadas a las comunidades autónomas están gestionados por éstas, el análisis específico lo vamos a realizar posteriormente en el punto dedicado al Sistema de Servicios Sociales.

Según la normativa española la actual estructura del Sistema de la Seguridad Social español está integrada por:

- El Régimen General
- Los Regímenes Especiales, que comprenden:
 - Agrario, por cuenta propia y por cuenta ajena;
 - Trabajadores del Mar;
 - Trabajadores autónomos;
 - Minería y Carbón;
 - Empleados del hogar;
 - Estudiantes;

Desde el marco institucional la gestión del sistema de política social se atribuye a entes públicos con personalidad jurídica propia, adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social: la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina.

¹⁹⁹ ALARCÓN, Manuel R: *Hacia el derecho de la protección social*. En López J. (coord.) “Seguridad Social y protección social: temas de actualidad”. Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1996. pp. 11-34.

Pasamos a continuación a comentar una de las medidas más importantes de la política social que es la que afecta a una de las contingencias de más envergadura, cuantitativa y cualitativamente hablando, para el sistema social de los dos países de nuestro análisis: *la jubilación*. Las pensiones y su sostenibilidad fue el objeto del “*Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*”, más conocido como el Pacto de Toledo, que fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 6-04-1995.

Este fue el resultado de un largo proceso que comenzó en 1993 en el Congreso de los Diputados, donde se empezó un proceso de reflexión mediante la tramitación, debate y aprobación de una Proposición no de Ley por la que se plantea la creación de una Ponencia en la Comisión de Presupuestos de la propia Cámara, con el objetivo de estudiar el sistema de la Seguridad Social y hacer al Gobierno español de entonces las propuestas o recomendaciones necesarias para el mantenimiento del sistema y garantizar su viabilidad futura.

La Ponencia creada en febrero de 1994 realizó sus trabajos durante más de un año. En la elaboración de la Ponencia participaron expertos y especialistas de la Universidad, de la Administración Pública, de la Seguridad Social, agentes sociales, representantes de organizaciones de pensionistas, etc., para aportar sus conocimientos y realizar sus propuestas. Los parlamentarios españoles, con este bagaje, realizaron un informe-propuesta que fue aprobado en la última de las reuniones que tuvo lugar en Toledo. Este fue el motivo de que periodísticamente se le conociera como el Pacto de Toledo y así se le ha seguido llamando oficial y popularmente.

En suma, el documento elaborado por la Ponencia se debatió y aprobó por la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados el 30-03-1995, y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6-04-1995, alcanzando en práctica la unanimidad. El acuerdo representa, pues, un compromiso de todos los partidos políticos con representación parlamentaria para el mantenimiento y consolidación del

actual sistema de protección social en lo que se refiere a las pensiones. El contenido fundamental de las recomendaciones que ponía el documento es el siguiente:

- 1) Separación y clarificación de las fuentes de financiación: la cobertura de las prestaciones contributivas dependerá de las cotizaciones sociales y la financiación de las no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de los Presupuestos Generales del Estado.
- 2) El sistema contributivo deberá presentar presupuestos equilibrados y tender a la constitución de reservas que serán dedicadas a evitar incrementos en las cotizaciones. Se prevé para el impulso de esta medida un plazo de dos años, al asegurar que no se contaba en aquel momento con margen económico para ello.
- 3) Las bases de cotización deberán coincidir con los salarios reales, aplicando un único tope de cotización, el máximo. Esto supone un aumento de las cotizaciones para las personas que cotizaban por categoría y no por salario.
- 4) La acción protectora debe corresponderse con la aportación contributiva. Con ello se pretende evitar que existan pensiones idénticas para personas jubiladas que hayan cotizado a lo largo de sus vidas de forma diferente.
- 5) Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular. Supone la lucha contra la economía sumergida y el fraude a la Seguridad Social. El Gobierno se plantea mejorar los servicios de Inspección. Se plantea la generación de “tarjetas inteligentes” que, a la vez que mejore la relación de las personas con el sistema, favorezca el control del Estado, sobre todo el abuso farmacológico y otras situaciones anómalas.
- 6) Simplificación e integración de los Regímenes Especiales. Supone la reducción de los regímenes existentes y la homogeneización del sistema público de pensiones, de modo que el Régimen General deje de soportar el gran déficit y deficiencias del resto, sobre todo de los regímenes Agrario, de Empleados del Hogar y de Trabajadores Autónomos.

- 7) La eficacia gestora del sistema deberá reafirmarse a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de las prestaciones.
- 8) La reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo. Esta medida se sitúa en la línea del *Libro Blanco* de la Unión Europea, y está condicionada a que las posibilidades financieras lo permitan.
- 9) Reforzamiento del principio de equidad y del carácter contributivo del sistema, instando a la correspondencia entre lo que se ha cotizado y lo que luego se percibe en la jubilación. Esta medida se puede aplicar teniendo en cuenta toda la vida laboral y no sólo los 8 años anteriores.
- 10) Edad de jubilación flexible, manteniendo la edad actual de 65 años, pero favoreciendo medidas de mantenimiento en la vida laboral con exoneración total o parcial de las cotizaciones.
- 11) Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática en relación con el IPC.
- 12) Reforzamiento del principio de equidad elevando la edad máxima de percepción de las pensiones de orfandad o la mejora de las pensiones de viudedad.
- 13) Necesidad de medidas que mejoren la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez a fin de que disminuya el fraude: medidas de inspección, valoración adecuada, y devolución de prestaciones en caso de no ser correspondientes.
- 14) Establecimiento de complementariedad del sistema con medidas de ahorro, planes de pensiones de empresas y privados, y medidas de rescate de estos planes en situaciones de máxima dificultad.
- 15) Análisis y seguimiento del sistema. Se proponía que cada cinco años se cree una Ponencia que estudie el presente y el futuro del sistema de la Seguridad Social, como garantía de continuidad del mismo.

En este sentido el Pacto mencionado, a pesar del consenso que lo hizo posible y de la alta consideración social que consiguió al elevar el tema de las pensiones y su

sostenibilidad a rango de cuestión de Estado, ha sido criticado por insuficiente al contener medidas que se reducen a mantener el diseño básico del sistema y mejorar en lo posible su acción protectora sin asegurar el futuro de las pensiones porque no alude al eventual aumento de las cotizaciones, única fuente de financiación, si fuera necesario extender la acción del sistema. Sí se ha conseguido la revalorización de las pensiones con relación al IPC, antigua reivindicación sindical.

Al mismo tiempo la de la equiparación de la pensión mínima al Salario Mínimo Interprofesional no fue planteada siquiera. Tampoco se ha avanzado en otra medida importante: la equiparación de los regímenes especiales con el régimen general. Una de las principales críticas que ha recibido es el de haber fracasado en su filosofía de consenso, dado que las pensiones han seguido siendo objeto de utilización partidista y de manipulación política.²⁰⁰

Además, se teme por la clara tendencia a la asistencialización presente y futura del sistema que suponen las medidas restrictivas de acceso a las pensiones y la incentivación, vía bonificaciones fiscales, de los planes privados de pensiones.²⁰¹

En esta línea de análisis el Pacto de Toledo dio lugar, tras la victoria electoral del Partido Popular en 1996, al Acuerdo de Consolidación del Sistema de Seguridad Social de ese mismo año entre el Gobierno español y las organizaciones sindicales mayoritarias, el cual dio paso a la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

En este marco la Ley entra en pleno vigor en 2002 cuando se ha alcanzado la ampliación a 15 años cotizados para el cálculo de la cuantía de la pensión. Además, supuso un avance en el tema de la separación de fuentes de financiación al establecer que las prestaciones de naturaleza no contributiva se financiasen con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y otros de sus logros fueron el introducir la revalorización automática de las pensiones en función del índice de precios al

²⁰⁰ HERCE, Jose A. y ALONSO, Javier: *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*. La Caixa, Estudios Económicos, 2001.núm. 19.

²⁰¹ SUBIRATS, Joan y GOMÁ, Ricard: *La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España*. En GOMA, R. y SUBIRATS, J. (Coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, 1998. pp. 366- 387.

consumo y la creación del Fondo de Reserva con cargo a los excedentes de las cotizaciones.

Hay que mencionar que una de las ventajas innegables que contiene el Pacto es el de su revisión, esto es, la capacidad de renovación de los acuerdos tomados y del necesario análisis de los problemas de las pensiones y el debate social sobre ellos. En noviembre del año 2001 se realizó la primera Comisión de Seguimiento del Pacto, de la que hay que resaltar el acuerdo de ampliar la jubilación anticipada en supuestos antes no previstos y el aumento de la cuantía de las pensiones mínimas.

Al mismo tiempo la Comisión de Lucha contra el Fraude creada a instancias del Pacto ha dado resultados en lo referente al control de las pensiones de invalidez, pero no así en el control del gasto farmacéutico. Al respecto, la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública (FADSP), hizo público el informe *Irregularidades en el Mercado del Medicamento*” en julio de 2002, en el que se afirmaba que España es el país que más gasta de Europa y que el uso de medicamentos genéricos había resultado muy pobre, sólo el 3,4% de los productos recetados y que el número de recetas no ha aumentado pero sí el gasto. La dinámica que se habría establecido es, por una parte, que los médicos, hostigados por los laboratorios prescriben los medicamentos más caros y, por otra, el “regalo” o descuento que los laboratorios de genéricos realizan a los farmacéuticos pero que son cobrados a los enfermos.

En el contexto de nuestro análisis con respecto a otra similitud de las políticas sociales más recientes con relación al sistema de las pensiones, tratan de conjugar las necesidades de la población con las del sistema financiero en los dos países, sobre todo ahora con la crisis financiera mundial. Éste se encuentra desnivelado por el aumento progresivo que las personas jubiladas van a protagonizar y la disminución de las personas activas en el mercado laboral y, por consiguiente, del nivel de cotización, fuente de financiación de la Seguridad Social.

Las previsiones que se realizan sobre el sistema de pensiones no son muy halagüeñas. Según el conocido autor Esping-Andersen²⁰² existen varias propuestas para hacer frente al reto que van a suponer las pensiones en el horizonte del año 2030. Una de ellas es la privatización del sistema, lo que supone transferir su responsabilidad del ámbito público al privado sin resolver el problema. La segunda es reducir las prestaciones, lo que se descarta en el debate europeo por el consenso que existe de garantizar un buen nivel de vida para la tercera edad. La tercera es maximizar la población activa, lo que supondría aumentar el número de cotizantes en dos grupos de población, mujeres e inmigrantes.

Refiriéndose al aumento de las mujeres en el mercado laboral, otros países que tienen tasas de actividad femenina más alta, como Dinamarca, no tienen resuelto el problema, y respecto a la inmigración, ésta tendría que aumentar hasta niveles que no son previsibles. Por último, la propuesta que parece más factible es la de prolongar la vida laboral de los/as actuales trabajadores/as.

Actualmente el final de la vida laboral se sitúa entre los 58-59 años. El autor opina que si fuera posible alargarla hasta los 66-70 años, el problema quedaría resuelto. Ejemplo de este modelo de política social en España es la reforma prevista en la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Esta norma es fruto del acuerdo suscrito el 9-04-2001, entre el Gobierno, las organizaciones empresariales y el sindicato Comisiones Obreras (La Unión General de Trabajadores no la asumió), denominado Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social (2001-2004).

Tiene como finalidad el que la jubilación no impida la presencia activa de los ciudadanos y ciudadanas, hecho que repercutiría en la autoestima de las personas afectadas, beneficiaría al sistema de pensiones y favorecería al conjunto de la sociedad al poder contar con el conocimiento y la experiencia de las personas mayores.

²⁰² ESPING ANDERSEN, Gosta: *El futuro de las políticas para las personas mayores en Europa*. Revista Arxius, núm. 6, 2002 pp. 7-16.

Es un hecho real que actualmente las personas a la edad actual de jubilación, 65 años, generalmente se encuentran bien de salud, son capaces de continuar en sus actividades laborales y además y en gran parte de ellas lo desean. Ya anteriormente hemos comentado la opinión favorable a la prolongación de la vida laboral por parte de diversos autores que inciden en el beneficio que tendría, sobre todo, para la financiación del sistema. La medida tiene, en concreto, las siguientes correspondencias: la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y la realización de actividades laborales, la exoneración del pago de parte de las cotizaciones sociales de las personas que decidan voluntariamente continuar trabajando, y la posibilidad de que el cálculo de la pensión supere el 100 por 100 del porcentaje a aplicar a la base reguladora cuando las personas a jubilar hayan trabajado después de los 65 años y más de 35 a lo largo de su vida laboral lo que significaría poder percibir más cuanto más tarde se jubilen.

Además de la posibilidad de prolongar la vida laboral, otras medidas que pueden ser efectivas, según el autor Herce²⁰³ son, el aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora, la actualización de todas las pensiones por debajo del IPC, y los incentivos fiscales a los fondos de pensiones privadas complementarias.

Con respecto a la contribución de la inmigración al sistema español, el autor Navarro afirma que es innegable pero tiene una base falsa: no es cierto que hagan falta personas trabajadoras extranjeras en España, ya que tenemos uno de los más bajos porcentajes de población ocupada de la Unión Europea.²⁰⁴

Si las mujeres españolas y los jóvenes se integraran en el mercado laboral, lo que podría conseguirse con salarios dignos y la ampliación de los servicios de proximidad, las necesidades de mano de obra quedarían cubierto. Realmente cuando se dice que hace falta mano de obra en España, sólo se dice en realidad que lo que hace falta es mano de obra barata.

²⁰³ HERCE, Jose A: *La reforma de las pensiones en España*. En CASTELLS, Antoni y BOSCH, Núria (dir.), "El futuro del Estado del Bienestar". Civitas. Madrid, 1998 pp. 339-354.

²⁰⁴ NAVARRO, Vicenc: *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona. Anagrama. 2002, pp.67-69

Otra de las últimas medidas tomadas en la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo de 2001, respecto a las pensiones de viudedad y orfandad, es el aumento de sus cuantías. Esta es una antigua reivindicación sindical, motivada por el nivel bajo de esas percepciones. Supone un aumento cuantitativo para las personas viudas, en mayor medida si no tienen cargas, lo que viene a beneficiar sobre todo a mujeres ancianas y la compatibilidad de la pensión en algunos casos, con un nuevo matrimonio.

Las pensiones de orfandad se ven afectadas en el aumento de la edad límite para percibir las en un año, quedando hasta los 22 años cuando fallezca el padre o la madre y hasta 24 en el caso de fallecimiento de ambos. El acuerdo también contiene el aumento de las pensiones mínimas de jubilación y del SOVI, por encima de la cláusula de revalorización.

En octubre de 2003 se produce una nueva resolución de la Comisión de Seguimiento del Pacto, en la que se constata la vigencia de las líneas básicas del Pacto original y se introducen como recomendaciones más importantes la necesidad de la continuidad en la dotación del Fondo de Reserva, la equiparación entre trabajadores del Régimen General con el del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, el impulso al empleo y la prolongación de la vida laboral mientras sea posible, la persistencia en la lucha contra el fraude sobre todo en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, asegurar la cobertura de necesidades de las pensiones de viudedad y orfandad, la persistencia de los principios de solidaridad y garantía de suficiencia y la conveniencia de potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva.

Actualmente el debate sobre la Seguridad Social es el debate sobre la privatización selectiva del sistema en casi todos los países europeos. Selectiva porque el apoyo popular a los sistemas de protección social es muy extenso e intenso y una privatización radical supondría un cambio político de cierto riesgo. Pero privatización real tanto por la introducción de la gestión privada en los servicios sociales de la Seguridad Social cada vez más concertados con la iniciativa privada, como por el

fortalecimiento del principio de capitalización de las carreras de seguro y por el desarrollo e incremento de los fondos privados de pensiones de tipo profesional e individual. Por ejemplo, las personas partícipes de planes privados de pensiones en España han pasado de 627.958 en 1990, a 6.533.066 en el año 2002, lo que representa casi el 40% de la población española ocupada de este año.²⁰⁵

Con la actual reestructuración de la Seguridad Social se amplía el espacio protector asistencial, más barato en los Estados progresivamente asistencializados y privatizados como respuesta a la internacionalización del capital y a los cambios en la estructura social en las sociedades avanzadas.

Una de las diferencias y otro factor a tener en cuenta son los cambios poblacionales que la inmigración produce sobre todo en los países europeos. Por una parte la población trabajadora va a aumentar, pero por otra, hay una población inmigrante sin cobertura laboral que tiene que ser atendida: las familias de inmigrantes suelen ser numerosas y la cobertura sanitaria que requerirán aumentará los gastos sociales: la posibilidad de compensación de unas y otras partidas es un importante aspecto a tener en cuenta.

En lo relativo a la protección por desempleo las medidas que se pretendieron adoptar resultaron muy conflictivas, hasta el punto de ser motivo de unas nuevas huelgas generales (20 de junio de 2002). El real decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, fue aprobado por la vía de urgencia y sin el acuerdo de los sindicatos.

En este contexto las medidas más controvertidas de esta vía legislativa fueron el establecimiento de un “compromiso de actividad” por el que desde los Servicios Públicos de Empleo se determinara el itinerario de cada persona desempleada y se valorara la colocación adecuada que podría aplicarse a la movilidad geográfica de hasta 30 Km. de su localidad, la eliminación de los salarios de tramitación, la eliminación del PER agrario, manteniéndose para los/as actuales perceptores/as,

²⁰⁵ Vease el INVERCO (Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones), octubre 2003.

pasando los/as trabajadores/as agrarios a cotizar por la contingencia de desempleo como en el Régimen General, la eliminación del derecho a la prestación a los/as trabajadores/as fijos discontinuos en los períodos de inactividad, el aumento del período trabajado para las personas emigrantes españolas que retornen a España y la imposibilidad de percibir la prestación contributiva por desempleo en un único pago para la formación de una cooperativa o sociedad anónima laboral.

Después de la huelga general a la que dio lugar este Decreto, se abrió un período de negociaciones que llevó a un acuerdo con las organizaciones sindicales, fruto de lo cual fue la Ley 45/2002 de 12 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, en la que se recogen mejoras en las medidas anteriormente adoptadas, aunque las relativas a la eliminación del PER agrario se mantuvieron.

En esta normativa española se han realizado también extensiones del derecho a las prestaciones por desempleo a las mujeres víctimas de malos tratos, así como otras medidas de protección en estos casos. Otro aspecto positivo de la política social española con referencia a una experiencia de enseñanza para el caso moldavo.

Actualmente el volumen del Sistema de la Seguridad Social es uno de los más importantes de la estructura social del Estado. En cifras del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (*La Seguridad Social en cifras*), a diciembre de 2002 supone:

Un total de 16.188.390 personas afiliadas al sistema de seguros sociales. De ellas la mayoría (12.087.569 personas) inscritas en el Régimen General. También un 1.409.693 empresas inscritas al Sistema. Las pensiones, como componente básico del sistema, en su nivel contributivo cubren a 7.142.731 personas, de las que la mayor parte (4.592.041) son pensionistas por jubilación.

En este marco del nuestro análisis pasaremos a continuación a revisar otro pilar básico de la política social española **el sistema español de los Servicios Sociales**. También es uno de los que integran la configuración de la política social, junto al de la Seguridad Social y al de Sanidad, y las actuaciones y medidas sociales referidas al

empleo y la vivienda. Este sistema de protección junto al de Educación conforma el Estado del bienestar.

También se le designa “sexta rama de protección” en referencia a los cinco anteriores ámbitos de la política social, denominación que fue acuñada por Kahn y Kamerman en una obra de 1977, *The emergence of the Sixth System*,²⁰⁶ haciendo referencia a la organización de servicios para cubrir determinadas necesidades que era visible en la política social de todos los países desarrollados.²⁰⁷

Los servicios sociales contemplan objetivos de prevención, asistencia e inserción social, tanto en un nivel universal, dirigido a toda la población, como en un nivel selectivo, referido a determinados colectivos de población con necesidades específicas.

A continuación para un mejor análisis del funcionamiento de los servicios sociales en el marco español vamos a partir del origen del actual sistema. Para entender la evolución de los servicios sociales en España debemos remontarnos a la Ley General de Beneficencia de 1849, cuya influencia se prolonga hasta la Segunda República Española cuando es mejorada mediante la ubicación de la acción social en la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales del Ministerio de la Gobernación, es un momento que introduce por primera vez en la estructura administrativa el concepto de asistencia social, sustituyendo éste al de “beneficencia”.²⁰⁸

La guerra civil española transforma algunas de las antiguas instituciones: la organización llamada Auxilio de Invierno que se desarrolla en el bando franquista pasa después a denominarse Auxilio Social y toma su responsabilidad la Sección Femenina de Falange Española. Ya en el poder, la dictadura franquista utilizó esta organización como sistema de ayudas económicas junto a la creación del Servicio de

²⁰⁶ Vease la traducción de esta obra con el título *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*, Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

²⁰⁷ ARRIOLA, M. Jesús y SETIÉN, M. Luisa: *Política social y Servicios Sociales*. En ALEMÁN, Carmen y GARCÉS, Jorge (coord.). “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997 pp. 323-354.

²⁰⁸ PORRAS, Manuel y CASTELLANOS, Jose Luis: *Los Servicios Sociales: generales y especializados. Su importancia en las políticas de inclusión*. En RODRÍGUEZ CABRERO, G y SOTELSK Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002. pp.193-234.

Asistencia a Pensionistas (SAP) y el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM).

En este sentido era éste un modelo benéfico-asistencial dirigido a la capa social más desprotegida tanto social como económicamente: pobres, huérfanos, ancianos desamparados y deficientes mentales, sobre todo. No se reconocían derechos subjetivos en las personas beneficiarias por lo que se institucionaliza una beneficencia pública.²⁰⁹ La financiación se realizaba desde una pequeña carga a espectáculos públicos y actividades de ocio, lo que era suficiente dada la pequeña magnitud de recursos financieros que se gestionaba.

Entre los años 1940 y 1960 las instituciones públicas diseñadas para la acción social fueron: el Auxilio Social, la Obra de Protección de Menores, el Patronato de la mujer y el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), creado en 1960.

Es un período en el que la escasa cobertura de las Administraciones públicas es complementada desde la iniciativa privada en sus tres formas: en primer lugar la familia, y dentro de ella especialmente la mujer. Cuando ésta fallaba se buscaba la actuación de la beneficencia pública o privada, las cuales tenían claras connotaciones estigmatizantes.

En segundo lugar se encontraban las iniciativas que ahora llamamos sin ánimo de lucro, y que estaban relacionadas con entidades religiosas. Por último, se encontraba la oferta privada lucrativa, sobre todo de residencias y centros de tercera edad, menores o personas con discapacidad.

Pero, la construcción del actual sistema español de Servicios Sociales dentro del Estado del bienestar empieza a finales de la década de los 70, de forma coincidente con los cambios políticos y sociales que en España se producen. Según el autor Rodríguez Cabrero es un período que se caracteriza por la existencia de momentos renovadores no siempre coincidentes, superpuestos institucionalmente, y en ocasiones contradictorios.²¹⁰

²⁰⁹ SAJARDO, Antonia: *El sector no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana*. Valencia. CIRIEC-ESPAÑA. 1998. pp.37

²¹⁰ RODRÍGUEZ CABRERO, Grigorio: *El gasto público en Servicios Sociales en España (1972-88)*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales. 1990. p.19

Así, pueden ser identificadas unas tendencias que se han mantenido en la evolución de los Servicios Sociales en España hasta la actualidad, como la pervivencia de un sistema de beneficencia privada con fuertes raíces religiosas, la tendencia a la universalización mediada por los avatares políticos, con una mezcla de paternalismo y control social de mendigos y transeúntes. La tendencia centralizadora y modernizadora que se dio a partir de 1934, fue liquidada por el franquismo y condicionada por las instituciones políticas del régimen: sindicatos verticales, Movimiento Nacional, etc.

Además, fue una tardía creación del sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Seguridad Social, limitando su acceso a los contribuyentes. En general, al sistema español de Servicios Sociales le caracteriza especialmente el que en su estructura existan varios niveles superpuestos o mixtos: Seguridad Social, Estado y la beneficencia privada, servicios municipales o autonómicos lo que favorece la duplicidad de prestaciones o servicios en un sector de escasos recursos, con la consiguiente dificultad para la coordinación y la planificación de políticas y utilización de recursos.

En el caso español se intentó a superar la ideología paternalista, lo que llevaba a la intervención coyuntural y escasamente profesional. La base conceptual actual viene determinada por términos como bienestar social, promoción, integración, inclusión, etc. Además, la práctica está caracterizada por la especialización, frente a lo polivalente y comunitario, y esto incluso en los centros base o de atención primaria.

Los principales hechos que configuran este cambio en la política social en relación con los servicios sociales, son:

- la creación en 1977 de la Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales, dentro del Ministerio de Trabajo.
- la creación del INSERSO en 1978, universalizando algunas prestaciones para minusválidos y ancianos desde 1983.

En este sentido la Constitución española de 1978 impulsará un marco básico para la expansión de los Servicios Sociales universales y descentralizados. Los Ayuntamientos desde 1979 se convertirán en los instrumentos más activos e innovadores junto a las comunidades autónomas, a medida que se vayan produciendo las transferencias. Según la normativa constitucional el sistema es mixto y descentralizado. Mixto porque prevé la existencia de:

La Seguridad Social (artículo 41).

La protección a la familia y a la infancia (artículo 39)

La plena ocupación (artículo 40)

La atención a las personas disminuidas (artículo 49)

Otros servicios sociales, como los de la Tercera Edad (artículo 50).

La asistencia social (artículos 148, 1, 20).

El derecho de fundación para actividades sin fin de lucro (artículo 34).

La libertad de empresa (artículo 38) para crear iniciativas privadas.

También es descentralizado porque privilegia el papel de las comunidades autónomas (artículo 148, 1, 20), con competencias plenas según sus Estatutos de Autonomía, y también es clave la autonomía municipal según la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que exige la prestación de servicios sociales para los municipios de más de 20.000 hab. (Artículos 25, 1 y 26, 1).

Al mismo tiempo hay que considerar un aspecto que la Constitución institucionaliza el sistema de los Servicios Sociales en España, aunque se da una paradoja importante: se dan competencias en materia de servicios sociales a las comunidades autónomas, a la vez que la Seguridad Social queda en el ámbito del Estado central, aunque las competencias ejecutivas son transferidas a las comunidades autónomas posteriormente.

En este sentido para el autor Nicolau²¹¹ el hecho de que la protección social se encuentre en el Capítulo III de la Constitución, y no en el I de derechos fundamentales y libertades públicas, los convierte en derechos de segunda categoría,

²¹¹ NICOLAU, Ramón: *El futuro de los servicios sociales*. Revista Redes, núm. 9, marzo 2001. Huelva, pp. 5-21

estando supeditada su eficacia a las leyes que los desarrollen. Sin embargo, otros autores, entre ellos la autora Caballero, valoran positivamente que su inclusión en el ámbito de los principios rectores ponga de manifiesto que es inherente al modelo social del Estado, lo que convierte a la Asistencia Social y a los Servicios Sociales en instrumentos para su consecución.²¹²

Desde mediados de los años 80 podemos afirmar que los Servicios Sociales entran en una fase de consolidación en España. Al mismo tiempo pudiendo señalar actualmente, con una cierta perspectiva histórica, como logros positivos la ruptura ideológica e institucional con la concepción benéfica, el inicio de un proceso de descentralización en la que los ayuntamientos asumen un protagonismo que le es concedido por la Ley 7/85 reguladora de las Bases de Régimen Local, la tendencia real a la universalización por la extensión de sus prestaciones y un importante crecimiento real del gasto en servicios sociales.²¹³

Junto a ello, existe la pervivencia de una serie de rasgos como son el conformar un sistema de bienestar mixto, con un importante crecimiento del sector privado sin fin de lucro, y una importante presencia del sector privado lucrativo sobre todo en el ámbito de las residencias de Tercera Edad, sin disponer de un marco jurídico-institucional que delimite los ámbitos público y privado, la fragmentación institucional que se ha reproducido con las transferencias a las comunidades autónomas, la no existencia de un marco de coordinación de políticas ni, al menos, un marco planificador de actividad del sector y el hecho de que se ha producido un aumento económico que se ha traducido en una clara preferencia por los gastos de transferencias frente a los servicios, lo que puede traducirse en el futuro por un reforzamiento del sector privado.

De 1982 a 1993 las diferentes comunidades autónomas de España elaboraron y aprobaron iniciativas legislativas para el sistema de Servicios Sociales. Todas las

²¹² CABALLERO, M. Pilar: *El sistema de asistencia social y servicios sociales en la Comunidad Valenciana*. Revista de treball, economia i societat. Núm. 23, enero 2002. Artículos de opinión. Castellón. C.E.S, pp. 29-34.

²¹³ El presupuesto del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, pasa de 5.800 millones de pesetas en 1988 a 499 millones de euros (más de 83.000 millones de pesetas) en 2000.

leyes, incluso con diferencias, tienen unas características comunes: una es la universalidad, que comporta el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a los Servicios Sociales, incorporando la idea del “agregado del bienestar”²¹⁴, lo que supone la participación en la ejecución de los Servicios Sociales del sector mercantil y del Tercer Sector, esto es de las organizaciones privadas sin fin de lucro. Otros principios inspiradores comunes a todas estas leyes son: globalidad, prevención, descentralización, coordinación, normalización e integración, participación de los individuos, solidaridad e igualdad y responsabilidad pública.

Otra característica de las distintas leyes autonómicas de Servicios Sociales es la escasa importancia que se ha dado al tema de la financiación, y así, aunque se garantiza en ellas el derecho de todos los ciudadanos al acceso a las prestaciones sociales, en todos los casos se matiza “de acuerdo con las condiciones que reglamentariamente se establezcan”, resultando ésta una garantía muy débil y que impide la defensa de derechos reconocidos.²¹⁵

Hay que destacar especialmente la inexistencia de una Ley de Servicios Sociales de ámbito estatal, y ello a pesar de que el PSOE en el gobierno lo intentó en los años 1983-1984. En 1986 el Tribunal Constitucional falló a favor de que la administración central pudiera legislar el ámbito de los servicios sociales garantizando un trato equitativo y armonizado entre las comunidades autónomas, pero los gobiernos de éstas se consolidaron como protagonistas de las políticas de bienestar social en España como consecuencia del proceso descentralizador español.

La descentralización que tuvo lugar en España puede considerarse como un proceso *inteligente*, por el que las necesidades de las personas puedan estar mejor atendidas al ser más cercana la instancia encargada de ello.²¹⁶ El número de municipios en España es muy alto, 8.160 según el Censo de 2001, de los cuales el 61% es de menos de 1.000 habitantes. En ellos las redes de solidaridad, a menudo, toman el lugar de los servicios sociales, pero siempre será necesario que los servicios

²¹⁴ MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona. Ariel Sociología. 2000. p. 148

²¹⁵ NICOLAU, Ramón: *El futuro de los servicios sociales*. Revista Redes, núm. 9, marzo 2001. Huelva, pp. 5-21

²¹⁶ DE MIGUEL, Jesús M: *Estructura y cambio social en España*. Madrid. Alianza Editorial. 1998. pp.148

básicos sean contemplados desde los ayuntamientos, como una garantía de los mínimos básicos necesarios.

Para realizar este objetivo, en 1987 se aprobó el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, entre los tres ámbitos de la administración pública: estatal, autonómico y local. Es esta la única experiencia de planificación compartida en servicios sociales, lo que ante la imposibilidad de pactar una Ley marco de Servicios Sociales, representaba una actuación en el nivel de Estado en áreas a garantizar un trato igual para todos los ciudadanos y ciudadanas. El Plan pretendía el impulso de los servicios sociales de atención primaria en las corporaciones locales, y la participación del ámbito estatal en este impulso.

A partir de 1988 en España se comenzaron a crear los equipos de atención primaria en los municipios, primando la implantación de los servicios sociales en zonas rurales, lo que supuso un incremento del gasto social nunca antes visto. A este Plan no se adhieren las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, las de mayor renta de España, ya que éstas se financiaban por el sistema de “cupos”, aunque sí participan en los aspectos técnicos. El número de municipios incluidos en el ámbito de este Plan pasó de 2.825 en 1988 a 6.536 en el 2000, lo que supone un incremento del 130% en doce años y una cobertura del 86% de los municipios y del 97% de la población. La distribución de la financiación de este Plan, del que ya se ha señalado anteriormente, su presupuesto se ha visto incrementado de forma espectacular (de 35 millones de euros en 1988 a 499 millones en el año 2000), ha ido aumentando en la parte correspondiente a las corporaciones locales, que ya aportan más del 50% del total del presupuesto. La plantilla de profesionales a cargo de estos servicios básicos ha pasado de estar constituida por 1.834 personas en 1988, a 23.558 en el 2000.

Además de esta importante medida, hay que hacer mención a la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 que tuvo un papel fundamental en la coordinación con los gobiernos de las comunidades autónomas y en el desarrollo de planes de tercera edad (Plan Gerontológico), drogadicción (Plan Nacional contra la

Droga) juventud (Plan de Acción Global para la Juventud) o igualdad de oportunidades (Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres), además del seguimiento del Plan Concertado.

Además allanó el terreno para la transferencia del INSERSO a los sistemas regionales. Otras iniciativas importantes fueron los programas de Rentas Mínimas desarrollados por las comunidades autónomas desde 1989, lo que venía a establecer el cauce de la garantía de rentas. A diferencia de otros países europeos, en España esos programas requieren una contrapartida de prestaciones por parte de las personas beneficiarias. Los programas desarrollados por las comunidades autónomas no son homogéneos, recogen diferentes requisitos y tienen plazos, duración y cuantías en sus prestaciones económicas diversas. Esto puede producir lo que Moreno denomina dentro de los posibles “efectos no queridos” de las políticas sociales el “turismo” del bienestar, refiriéndose al posible traslado de personas a comunidades autónomas más generosas y que en realidad sólo se ha producido de forma tangencial.²¹⁷

En este contexto analítico el autor Rodríguez Cabrero²¹⁸ identifica unas tendencias en la década de los 90, que hoy en día son totalmente vigentes. La primera es el envejecimiento demográfico de la población, el cual tiene dos consecuencias, un aumento de las necesidades sanitarias y el desplazamiento cualitativo de las necesidades sociales hacia la Tercera Edad, lo que tendrá incidencia en los ámbitos de los ingresos, la salud y la soledad y requerirá más servicios sociales y coordinados con sanidad. Se prevé que este será un sector generador de empleo en el yacimiento de servicios de proximidad, sin embargo autores especializados, por ejemplo Laville e Inceñís²¹⁹ en el estudio de este sector, aseguran que el envejecimiento demográfico no se traduce mecánicamente en nuevos servicios, ya que se da la paradoja en los servicios de proximidad de que existe posibilidad de empleo pero insuficiente concreción de esos empleos en la realidad.

²¹⁷ MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona. Ariel Sociología. 2000. p. 153

²¹⁸ RODRÍGUEZ CABRERO, Grigorio: *El gasto público en Servicios Sociales en España (1972-88)*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales. 1990. p.31

²¹⁹ LAVILLE, Jean-Louis y NYSSSENS, Marthe : *Los Servicios Sociales entre las Asociaciones, el Estado y el Mercado*. En LAVILLE, NYSSSENS y SAJARDO, “Economía Social y Servicios Sociales”. CIRIEC, España, 2001 pp. 17.

Una segunda tendencia es la persistencia del paro y la pobreza. El paro estructural sigue afectando a un gran número de personas, requiriendo esfuerzos combinados en el ámbito laboral y formativo. Un buen número de personas no pueden reintegrarse en la nueva estructura de empleo emergente, de ahí que los Servicios Sociales en España tienen que hacer frente a ello por vía de transferencias de recursos e instrumentos de coordinación e integración.

Por último, es necesario destacar que ya en los años 90 existía un proceso de privatización del sector social en España que se mantiene hasta nuestros días, lo que aún no existía entonces en Moldavia. En principio, esta tendencia no debe ser considerada negativa pues sobre la base de servicios de calidad el sector social está llamado a tener un papel relevante. Hay unos factores que potencian el sector privado, como son las dificultades financieras del sector público, la resistencia social al centralismo y los altos costes de los Servicios Sociales públicos.

Sin embargo, ya en aquella década de los 90 se consideraba que sería necesario regular y controlar ese nuevo sector privado, ya que la mayoría de los recursos de la iniciativa privada iban a salir del sector público, vía transferencias, como ha ido ocurriendo.

Para terminar este apartado conviene realizar una reflexión última acerca de cómo se configura el sistema de Servicios Sociales en España y la República de Moldavia de cara al futuro. Por lo que hemos analizado hasta ahora, podemos afirmar que estos sistemas, como una similitud de la comparación son muy jóvenes si lo comparamos con los otros sistemas del área de la protección social, han tenido un desarrollo desigual y en ciertos aspectos errático sobre todo debido a los escasos estudios que se han realizado sobre las necesidades reales de las personas.

En el caso español el protagonismo de las comunidades autónomas es indudable, pero la falta de una normativa marco de nivel estatal ha hecho que cada una de ellas estructurara su sistema a su forma y, aunque son innegables los puntos en común entre ellas, también lo son las diferencias, lo que repercute en una distinta protección para las personas según territorios geográficos. En cambio el caso

moldavo la estructura de los servicios sociales es una centralizada, partiendo del marco normativo existente actualmente.

Un elemento aglutinante, no obstante, en España ha sido el Plan Concertado que ha conseguido desde 1988 extender la red de los Servicios Sociales generales a todo el territorio nacional a través del apoyo técnico y presupuestario de los ayuntamientos, lo que ha permitido acercar a toda la población española a los programas tan importantes como el de información, ayuda a domicilio, convivencia y otros. En la República de Moldavia un momento importante ha sido la introducción del empleo de asistencia social en todos los ayuntamientos a nivel local y municipal, en 2004.

Sin embargo, queda mucho por hacer, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de pobreza que todavía siguen existiendo en nuestra sociedad, y en la protección que determinados colectivos especialmente vulnerables requieren.

Además, en el análisis del discurso social existen distintas opiniones acerca de la consolidación del modelo de política social. No obstante, vamos a recoger a continuación algunas aportaciones sobre los retos a los que se enfrentan los sistemas de protección social en España y la República de Moldavia y sobre las necesidades de mejora que será necesario tener en cuenta.

Según el autor Nicolau²²⁰ *los desafíos* a corto plazo viables para las ambas realidades de nuestro contexto comparativo a los que tiene que hacer frente el sistema de servicios sociales o asistencia social son:

Organizacionales, como superar la burocracia de los/as profesionales, ordenar de manera coherente las competencias y responsabilidades entre los estamentos públicos de los Servicios Sociales y su articulación con el sector privado, mejorar la articulación entre los Servicios Sociales de atención primaria y los especializados, conseguir una buena colaboración y coordinación entre los servicios sociales públicos y privados existentes en un mismo territorio y reforzar los Servicios Sociales de

²²⁰ NICOLAU, Ramón: *El futuro de los servicios sociales*. Revista Redes, núm. 9, marzo 2001. Huelva, pp. 17

atención primaria con una red de prestaciones y servicios específicos para sectores concretos de la población.

Con relación a la *cobertura de necesidades*, apunta como necesario conseguir que los derechos sociales sean derechos realmente reconocidos y garantizados y que los recursos se doten con suficiencia para la cobertura necesaria. Existe la creencia de que son recursos mínimos, muy pronto colapsados por el “efecto Mateo”. También será importante realizar un potente trabajo comunitario, que incida en la prevención y en la promoción de las personas.

En lo que respecta a la *adaptación de las necesidades y voluntades de las personas*, es importante tener en cuenta básicamente mejorar el sistema de financiación y conseguir la suficiencia presupuestaria del sistema, aplicar el principio de subsidiariedad (actuaciones que van subiendo de grado según la imposibilidad de los grados anteriores para resolver situaciones: familia, redes primarias, comunidad, gobierno local, región y central), como forma objetiva de distribución de competencias, crear y practicar realmente la participación, promocionando una ciudadanía “activa”.

Otra de las cuestiones pendientes que tiene planteada el sistema es la de la participación en la planificación de las políticas sociales. Arriola y Setién²²¹ la refieren a los/as profesionales del sistema, ya que disponen de un emplazamiento estratégico idóneo para poder influir en la toma de decisiones. Sólo una recopilación de datos e información sistematizada y estandarizada permite realizar análisis y comparaciones fiables. A juicio de las autoras, éste es un reto de los actuales Servicios Sociales, ya que los datos que se generan, hoy por hoy, a veces son escasos y poco homologables.

La investigación es vital en los servicios sociales ya que permiten observar los cambios en los perfiles de los/as usuarios/as del sistema, sus necesidades, la adecuación de los recursos y aspectos de gestión tan importantes como la

²²¹ ARRIOLA M. Jesús y SETIÉN, M. Luisa: *Política social y Servicios Sociales*. En ALEMÁN, Carmen y GARCÉS, Jorge (coord.). “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997 pp. 323-354.

coordinación entre sistemas, el grado de satisfacción de la población atendida, y las necesidades emergentes.

Tampoco actualmente se producen investigaciones basadas en la práctica. Existe abundante bibliografía sobre el sistema de asistencia social, pero ésta escasamente se produce desde el ámbito de la experiencia. Además, para que los resultados obtenidos de la recogida de información y de las investigaciones subsiguientes lleguen a los ámbitos de la toma de decisiones es necesario establecer cauces de transmisión. Algunas formas posibles son los comités o comisiones, consejos, grupos formales de trabajo.

Pero, además, para que éstos sean efectivos deben estar institucionalizados, a fin de evitar que el cambio de los/as responsables políticos, o de los/as profesionales anule la colaboración. La existencia de Consejos derivados de las normativas de las autoridades administrativas locales, es una posible fórmula. Actualmente, únicamente tienen carácter consultivo y asesor, como hemos visto anteriormente, lo que limita su alcance.

Con relación a las necesidades de investigación, hay que hacer mención a la necesaria aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de los Servicios Sociales. La aplicación informática del SIUSS (Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales) ha sido una importante apuesta que ha tratado de impulsar las políticas de asistencia social. En el caso español algunas comunidades autónomas y ayuntamientos han desarrollado sus propias aplicaciones. Esto dificulta la unificación de criterios de recogida de la información, la evaluación o comparación de resultados, lo que es básico para una ajustada planificación necesidades-recursos.

Si, como hemos visto los Servicios Sociales muchas veces crecieron por la improvisación partiendo de la espontaneidad, sin planes predefinidos, y sin el estudio de necesidades, en el futuro este aspecto debería cambiar, adelantarse a las situaciones carenciales y planificar con bases de conocimiento y prospección ajustadas.

Por otra parte, el crecimiento del sistema de Servicios Sociales por el mayor conocimiento que de él tiene la ciudadanía, tiene el riesgo de colapsarse en funciones administrativas, y en un tipo de asistencia individual, perdiendo su función primaria de desarrollo comunitario.

Con respecto a esto, tiene razón el autor Aliena²²² cuando denomina *hacedores de informes* a los/as profesionales de los Servicios Sociales, quienes se ven inmersos en un exceso de burocracia y abocados a responder desde unos servicios orientados por la demanda. Se corre el riesgo de llegar a la identificación del trabajo social con la mera gestión de recursos, y con ello a una de las mayores crisis profesionales de su historia.

A pesar de todo esto, es posible identificar una serie de factores positivos que pueden ayudar en la reformulación del sistema de los Servicios Sociales. A juicio de los autores Porras y Castellanos²²³ éstos factores son: la potencialidad de yacimiento de empleo que constituyen los servicios sociales, la multiplicidad de actores públicos y privados que actúan en su campo y la tendencia de la Unión Europea de reconocer nuevos derechos en el campo social, como pueden ser las rentas básicas o las prestaciones para cubrir situaciones de dependencia.

De hecho, las Rentas Mínimas de Inserción y su escasa capacidad protectora han abierto el paso al final del siglo XX para el planteamiento del salario social, salario ciudadano, renta básica, etc., ya que de todas estas formas se ha dado en llamar. El pago que el Estado realizaría a toda persona residente en su territorio, de forma incondicional e independiente a sus ingresos o a su situación familiar, podría tomar diferentes formas, total o parcial, condicionada a la participación en trabajos socialmente útiles, o mediante el impuesto de la renta negativo.

²²² ALIENA, Rafael: Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social. Inédito. 2002. p.139

²²³ PORRAS, Manuel y CASTELLANOS, José Luis: *Los Servicios Sociales: generales y especializados. Su importancia en las políticas de inclusión*. En RODRÍGUEZ CABRERO, G y SOTELSEK, Salem, D. (Eds.). "Apuntes sobre Bienestar Social". Universidad de Alcalá, 2002. pp.220.

Todas estas son posibilidades que quedan abiertas a un planteamiento futuro, y quizás a una gradualidad en su aplicación, como propone Noguera²²⁴. Como forma de aprovechar estas fortalezas que presenta el sistema, la Ponencia Técnica del Plan Concertado decidió en el año 2000 elaborar e impulsar un Plan Estratégico de Servicios Sociales de Atención Primaria, con el fin de conseguir un mejor desarrollo del Estado del bienestar en España. Este Plan, que contiene un diagnóstico del sistema, establece unas líneas estratégicas enmarcadas en el primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social:

- Respuesta eficaz a la demanda creciente de servicios y prestaciones con la garantía de derecho a unas prestaciones sociales básicas como paradigma: mínimos vitales, dependencia y no discriminación.

- Mejora sistemática de la actual oferta de servicios, con relación a aspectos tales como: cobertura suficiente, calidad, nueva concertación, innovación y desarrollo de las nuevas tecnologías de trabajo.

- Promoción de la calidad de los Servicios Sociales de atención primaria.

- Cooperación intersectorial de los Servicios Sociales de atención primaria con otras áreas sociales: empleo, vivienda, educación, salud y seguridad social.

- Promoción de la inclusión social y el empleo entre los sectores más desfavorecidos.

- Promoción del desarrollo comunitario como una misión básica de los Servicios Sociales de atención primaria.

Como conclusión, podemos señalar que el actual sistema público de Servicios Sociales se encuentra en una situación en la que precisa realizar una importante revisión de sus fundamentos y estructura para adecuarse a las condiciones sociales que actualmente caracterizan nuestras sociedades. Enumeramos a continuación los principales retos sociales, además de los reseñados anteriormente, que tanto en el nivel primario como en el de los servicios especializados tiene planteados.

²²⁴ NOGUERA, José Antonio: *La renta básica y el principio contributivo: qué puede justificar el mantenimiento de rentas (si hay algo que pueda hacerlo)*. En RAVENTÓS, D., "La Renta Básica". Barcelona. Ariel. 2001. pp.14

El proceso de *envejecimiento poblacional* que se está produciendo repercutirá en un aumento de personas mayores y en edades cada vez más avanzadas, lo que influirá en el gasto social, tanto en prestaciones económicas como en asistencia sanitaria y servicios sociales.

Los servicios de atención a estas personas requerirán adecuarse a su número y a sus características.

Los *cambios que se han producido en la estructura familiar*, por la existencia de nuevas formas de unión y la incorporación de la mujer al mercado laboral. Labores de cuidado de hijos/as y personas dependientes ya no podrán seguir siendo realizados desde el ámbito familiar y requerirán el crecimiento y la adecuación de servicios exteriores.

La *persistencia de la pobreza y la desigualdad*. En todas las grandes poblaciones, sobre todo, siguen existiendo importantes bolsas de pobreza integradas por una población en situación de riesgo o de exclusión. Estos colectivos precisan de apoyo exterior para poder superar las limitaciones que presentan. Además, en las zonas rurales se producen déficits de recursos y de atención, lo que deja fuera o en límite del sistema a importantes grupos de población.

La *inmigración* por la llegada de personas de otros países y otras culturas. La dificultad para regularizarse en los países europeos es un elemento para que mucha población extranjera sea potencial usuaria del sistema de los Servicios Sociales. La activa participación que en su atención realizan numerosas entidades de la iniciativa privada, abre también nuevas posibilidades y necesidades de coordinación por parte del sistema de Servicios Sociales.

La pervivencia de la *desigualdad entre sexos*. A pesar de haberse producido avances en la integración social de las mujeres en condiciones de igualdad, estamos lejos de haber obtenido la paridad en derechos y oportunidades. Aunque no es un reto únicamente para el sistema de Servicios Sociales, ni para las políticas públicas, sino para el conjunto del ámbito de las relaciones sociales, las políticas sociales que nos

ocupa tiene que adoptar medidas innovadoras, incluso de discriminación positiva, para la protección de los derechos civiles y sociales de las mujeres.

Los *menores y adolescentes* son colectivos que siguen encontrándose con dificultades sociales específicas y que se derivan, sobre todo, de su necesidad de protección cuando las redes primarias presentan problemas en su adecuación. El sistema de Servicios Sociales público tiene una importante responsabilidad subsidiaria que debe adecuarse a los momentos de crisis y cambio en los que nos encontramos.

La *sociedad de la información* y los grandes avances tecnológicos y de comunicación que se han producido en las últimas décadas, conforman un escenario de grandes posibilidades de prosperidad, mejores trabajos y nuevas formas de participación social. Sin embargo, también pueden considerarse como un nuevo factor de exclusión si no se cuida que el acceso a esa nueva sociedad sea equitativo e igualitario para todos los ciudadanos y ciudadanas. Desde esta perspectiva, el llamado “analfabetismo digital” constituye un reto para las diferentes formas de lucha contra la exclusión social.

Puede concluirse afirmando las políticas sociales en los ambos países contemplan dos sistemas básicos el de Seguridad Social y el sistema de los Servicios Sociales siguen ser unos pilares sistémicos en consolidarse, pero que precisarán importantes reformulaciones para adecuarse a las nuevas necesidades si pretende responder a ellas de modo eficaz en unas sociedades complejas y democráticas.

En el contexto de nuestro análisis se destaca la necesidad de considerar unas propuestas de actuación en materia de política social para la construcción del Estado de bienestar y las políticas sociales que puedan responder a los desafíos de la transición en la República de Moldavia. En este sentido, para darle valor práctico al trabajo de investigación, basándonos y partiendo de lo expuesto en este apartado, presentamos las siguientes propuestas:

1. **Primera propuesta** para las instituciones sociales de la República de Moldavia tiene que ser la presencia de reglas claras, explícitamente

acordadas y que permanezcan en el tiempo. Ambas contribuirían a la transparencia y solidez, la segunda trataría con la intervención sobre lo social, especialmente cuando no es asistencial y focalizada, sino universal y estructural, requiere sostenibilidad en el tiempo para consolidarse y rendir los resultados esperados. Es preferible no someter las políticas sociales a “la razón política” sino mantener la continuidad de su impacto sobre lo social.

2. **Segunda propuesta** consiste en que las instituciones sociales de la República de Moldavia deberían atender el requisito de gestión eficaz. Gestionar programas sociales especialmente los que tienen carácter focalizado y orientados a grupos de riesgos, no es lo mismo que en otras áreas de la economía. El modelo gerencial debe ser adecuado para llegar a los grupos de población carenciados, de lo contrario el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados. Para esto se requiere dos atributos. Primero, el desarrollo de capacidad técnica permanente en las instituciones sociales, la continuidad de actores clave, tal el ejemplo de los responsables de los programas sociales. Segundo, se requiere institucionalizar la transparencia de la información, información para el diseño, la evaluación de los resultados y la rendición de fondos, especialmente, para que los grupos a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación. Es una de las maneras de terminar con el clientelismo político. Los programas deben estar condicionados a los progresos que se hagan en este ámbito. De este modo, la constitución de grupos técnicos encargados de los programas así como la publicidad de información sistemática junto a mecanismos externos de control, pueden ser vistos como innovaciones institucionales.
3. **Tercera propuesta** sería la capacidad para articular entre organismos de la política social. Esta necesidad surge de los aspectos multidimensionales de los problemas sociales. El concepto tiene claridad, pero su aplicación es difícil. En la medida que sabemos que existen varios actores, donde la

intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y donde los programas específicos tienen propósitos relacionados, la articulación resulta clave. Se explica por los beneficios como: se evitan superposiciones y se reducen costos. Así surge la necesidad de avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas. De esta forma se plantea el debate si existen sugerencias específicas o modelos particulares para realizar esta coordinación? De partida la respuesta es negativa: las soluciones son particulares y deben ser concebidas para cada realidad social y política.

4. **Cuarta propuesta** es la de participación y reclamo. Es importante fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y la definición de prioridades y programas. Una capacidad esencial para desarrollar en todo país moldavo y potenciar la participación ciudadana es acercar los trabajos del Gobierno moldavo, con la sociedad civil y las ONG, formando redes de colaboración que incorporen los diferentes actores sociales y aprovechen el voluntariado. En nuestro parecer, este es un camino que contribuye a vigorizar la democracia moldava con un contenido real y no supondrá el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales, al contrario, debería reforzar la vigencia de los mismos. Muchas veces, frente a la mala gestión, la corrupción o el abuso no hay mayores alternativas, por eso la necesidad de incentivar la participación ciudadana. Esta participación en condiciones de la transición socio-política tiene que estar institucionalizada a distintos niveles en la República de Moldavia. Además, la participación de la sociedad civil es muy importante para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas sociales, es decir, es la voz de la continuidad, de los objetivos a largo plazo.
5. **Quinta propuesta** consiste en que las instituciones sociales deben concebirse para atender las necesidades sociales tomando en cuenta las dimensiones territoriales. Como vemos, es la dimensión espacial donde las políticas públicas convergen sobre los procesos de descentralización y

juegan un papel fundamental. Esto ofrece también la posibilidad de que la gente se haga oír. En lo que se refiere a la prestación de servicios sociales y la descentralización es presentada como una alternativa de gestión eficaz, pero sin embargo, no está exenta de problemas. Actualmente, muchos gobiernos se han embarcado en procesos de descentralización, incluso el moldavo, que últimamente está promoviendo la reforma de la descentralización administrativa. En este sentido, la reforma de descentralización en la República de Moldavia no tiene solamente dimensiones políticas y económicas sino también afecta a la provisión de los servicios sociales. Dado que en el plano económico y fiscal, las autoridades públicas locales también están jugando un rol más importante en la gestión de los asuntos públicos. La descentralización ha empezado a comprender de manera no despreciable el diseño de las nuevas políticas sociales y la provisión de servicios sociales, especialmente, educación y salud. Hoy, como experiencia funcional, el Gobierno moldavo está traspasando la administración de los servicios sociales a las autoridades locales. Por lo tanto, son evidentes las ventajas. Primero, la construcción de una democracia más profunda, estar cerca de los beneficiarios para que estos puedan exigir, reconocimiento de la realidad local. Por supuesto, es recomendable que la descentralización sea gradual, se debe capacitar, compensar, regular, generar incentivos para un buen comportamiento, para eso la información es fundamental. También es importante evaluar la capacidad institucional de las instituciones locales que están recibiendo nuevas funciones, esto es un nuevo desafío para la gobernanza moldava. Ya que, el agregado local esconde realidades a veces muy diversas y significa diferentes capacidades materiales, humanas, y financieras.

6. **Sexta propuesta** insiste en la mayor promoción del público-privado en la provisión y financiamiento de los servicios sociales, lo que implica para el Parlamento moldavo nuevos y significativos desafíos regulatorios en la

esfera social. Esto es particularmente evidente en sectores como la salud y la provisión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios. En este sentido se deben desarrollar normas y actividades reguladoras que permitan promover la eficiencia en la gestión pública-privada de los entes sociales, y también se debe contar con instancias que permitan arbitrar los conflictos entre proveedores y beneficiarios de servicios sociales. Para esto en nuestra opinión el gobierno moldava debe asegurar la independencia de dicho esquema y la regulación debe estar a cargo de instituciones especializadas, autónomas.

Por último, al final de este apartado insistimos en mencionar que lo necesario e importante de crear aquellos mecanismos e instituciones donde los ciudadanos hagan valer sus derechos sociales. Ya que este momento permite asegurar una gobernanza de calidad y democrática, en las actuales condiciones del nuestro país, la República de Moldavia. El valer de los derechos políticos, civiles, sociales, etc. – es uno de los elementos que permite asegurar el desarrollo del bienestar del Estado social y de derecho, como tiende ser la República de Moldavia hacia su camino por la democracia.

4.2 Objetivos e indicadores sociales de las políticas sociales durante la transición democrática en la República de Moldavia y España

Continuando el análisis en el siguiente apartado, expresando que la política social es uno de los claves más importantes para el Estado social y de derecho del siglo XX y principios del siglo XXI. Junto a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado de bienestar, como tiende a llegar ser la República de Moldavia es entrenada firmemente en defender y garantizar los derechos sociales.

Tal Estado puede ser concebido, como resultado de la acción de todos los actores públicos e instituciones políticas de fomentar colectivamente y

sistemáticamente la realidad política y económica. Teniendo recursos importantes y basándose en la voluntad general de compensar los límites sociales de la economía de mercado, puede constituirse un sistema social de nuevo tipo.

Después de las primeras incertidumbres de la transición y una vez creada la situación el Gobierno de la República de Moldavia en los años 90 empieza a establecer unas estrategias de desarrollo socio-económico por medio plazo. En estas condiciones se impone la creación de unos marcos institucionales, legislativos y organizativos adecuados para el desarrollo de una nueva realidad, donde el papel primordial sea actuado por el individuo, que al mismo tiempo pueda satisfacerle sus necesidades en materia de bienestar, de protección para salud y contra el desempleo.

Por supuesto en el debate social participan varios actores políticos y sociales, como los ministerios, administración pública, las organizaciones sociales, ONG, medios de comunicación, fomentando el pluralismo en la construcción de la democracia. En continuación según el fin del presente apartado vamos a presentar y analizar los objetivos fundamentales establecidos en los principales actos y documentos del Gobierno moldavo.

De esta manera, el Gobierno de la República de Moldavia se propone los objetivos sociales²²⁵ que constituyen el punto de referencia fundamental para las políticas sociales, como:

- la formación de un potencial humano adecuado a las exigencias en materia educacional, científico, tecnológico, cultural y moral;
- la creación de condiciones económicas normales para la población capaz de trabajar;
- fomentar el bienestar mediante la subida de los ingresos;
- la realización de estrategias para reducir la pobreza, disminución de las discrepancias en lo que se refiere el nivel de vida;
- asegurar la protección social de los más vulnerables categorías de población;
- desarrollar un sistema de asistencia social imparcial, con destino preciso;

²²⁵ *Strategia de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova pe termen mediu (pînă în anul 2005)*, www.moldova.md

- asegurar el acceso general a los servicios socio-culturales (sanidad, enseñanza, cultura, etc.);
- subir las pensiones y perfeccionar el sistema de jubilación;
- crear nuevos puestos de trabajo y aumentar el grado de ocupación en el mercado laboral;
- crear un sistema de protección de derechos para los ciudadanos de Republica de Moldavia encontrados en el mercado laboral extranjero;

Partiendo de los dichos objetivos sociales ya establecidos por el Gobierno en el marco de la estrategia de desarrollo socio-económico de 2004 y la de 2008-2011, también se han establecido las principales medidas que lleva a cumplir los objetivos sociales, éstas refiriéndose en primer lugar a:

- la salud;
- la educación;
- las viviendas;
- el abastecimiento con energía y agua potable;
- la ocupación y emigración laboral;
- incluir a los pobres en las actividades económicas;
- las políticas de renta;
- la asistencia para categorías vulnerables y marginadas;
- la participación de los pobres en toma de decisiones;

Hasta el momento actual, el Ministerio de Economía de la República de Moldavia elaboró las estrategias²²⁶, en lo que se refiere a:

- la reducción de pobreza;
- la ocupación de las fuerzas de trabajo;
- la introducción de los seguros médicos obligatorios;

En la estrategia de reducir la pobreza hay dos causas principales que son:

- la evolución del PIB;
- la deuda externa;

²²⁶*Evoluția social-economică a Republicii Moldova*. Ministerul Economiei și reformelor al Republicii Moldova, Chișinău: INEI, 2002.

Lo que se refiere a la primera causa el Ministerio de Economía resume la evolución del dicho indicador según la trayectoria:

- declino económico repentino en los años 1990-1994;
- estancamiento depresivo en 1995-1999;
- relanzamiento económico en 2001 – con 6,1%, 2002 – 5% PIB;

En el intento de desarrollar una estrategia eficiente y asegurar que la meta de ésta sea una eficiente y coherente, fue adoptada la definición del Informe Anual del Banco Mundial, según cual las principales coordinadas son:

- ingresos y consumo reducido;
- nutrición insuficiente;
- salud afectada;
- acceso reducido a la información e instrucción;
- vulnerabilidad a distintos fenómenos naturales, sociales y políticos;
- ausencias de posibilidades de participar en las decisiones públicas;

Los objetivos que fueron tomados en la elaboración de la estrategia se pueden dividir en dos categorías:

Fundamentales – el ser humano es el valor supremo en la sociedad, beneficia de paz, salud, bienestar y medio ambiente sano;

- integración europea;
- reintegración territorial de la República de Moldavia;

Nacionales – consolidar la estabilidad política;

- asegurar la estabilidad macroeconómica;
- crecimiento económico que genera a su vez la reducción de pobreza;

Las medidas para reducir la pobreza en el marco de la estrategia son:

- la reforma del sector privado;
- políticas y medidas para el desarrollo de la esfera de producción e infraestructura, que alude a sectores como la agricultura, la energía, las construcciones, el transporte y las carreteras, las telecomunicaciones, el turismo, etc.;
- consolidación del orden público;

- la reintegración territorial del país²²⁷;

Ya que a lo largo del presente trabajo de investigación, hemos intentado analizar las principales tendencias de un Estado de bienestar en una sociedad en transición hacia democracia. Todas ellas nos indican que el fenómeno de mayor trascendencia económica, social y política, que el desarrollo del Estado de bienestar, no puede desmantelarse, sino que debe reorganizarse tanto en sus finalidades como en sus instrumentos.

Como cualquiera sociedad, la República de Moldavia aspira a más bienestar. En el contexto de una sociedad en transición, no sólo encontramos amplios grupos sociales con necesidades humanas no satisfechas, también crecen los riesgos sociales y con ellos, nuevas patologías sociales. Hay que tener en cuenta que las sociedades de hoy son más problemáticas y peligrosas que las del pasado, pero al mismo tiempo, existe una paradoja, que tienen mayores y mejores instrumentos de auto control.

En este sentido presentamos algunas clasificaciones útiles de las políticas sociales como instrumentos metodológicos para entender mejor los indicadores sociales de la realidad social moldava. Las clasificaciones se clasifican según el grupo de beneficiarios de la política, según las prestaciones y servicios, según los objetivos generales de las políticas sociales. Estas clasificaciones llegan ser útiles cada una en su parte.

La clasificación según *los grupos de beneficiarios* es útil para determinar institucionalmente la responsabilidad de un departamento administrativo concreto en el marco del Ministerio de Trabajo y Protección Social para las distintas políticas de un grupo concreto. Clasificación según *las prestaciones y los servicios sociales* es necesaria para entender la importancia de cada tipo de política, porque los métodos de evaluar el impacto de las prestaciones y servicios son distintos. Por último, la clasificación según *los objetivos de las políticas* es necesaria porque la evaluación del mismo impacto se realiza utilizando métodos cuantitativos y cualitativos a partir de los objetivos de las políticas.

²²⁷ Bilanțul activității Guvernului Republicii Moldova pentru realizarea programului de activitate Renașterea economiei-Renașterea țării anii 2001-2004, Chișinău, 2005

Por lo tanto, estos tres tipos de clasificación nos ayudan a entender qué métodos o combinación de éstos se utilizan y quién son responsables en las unidades del Ministerio de Trabajo y Protección Social en República de Moldavia de éstas políticas sociales. Primero empezaremos con:

Clasificación de las políticas según los grupos de beneficiarios.

En esta clasificación analizamos políticas dirigidas a los siguientes grupos de beneficiarios:

- jubilados,
- personas discapacitadas,
- niños/as discapacitados/as,
- familias con numerosos hijos,
- personas en situación de riesgo.

Observamos, que las políticas sociales presupuestarias no identifican otros grupos importantes de la sociedad, como serían los jóvenes, las familias jóvenes, los grupos vulnerables como serían las víctimas de la violencia domestica o del tráfico humano. Las asignaciones del presupuesto público para estos grupos están planificadas empezando con el año 2008.

En este sentido analizaremos los gastos concedidos a los grupos de beneficiarios, mostrando la contribución del Presupuesto de Seguridad Social (PSS) y del Presupuesto Público general (PP), de los presupuestos de las autoridades locales, y también desde la perspectiva de las prestaciones en dinero y de los servicios.

Las políticas dirigidas a los jubilados

Los jubilados, como grupo beneficiario, gozan de la mayoría de los programas de gastos del presupuesto público. Además de las pensiones que en mayor parte están financiadas del PSS, los programas presupuestarios de pagos del dinero incluyen:

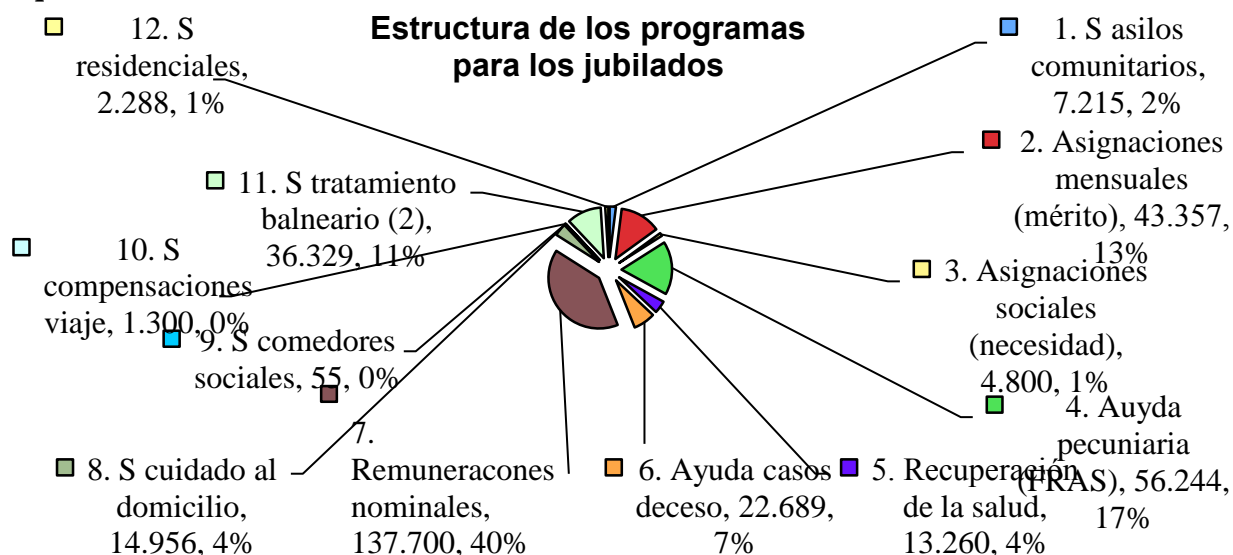
- remuneraciones nominales, casi 40% con 140 mln. lei;
- ayuda pecuniaria, 17% con 56 mln. lei;
- asignaciones mensuales por méritos, 13% con 43 mln. lei;

- ayudas en el caso de deceso, 7% con 23 mln. lei,
- pagos para la recuperación de la salud, 4 % con 13 mln. lei.

Los programas presupuestarios de oferta de servicios sociales incluyen:

- servicios de cuidado a domicilio, 4% con 15 mln. lei;
- tratamiento balneario, 11% con 36 mln. lei;
- servicios residenciales y asilos comunitarios, 3% con 10 mln. lei.

Esquema 4.1



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor

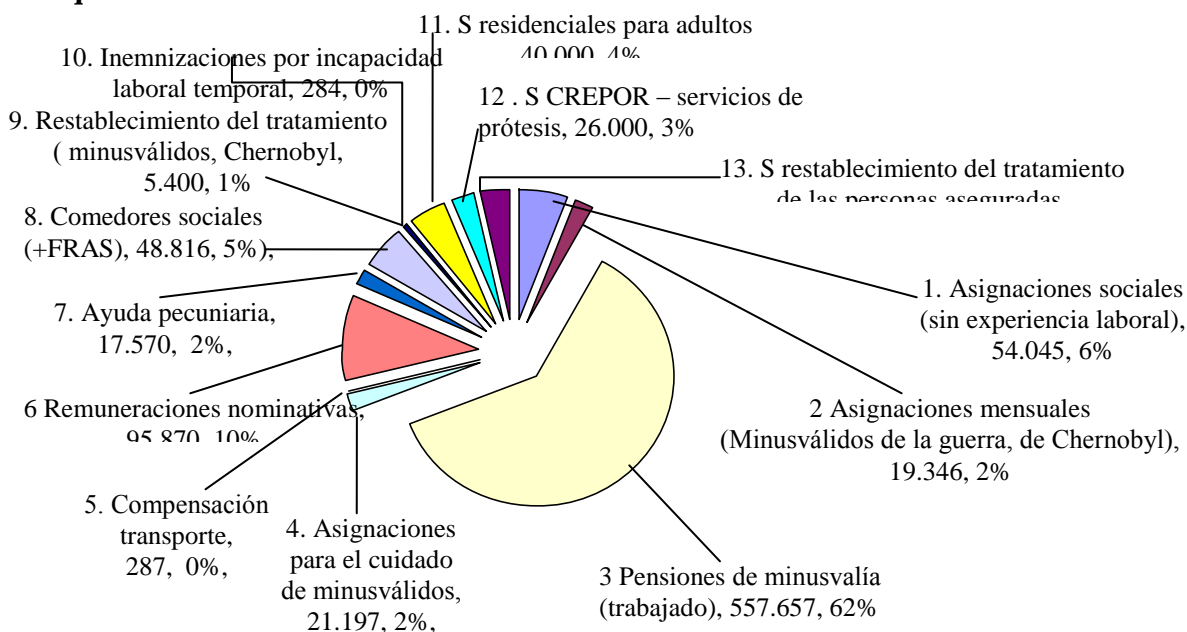
Las responsabilidades por las políticas del dicho grupo están divididas entre la Dirección de Seguros Sociales y Dirección de Asistencia Social (Departamento Pagos y Servicios Sociales).

Las políticas dirigidas a las personas discapacitadas

Las personas discapacitadas benefician de algunos programas presupuestarios. El programa más grande es él de las pensiones de invalidez, que constituyen el 75% de la suma total (560 mln. lei anuales). Las remuneraciones nominales y ayudas pecuniarias constituyen 5% con más de 40 mln. lei, los servicios de tratamiento y los comedores sociales constituyen 10% con 75 mln. lei. Este programa social intenta de apoyar las políticas para las personas con necesidades especiales, aún poco desarrolladas para el bienestar social de los dichos grupos sociales.

Programas para adultos discapacitadas, miles lei

Esquema 4.2



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Las fuentes de la financiación de las pensiones de invalidez provienen de PSS, las remuneraciones nominales, ayudas y servicios sociales vienen del PP, constituyendo 165 mln. lei. La amplitud de los servicios es muy baja, debajo de algún porcentaje de las sumas que incumben del dinero.

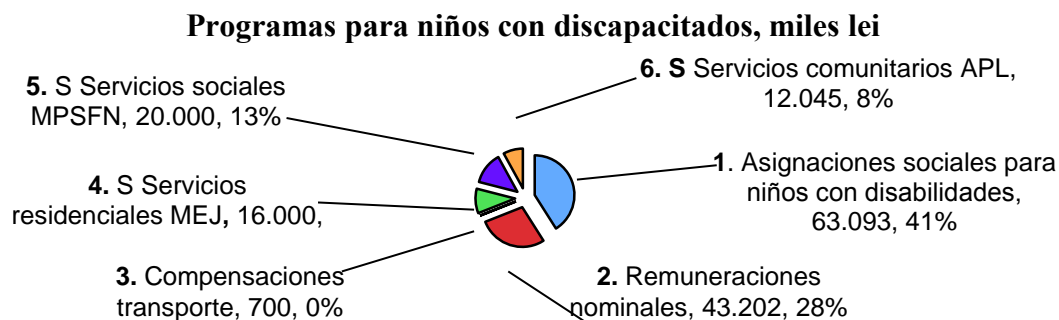
En el análisis de las políticas presupuestarias para las personas discapacitadas como vemos se realizan gastos financieros considerables. Los pagos están orientados hacia el mantenimiento del statu quo y compensación del estatuto de minusválido, los pagos se realizan según el principio de pertenencia a la categoría establecida por el CRPMV, no según el principio de la necesidad y del ingreso. Al mismo tiempo las políticas presupuestarias en esencia no promuevan la implicación e incorporación más activa de las personas discapacitadas en el campo laboral.

La responsabilidad por las políticas del dicho grupo incumbe, generalmente, a la Dirección para las personas discapacitadas y, complementariamente, a la Dirección de Seguros Sociales y Dirección de Asistencia Social.

Las políticas dirigidas a los niños con discapacidad.

El análisis de las políticas presupuestarias para los niños discapacitados demuestra la existencia de 3 programas, de los cuales 69% constituyen las asignaciones sociales con 63 mln lei, el resto siendo los servicios sociales. Aquí predominan los servicios residenciales – 18% o 16 mln lei, seguidos por los servicios comunitarios con 13% o 12 mln lei. En total, los gastos presupuestarios para los niños discapacitados constituyen aproximadamente 100 mln lei.

Esquema 3.3



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

La fuente principal de financiación constituye el presupuesto público, los servicios residenciales siendo en su mayor parte financiados del presupuesto público, y los servicios comunitarios – por parte de las autoridades locales.

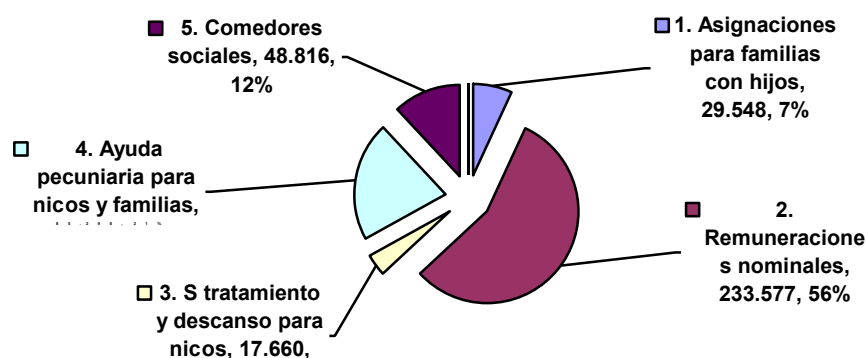
La responsabilidad por las políticas del dicho grupo incumbe, generalmente, a la Dirección de personas discapacitadas y, complementariamente, está dividida entre la Dirección de Seguros Sociales, Dirección de Asistencia Social, Dirección de Protección de la Familia y del Niño.

Las políticas dirigidas a las familias con muchos hijos.

Los programas de gastos para las familias con numerosos hijos se componen de remuneraciones nominales, que constituyen 56% o 233 mln. lei, ayudas pecuniarias para los niños y las familias, que constituyen 21% o 85 mln. lei e asignaciones para las familias y los niños, que constituyen 7% o 30 mln. lei. En total, se gasta más de 350 mln lei en dinero. Los programas de gastos en servicios están presentados por los servicios de tratamiento para los niños, que constituyen 4% o 18 mln lei.

Esquema 4.4

Estructura de los programas para familias, niños, miles lei



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

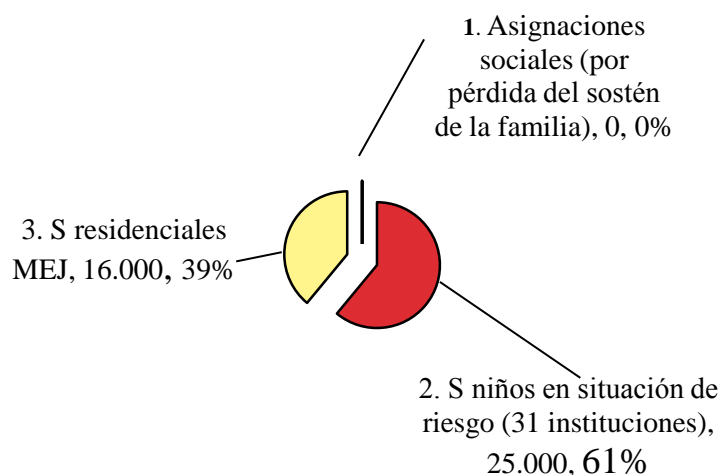
Los gastos se deben a las fuentes del presupuesto público, constituyendo 260 mln lei, y del presupuesto de seguros sociales (PSS) en valor de 115 mln lei en dinero y 18 mln lei en servicios.

Las políticas dirigidas a los niños en situación de riesgo.

Los programas presupuestarios para los niños en situación de riesgo contienen sólo servicios ofrecidos en contraste: servicios residenciales con casi 40% o 16 mln lei, dirigidos por MEJ y servicios sociales no residenciales comunitarios, que constituyen 60% o 25 mln lei.

Esquema 4.5

Estructura de los programas para niños en situación de riesgo



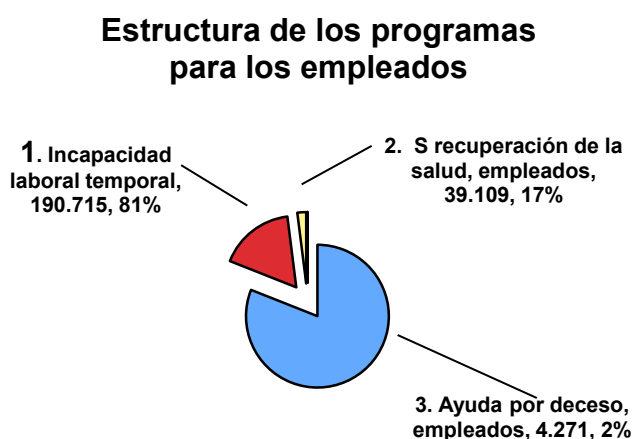
Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

La estructura de la financiación de los programas es comprensible, ya que los servicios comunitarios están ofrecidos y sostenidos por las autoridades públicas locales y servicios residenciales del presupuesto público. La responsabilidad institucional para las políticas de este grupo está dividida entre la Dirección de protección del niño y de la familia, Dirección de la adopción, Dirección de Asistencia Social y Dirección de Seguros Sociales.

Las políticas dirigidas a los empleados y los desempleados.

Los programas de gastos para los empleados se componen de los programas de financiación por la incapacidad laboral temporal, teniendo el valor más de 81% o 190 mln lei y servicios de recuperación sanatorial de los empleados, en valor de 17% o 40 mln lei. Los programas, en su mayor parte, vienen del PSS.

Esquema 4.6

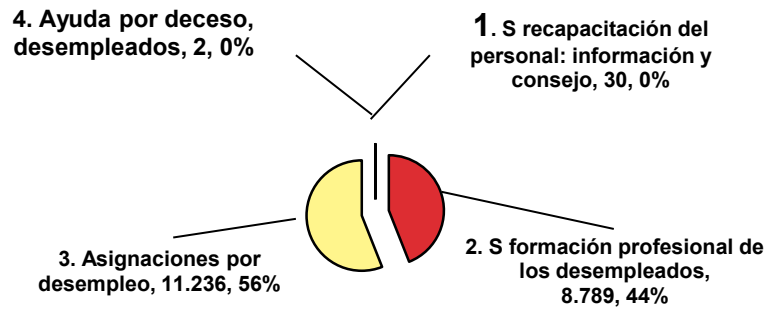


Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

En cambio el análisis de los gastos para los desempleados hacen ver la existencia de 2 programas: las asignaciones por desempleo en valor de 56% o 11 mln lei y servicios de capacitación profesional en valor de 44% o 9 mln lei.

Esquema 4.7

Estructura de los programas para desempleados, miles lei



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

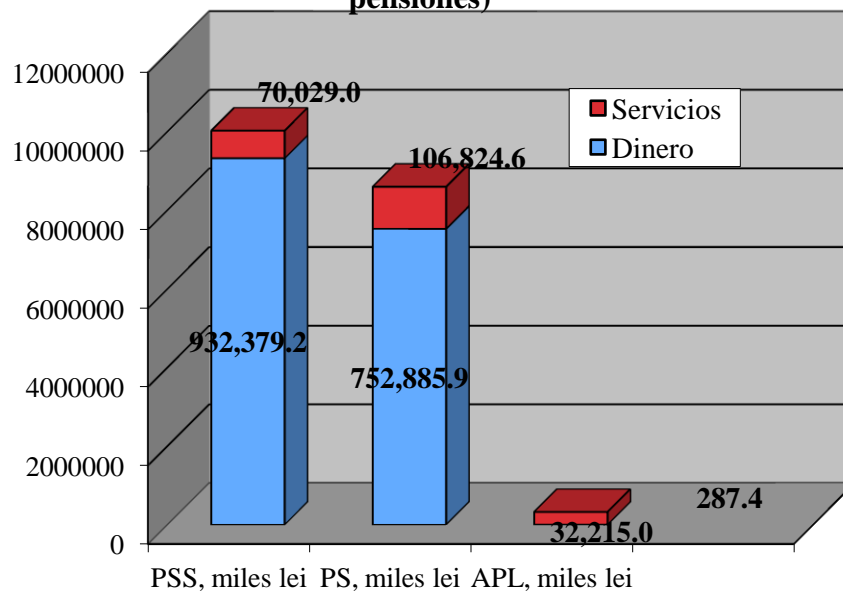
La responsabilidad por las políticas de este grupo está dividida entre la Dirección de Seguros Sociales y Dirección de Asistencia Social.

La clasificación de las políticas según las prestaciones y los servicios.

En esta orden de la investigación presentaremos otra clasificación de las políticas sociales según el criterio de los beneficios y servicios. La importancia de esta clasificación consiste en el hecho de que existan para los beneficios ciertos métodos de la evaluación del impacto, mientras que para los servicios existen otros métodos de la evaluación del impacto. Este aspecto también lo tratemos posteriormente.

Esquema 4.8

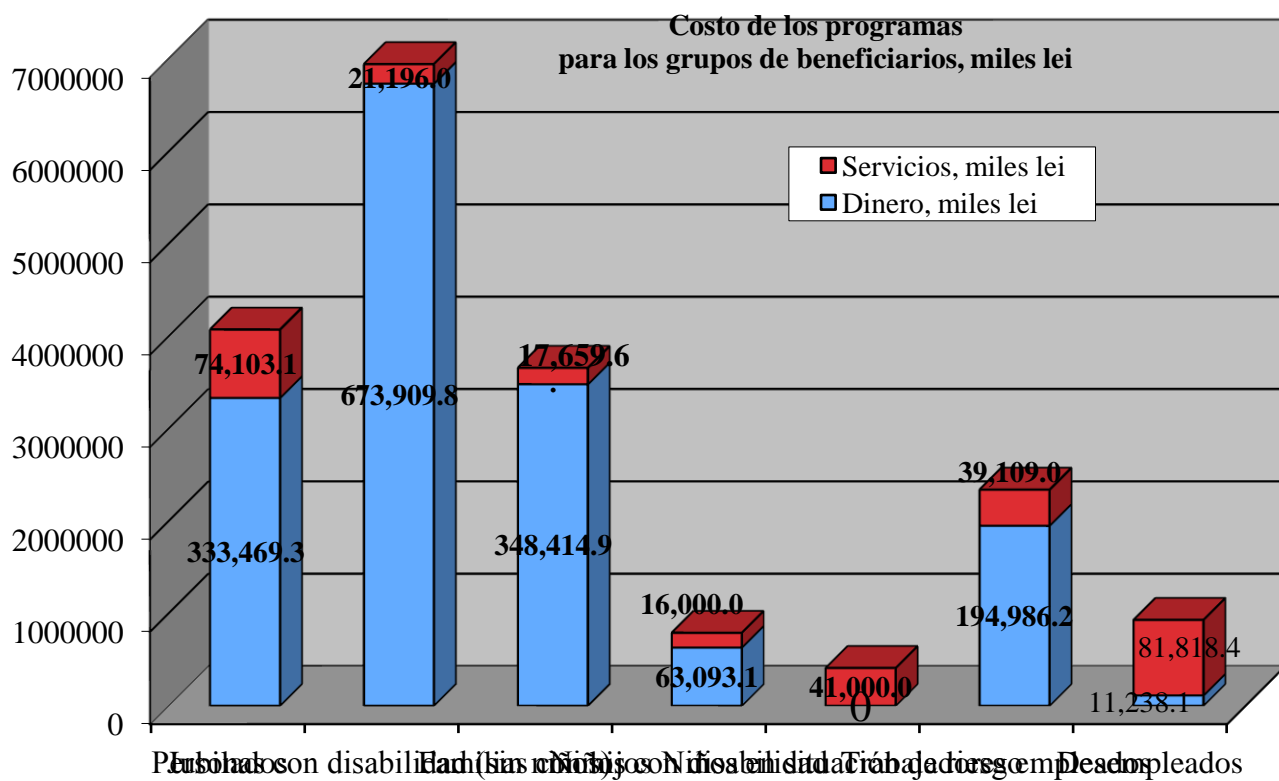
Relación dinero - servicios, el presupuesto, miles lei (sin pensiones)



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Observamos que existe una combinación de beneficios y servicios para cada categoría de beneficiarios.

Esquema 4.9

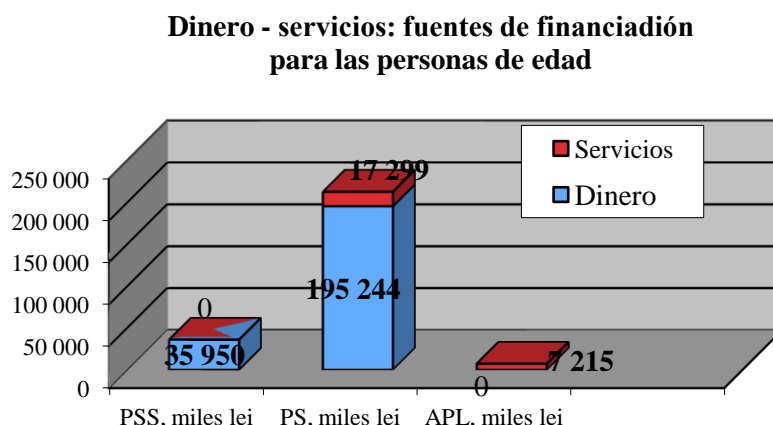


Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Las políticas dirigidas a los jubilados

El análisis de las fuentes de financiación presentado en la esquema 4.2 señala que la mayor parte de 220 mln lei viene del presupuesto público (PP). La composición dinero-servicios está presentada de tal manera, donde observamos que las autoridades locales financian los servicios, pero la amplitud de los servicios del presupuesto estatal (administrado por CNSS) es menor de 10%.

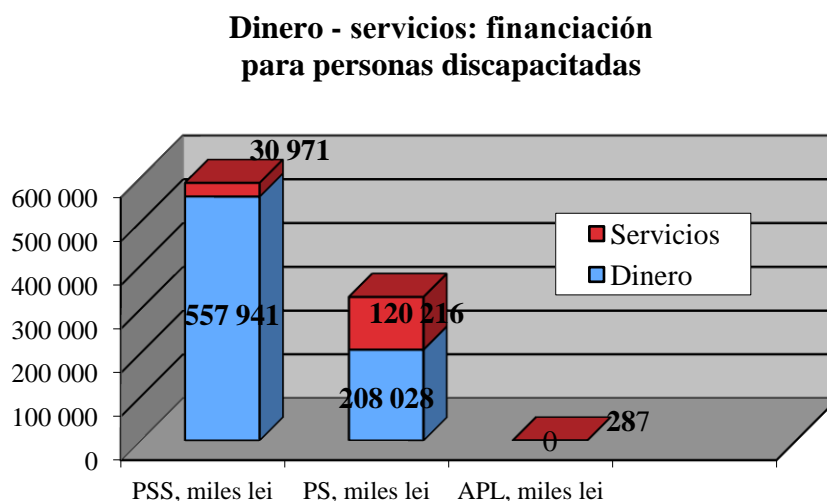
Esquema 4.10



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

El análisis de las políticas presupuestarias hace señalar una preferencia sustancial para los servicios residenciales y pagos de compensación que no están vinculados al ingreso y a las necesidades reales del respectivo grupo. En el esquema de más abajo se hace una valoración de la utilidad y eficiencia de los programas de gastos presupuestarios. Los gastos presupuestarios para las remuneraciones nominales, las asignaciones mensuales por méritos deben estar revisados para asegurar una mayor eficiencia de los programas.

Las políticas dirigidas a las personas discapacitadas
Esquema 4.11

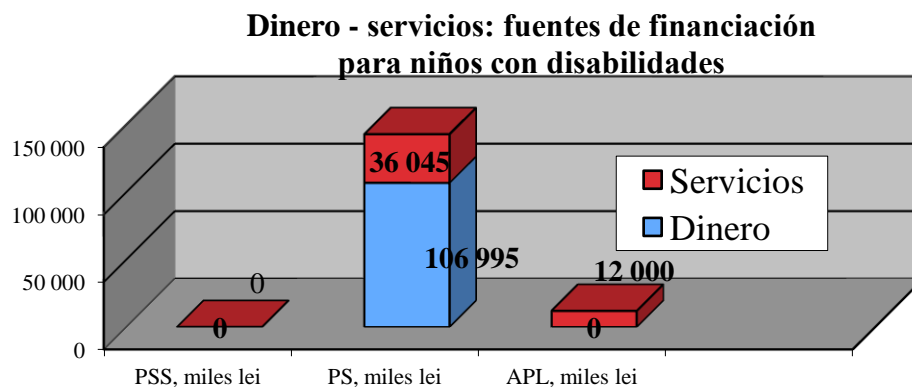


Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Según el aspecto de los servicios financiados por las políticas presupuestarias, prevalecen las políticas de servicios residenciales, comedores sociales. Los gastos de las autoridades locales se dirigen a los servicios no residenciales.

Las políticas presupuestarias dirigidas a los niños discapacitados.

Esquema 4.12

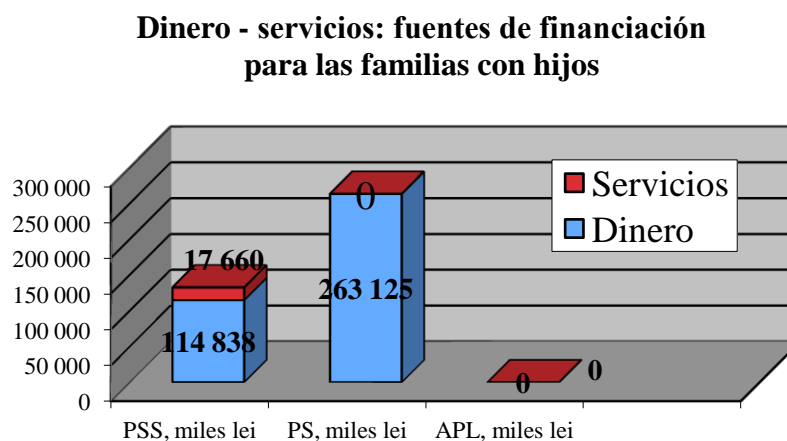


Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Los gastos presupuestarios por el momento no estimulan la aparición y el desarrollo de los servicios sociales comunitarios, la adopción social de los niños discapacitados. El análisis presupuestario del conjunto de programas presupuestarios releva un cubrimiento insuficiente de los programas con una buena eficiencia.

Las políticas acerca de las familias con hijos.

Esquema 4.13



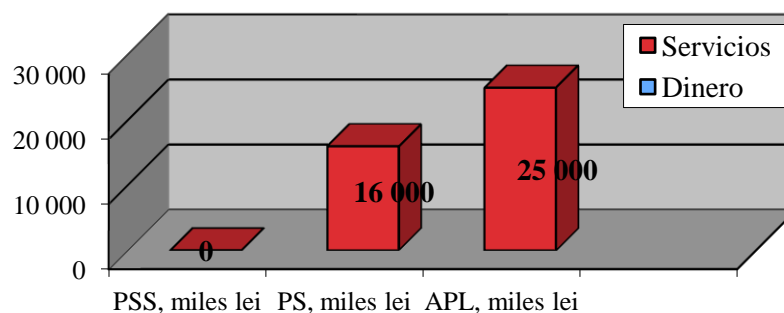
Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Los gastos presupuestarios prefieren dinero pagado por los criterios de pertenencia a categoría, no a base de las necesidades. Los servicios están claramente poco desarrollados, sobre todo para los padres que prefieren volver y reintegrarse en el campo laboral.

Las políticas dirigidas a los niños en situación de riesgo.

Esquema 4.14

Ponderación de los servicios para niños en situación de riesgo, miles lei



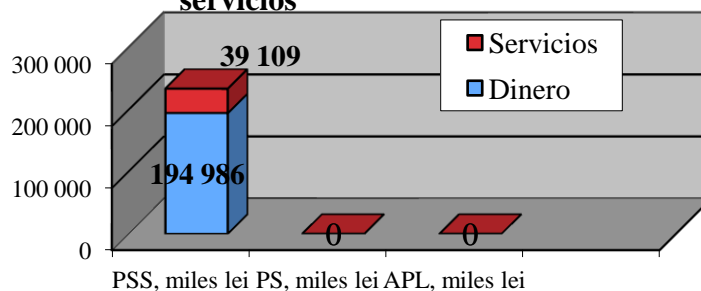
Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

El análisis de los programas demuestra la falta de estos últimos para la adopción social por el estímulo de la tutela social. Los servicios comunitarios son insuficientes, faltan programas de desarrollo de los costumbres de integración en la sociedad desde el punto de vista profesional.

Las políticas dirigidas a los empleados y los desempleados.

Esquema 4.15

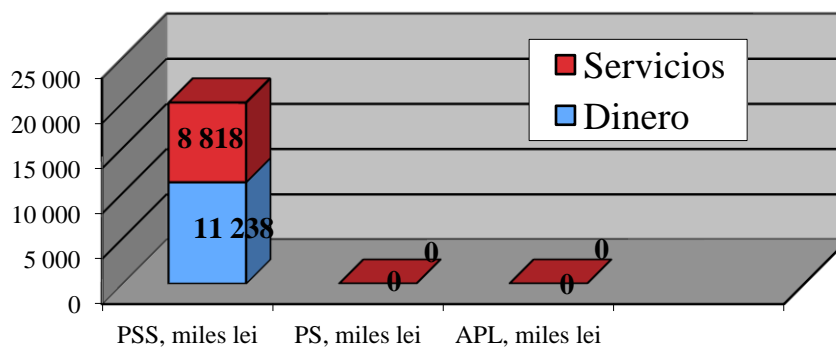
Trabajadores, empleados: dinero, servicios



Fuente: Presupuesto anual 07, Informe anual CNSS 2006, 2007, cálculos del autor.

Esquema 4.16

Desempleados: dinero - servicios



Clasificación de las políticas según los objetivos

A continuación pasamos en revista a las principales políticas desde la perspectiva de sus objetivos, complementariamente para cada grupo beneficiario principal.

A. Lucha contra la pobreza, aseguramiento de ingresos, ofrecimiento de la ayuda social:

Jubilados, personas de edad:

- remuneraciones nominales,
- ayudas pecuniarias,
- asignaciones sociales,
- ayuda social.

Familias y niños:

- indemnizaciones y asignaciones mensuales para las familias y los niños,
- remuneraciones nominales,
- ayuda social.

Personas discapacitados (incluso niños):

- pensión de invalidez,
- remuneraciones nominales,
- ayuda social.

B. Cambio del comportamiento:

Familias y niños:

- asignaciones por nacimiento,
- prestación por hijo a cargo,
- facilidades fiscales por adopción o cuidado de un niño,
- servicios de cuidado y educación, incluso centros comunitarios.

Personas discapacitadas (incluso niños):

- servicios de desarrollo de las habilidades profesionales,

- servicios comunitarios de cuidado,
- facilidades fiscales por adopción o cuidado de un niño,
- etc.

Familias y niños:

- Prestaciones sociales por hijos a cargo y por hijos minusválidos,
- Compensaciones del transporte,
- Exención de impuesto por la adopción social de un niño.

Sintetizando los conocimientos teóricos existentes sobre la calidad de vida y partiendo del hecho que la literatura sociológica autóctona todavía no elaboró el estándar de los indicadores y evaluación de la calidad de vida, y consideramos necesario y oportuno proponer un modelo de estudio para indicar los indicadores principales, teniendo en cuenta la realidad compleja de la República de Moldavia. Adelante vamos a presentar una tabla, con una red de indicadores analizados mediante una combinación de los métodos objetivos y subjetivos.

<i>Jerarquía de necesidades e intereses que forman los indicadores de calidad de vida</i>		
Materiales	Físicos	Intelectuales
Necesidad en recursos materiales	Conservación y desarrollo de las capacidades	Desarrollo de las capacidades, bienes culturales y sociales
1. Activismo económico de la población: - nivel del activismo económico de la población; - nivel de desempleo; Condiciones de trabajo; 2. Aseguración material de la población: - ingresos financieros; - la media del mínimo de existencia; - poder de compra de los ingresos; - diferencia de ingresos; 3. Acumulaciones financieras: - acumulaciones económicamente activos; - dinero en efectivo; 4. Gastos para consumo personal:	1. Salud y protección de la salud: - nivel de mortalidad y nivel de natalidad; - esperanza de vida; - estado de salud; - servicio médico; 2. Alimentación y la calidad de ésta: - consumo de los principales productos alimentarios; - valor fisiológico de los alimentos consumados; 3. Condiciones de vida de la población: - asegurar la vivienda; - calidad de las condiciones de vivienda; 4. Presencia de los medios	1. Sistema y nivel de educación e instrucción de la población: - nivel de instrucción; - abarcamiento de la población por el sistema de educación; 2. Indicadores de tensión social; - número de infracciones registrados y la categoría de éstas; 3. Presencia de las instituciones culturales (teatros, museos, etc.) 4. La protección jurídica de los ciudadanos (seguridad personal)

- estructura de los gastos; 5.Acumulación de los propiedades: -formación de empresas; 6.Protección social seguro social; 7.Aseguración de la propiedad; 8.Seguridad del sistema bancario;	personales de transporte; 5.Consumo y calidad de los servicios públicos; 6.Estado de medio ambiente: -las sustancias nocivas en atmósfera, hidrosfera, litosfera; -la utilización de desperdicios; 7. Condiciones de ocio, deporte, etc. 8.Aseguración de vida;	
--	---	--

Según observamos, de esta tabla a través de los bloques se destaca los recursos materiales determinados por los ingresos, consumo y activismo económico de la población. Los recursos físicos representan las necesidades de conservación y desarrollo de las capacidades físicas de las personas. Lo que se refiere a las necesidades culturales y espirituales se recomienda de utilizar el término de necesidades intelectuales, porque esta categoría de necesidades alude a las necesidades emocionales y espirituales.²²⁸

La crisis económica, ha cambiado el proceso de transferencia de las políticas sociales en la sociedad transitoria. De ahora en adelante la política pública deberá acentuar en la responsabilidad de las personas y familias singulares, y deberá incluir, en todos los niveles (internacional, nacional, regional) organismos intermedios, de cooperación, de voluntariado, y de gobierno de intereses sociales específicos. Pero sobre todo, deberá encontrar una integración sinérgica con múltiples organismos e iniciativas que representan a las comunidades locales.

Por supuesto, lo que debe verificarse es si estos nuevos enfoques en la atribución de las responsabilidades sociales caminarán paralelamente con un aumento de los derechos y del poder social de los ciudadanos y sus familias, o bien, se

²²⁸ DANII, Tudor: *Evolution of living standards and quality of life of population in Republic of Moldova in conditions of radical transformation of society. // Materials of international conference "Living Conditions, Lifestyles and Health" (1-2 October, 2003). Section "Sociology of life style". Center for Sociological Studies, Moscow State University, Russia.*

traducirán en un debilitamiento de estos últimos, por ejemplo a través de una gestión sistémico- tecnocrática y burocrática.

En este sentido partiendo de la perspectiva comparada la política social española ha proporcionado a la ciudadanía una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, para hacer frente a fuertes reducciones de recursos provocadas por situaciones de vulnerabilidad como enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como para asegurar la protección ciudadana en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Así, en las finales de la época franquista crecen los gastos del presupuesto social, por ejemplo en 1960 el presupuesto de la Seguridad Social pasa del 25,7% del presupuesto central, en 1971 al 52%, y en 1973 al 63,2%, sobre todo dado al aumento de los gastos en sanidad pública y en pensiones.²²⁹

En este contexto unas características de la época de transición española eran la alta movilidad geográfica interna y hacia el exterior, la industrialización, crecimiento de las ciudades, etc., responderá a ese avance económico subordinando los objetivos sociales de protección y redistribución a las prioridades económicas, de esa manera se desarrollaba un papel paliativo de los costes sociales del crecimiento urbano.

De forma que los Ayuntamientos españoles desarrollaban un tipo de acciones, que según el autor Rodríguez Cabrero representaba un gasto residual y paternalista, que situaba la acción social entre el mantenimiento del orden público y la beneficencia. Más tarde, estas mismas corporaciones locales en España serán las auténticas reformadoras y motores del cambio y de la transformación en la situación social.

Al caracterizar el período de transición un aspecto fundamental de las políticas sociales en los dos países que analizamos fue el “familiarismo”, ya que la razón de ser no era tanto la noción de justicia social sino el mantenimiento del orden social

²²⁹ RODRÍGUEZ CABRERO, Grigorio: *El gasto público en servicios sociales en España*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales. 1900, p.18

en el que la institución de la familia ejerce una función prioritaria. En esas circunstancias, como afirma la autora León en España esta concepción también fue influida directamente por el poder político y social de la Iglesia.²³⁰

También en la época franquista la demanda de los derechos sociales se manifestó desde diferentes frentes, los sindicatos en la clandestinidad, los movimientos sociales y la protesta estudiantil. A medida que estas tensiones se intensificaron se produjo una ampliación de la actividad reformista, lo que supuso grandes avances durante los años 70 y 80 del siglo XX.

Pero las bases del modelo de política social arranca en España con los Pactos de la Moncloa, 1977 que trataron de conjugar la consolidación de los derechos sociales iniciada en la época franquista con el desarrollo de la Seguridad Social y la manifestación de la crisis económica internacional en aquel entonces. Se realizan las siguientes medidas con el objetivo de consolidar el desarrollo de las políticas sociales como:

- la reestructuración de las entidades gestoras, para racionalizar los aspectos de la acción social, como por ejemplo la separación del Instituto Español de Emigración, el Servicio de Seguridad e Higiene y otros servicios integrados en el ámbito de la Seguridad Social.
- El control y aprobación por la institución parlamentaria de los presupuestos de la Seguridad Social.
- Se reconoce la participación institucional, con la creación de órganos de vigilancia y control de la gestión, con presencia patronal y sindical.
- Inclusión de las prestaciones de orientación familiar y psiquiátrica en el ámbito de protección social.
- Crece la participación del Estado español en la financiación de la Seguridad Social.

Aunque algunos de estos compromisos fueron cumplidos, por parte de la institución sindical estos demoraron y se cumplieron de forma insuficiente. Al mismo

²³⁰ LEÓN, Margarita. *Solidaridad y familiarismo en la construcción de la política social española*. Comunicaciones del VII Congreso de Sociología. Salamanca, 2001, p.3

tiempo la transición política tuvo que enfrentarse a cuestiones fundamentales como la legitimidad política de la nueva andadura democrática y la crisis económica, que como ahora en aquel momento era de nivel mundial, lo que repercutía en un clima de reivindicaciones populares y un aumento del desempleo. Este momento provocó que la reestructuración de las políticas sociales se retrasara, dando prioridad a las políticas económicas de carácter industrial, freno al déficit público y contención del gasto social.

Desde los años 80 en España se nota un aumento del gasto social, aunque manteniendo diferencias considerables con otros países europeos. Según la estadística de la Unión Europea, en 1984 el gasto social de España era de 17,8% mientras que la media europea era de 22,4%. La situación cambia en los años 90 cuando para España era el 22,6% y 28,5% la media europea. Sin embargo, este crecimiento considerable en el esfuerzo inversor de España es lo que permite mencionar que fue en la década de los años 80 cuando comienza hablarse de Estado del bienestar en España.²³¹

En este contexto, la evolución del gasto social en España ha tenido, varias particularidades que merece la pena destacar. En primer lugar, hay que decir que el crecimiento del gasto social se ha producido de forma más intensa y concentrada que en otros países de la Unión Europea, donde ya existía un mayor desarrollo y consolidación del Estado de Bienestar.

También en las dos últimas décadas, la evolución del gasto social en España, considerando el gasto en protección social y educación) permite constatar la existencia de dos etapas claramente diferenciadas:

- Una primera etapa (1993-2000) en la que se produce una significativa disminución del gasto social en relación al PIB. Un periodo en el que el gasto social en España registró una reducción de 4 puntos porcentuales, debido sobre todo al fuerte crecimiento del PIB. Con ello, en el año 2000 el gasto social representó el 24% del PIB.

²³¹ RUIZ HUERTA, Jesús: *La crisis del Estado de bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español*. En Rodríguez Cabrero G. "Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual" Madrid. Icaria, Economía crítica. 1991, p. 192

- Y una segunda etapa (2001-2007), en la que el gasto social recupera su peso en relación al PIB, aunque, si bien es cierto, lejos de los niveles registrados a comienzos del periodo anterior.

Apreciando, por lo tanto, la evolución del gasto social registrado en España no se ha correspondido con el crecimiento económico experimentado a lo largo de las últimas décadas. A pesar de realizarse un importante esfuerzo, los sucesivos incrementos del gasto social no se han traducido en un mayor peso sobre el PIB, que ha crecido con un ritmo de crecimiento considerablemente mayor. Desde comienzos de la década el gasto social en relación al PIB registra niveles similares (25%), aunque con ligeros incrementos.²³²

A continuación presentamos un resumen que nos aporta el autor Ochando de los componentes que intervinieron en el crecimiento del gasto público social en España del periodo de los años 80, en la época democrática. Según la perspectiva de las teorías de la oferta y demanda surgió lo siguiente. Desde el lado de la demanda:

- Factores demográficos – debido al crecimiento y envejecimiento de la población;
- Factores económicos – se explica que la situación económica se definía por el crecimiento y la recesión económica, el crecimiento de la renta per cápita y mayor grado de apertura comercial. Además se produce un proceso de modernización tecnológica, y un alto grado de urbanización. En el mercado laboral aumentó la tasa de asalarización y la de desempleo;
- Factores sociales y políticos – se produjo cambio en el sistema político, de una dictadura a una democracia, y tensiones en el período de transición. Crece la influencia de los sindicatos, con la consiguiente defensa de los intereses de la clase obrera.

Desde el lado de la oferta:

- La burocracia – tuvo un papel en los intereses de las élites políticas, las burocracias y los grupos de interés han sido importantes para la formación del Estado del bienestar español;

²³² LLOPIS, Elvira S: *Elgasto social en España*. Estudios de la Fundación 1 de Mayo. Madrid, 2010 p.22

- La transformación institucional del Estado – se explica por la construcción del Estado de las autonomías y el proceso gradual y creciente de descentralización del gasto público, sin la consiguiente corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autónomos;

- Factores de transferencia en las políticas públicas, por la importación o imitación de las experiencias de otros países europeos más desarrollados. De hecho llevó a la universalidad de muchas de las prestaciones, al aumento de la cobertura y modificación del tiempo de percepción de los beneficios sociales;

- El sistema electoral, con alternancia de partidos y la competencia electoral;

- La estructura del sistema fiscal: la combinación existente entre impuestos directos e indirectos y los fallos del sistema en la fiscalización, que hacía invisibles los reales costes sociales:

- Los costes crecientes en la prestación de los servicios públicos frente a los del sector privado por el menor crecimiento de la productividad.²³³

Al mismo tiempo es importante recordar que el incremento del gasto social a partir de la segunda mitad de los 80 no responde a las exigencias de la crisis económica, como sucedía en etapas anteriores. “Son más bien razones de tipo social y político las que explican este aumento”. Una política social basada en “la necesidad de redistribuir la renta y garantizar a todos los ciudadanos un determinado nivel de bienestar social y la confianza en la acción pública como el mejor instrumento para alcanzar estos objetivos sociales”.²³⁴

A ello, hay que añadir otro elemento de similitud de suma importancia: a lo largo de las últimas décadas las necesidades sociales tanto en España como en Moldavia han aumentado considerablemente como consecuencia de una diversidad de elementos (como por ejemplo, el envejecimiento de la población, inmigración, incorporación de la mujer al ámbito laboral, etc.), que hacen que sea necesario una

²³³ OCHANDO, Carlos: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona. Ariel, 1999. p.155-163

²³⁴ GONZÁLEZ, Antonio: *La política de gasto social (1984-1996) en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Consejo Económico y Social de España. Colección Estudios. Madrid. 1998. p.45

mayor intervención por parte del Estado, y por tanto, un mayor esfuerzo en gasto social.

Según el autor Esping-Andersen²³⁵ se produce un doble proceso contradictorio: *desmercantilización* – se explica por la universalización de los servicios de la sanidad y la educación, de las prestaciones sociales, sobre todo en pensiones y en menor medida en la protección por desempleo y *remercantilización* o énfasis en la ampliación de la producción privada de servicios colectivos por la supuesta eficacia en el mercado.

Este aspecto de dualización produce un Estado del bienestar específico, aunque bastante parecido al de los países del sur de Europa, sobre todo en lo que se refiere a Italia, en el que la asistencialización de prestaciones sociales fue la respuesta principal ante la persistencia del paro y el aumento de la pobreza. Por otro lado, en otros países esto se ha concretado en las rentas mínimas para todos los ciudadanos. De esta forma las políticas sociales dejan de tener como noción de base el familiarismo, en cuanto a organización que da obligaciones importantes a la familia tradicional, pero inicialmente tuvo una clara línea de continuismo con la etapa anterior.²³⁶

Un indicador importante también en el desarrollo de las políticas sociales fue la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, que suponía la implantación de un modelo unificado de protección social, con una base financiera de reparto, en la que, por primera vez, se da la participación del Estado. A continuación siguen la Ley de 1966, luego la Ley 24 de 1972 y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, que logra la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales en las pensiones. Solamente entonces, el problema fue el retraso con el que esta normativa entró en vigor.

²³⁵ EESPING-ANDERSEN, Gosta: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnánim. 1993. p. 60

²³⁶ LEÓN, Margarita: *Solidaridad y familiarismo en la construcción de la política social española*. Comunicaciones del VII Congreso de Sociología. Salamanca, 2001, p.5

En lo que se refiere al aspecto institucional, ya en la transición democrática, se crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social en 1977, lo que supone un factor claro por establecer un sistema organizado en la política social española. Un poco más tarde se aprobó el Real Decreto 36/1978 que pone la gestión de otras cuatro instituciones como:

- INSS – Instituto Nacional de Seguridad Social, para las prestaciones económicas;
- INSALUD – Instituto Nacional de la Salud, para las prestaciones sanitarias;
- INSERSO – Instituto Nacional de Servicios Sociales, para los servicios sociales complementarios de la Seguridad Social, en materia de personas mayores y con discapacidad;
- Instituto Social de la Marina, para las prestaciones relacionadas con la actividad del mar.

Además se crea una única Tesorería General de la Seguridad Social como medio de integrar la organización financiera y con un objetivo claro de racionalizar el sistema, hasta entonces disperso y descoordinado.

Después en 1981 el Ministerio cambia su denominación en Ministerio de Trabajo, Sanidad y Consumo, lo que amplía su campo de acción. Al mismo tiempo, recibe críticas por limitar la actuación concreta en el campo de la sanidad.

Entre los años 1975 y 1983 en España se desarrolla una nueva política de seguridad social, donde el fenómeno del paro aumenta vertiginosamente por las crisis económicas, lo que suponía un aspecto conflictivo ya que reduce los ingresos que provienen de las cotizaciones y aumentan las prestaciones a las personas que se encuentran en situación de desempleo.

Lo que se explica, que algunos países europeos como Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, a raíz de la crisis del petróleo de 1973, respondieron al aumento del desempleo con programas de reducción de mano de obra, jubilaciones anticipadas, regreso de personas trabajando en el extranjero y animando a las mujeres

a que mantuvieran su actividad en los hogares.²³⁷ Pero España, inmersa como estaba en importantes transformaciones políticas, afronta la crisis cuando ya sus consecuencias estaban completamente implantadas en su estructura económica.

Al mismo tiempo en el primer período de la legislatura socialista se consiguió algunas mejoras parciales en el ámbito de la política social:

- Progresiva equiparación de las prestaciones entre los Regímenes Especiales y el General;
- Establecimiento en las pensiones mínimas de vejez e invalidez de un complemento por cónyuge a cargo;
- Paulatina ampliación de la asistencia sanitaria a familiares de las personas titulares de la protección de la Seguridad Social;
- Implantación de modalidades de jubilación parcial y anticipada con contratos de relevo;
- Reconocimiento, a efectos de cotización, de los años pasados en prisión por razones políticas o sindicales;
- Extensión del derecho de pensión de viudedad a los viudos, como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional;
- Aumento importante de las cuantías de las pensiones asistenciales, aunque el número de personas perceptoras disminuye;
- Establecimiento de un tope máximo en las pensiones y una eliminación parcial del tope de las bases máximas de cotización.

En 1984, el Gobierno socialista promovió el Acuerdo Económico y Social con la patronal y el sindicato, cuyo contenido se fundamentaba en una mejora de las pensiones y el aumento de la cobertura de desempleo. Pero las expectativas que generó ese acuerdo no se vieron realizadas lo que dio lugar a una ruptura entre el Gobierno y UGT.

También en ese período, otro grupo importante de prestaciones económicas que aumenta es el de desempleo por las razones sociales y relacionadas con las crisis

²³⁷ EESPING-ANDERSEN, Gosta: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnánim, 1993. p.172

económicas. Si vemos los datos del gasto total ese pasa del 2,1% del PIB en 1982 al 3,2% en 1992 y las personas que los perciben pasan de 0,8 millones de personas en 1981 a 1,9 millones de personas en 1994.²³⁸

Otro momento en el desarrollo de la legislación social fueron la Ley 31/1984 de Protección por Desempleo y el Real Decreto Ley 3/1989 de Medidas adicionales de carácter social, que impulsaron algunas medidas importantes como la creación de la prestación asistencial que protege especialmente a las personas mayores y a las que tienen cargas familiares después de haber agotado la prestación contributiva. Además, de esta manera se evita la interrupción de la contribución al sistema de la Seguridad Social, lo que entonces producía graves trastornos para los derechos a la jubilación.

En este sentido, los gobiernos del PSOE promovieron una serie de medidas legislativas con el fin de reorientar la situación en el ámbito social:

Con La Ley 26/1985 se larga el período de cotización de 10 a 15 años para las pensiones de jubilación y de 2 a 8 años para el cálculo de la cuantía. El objetivo fue de mejorar la organización del sistema y reducir el número de Regímenes de la Seguridad Social (de 12 a 6) y se señala, por primera vez, la revalorización de las pensiones con arreglo al aumento del IPC. Pero, esta Ley no contó con el consenso social ni político, lo que llevo a las contestaciones por parte de las organizaciones sindicales, y convocó una huelga general.

La consecuencia de esa reforma fue el aumento del número de pensiones en 450.000, y el ahorro del pago de otras 150.000. Lo que se nota es el esfuerzo importante en el nivel presupuestario en aquel período entre 1982 y 1995 el gasto en pensiones pasó de 1,3 billones de pesetas a 1,6 billones, lo que representaba la cuarta parte del gasto público total. En este sentido, como menciona una serie de autores²³⁹ no se puede tratar de un aumento del Estado del Bienestar sino más bien de un gran esfuerzo por aumentar el gasto social.

²³⁸ DE MIGUEL, Jesús M: *Estructura y cambio social en España*. Madrid, Alianza Editorial. 1998. p. 305

²³⁹ SÁNCHEZ, María I y MOLINA, Manuel y FRUTOS, M. Diego: *Las pensiones, ¿factor de igualdad social en el discurso político del Estado del Bienestar?*. Comunicación al VII Congreso Español de Sociología. Salamanca. 2001. p. 9

A continuación en la legislación social se promulga en 1986 la Ley General de Sanidad 14/1986 que suponía la configuración descentralizada del sistema de salud, integrado por los diversos servicios sanitarios de las comunidades autónomas, solo queda el INSALUD, entidad gestora de la Seguridad Social, como institución gestora para las comunidades que no tuvieran transferidas las competencias en materia sanitaria, pero actualmente están todas transferidas.

Otro momento importante en el marco del desarrollo de la política social española fue la Reforma de la estructura financiera, lo que suponía la separación entre los niveles contributivos, que pasa a financiarse únicamente con las cotizaciones de los trabajadores y el nivel no contributivo que se financiará a través de los impuestos.

Esta medida desarrolla la instauración de la asistencia sanitaria universal mediante el Real Decreto 1088/1989, financiada enteramente mediante impuestos, y el establecimiento de las pensiones no contributivas, en sus modalidades de invalidez y jubilación. Esta normativa articuló también en el sistema la protección familiar no contributiva para toda la población con bajos recursos económicos, y con especial atención a los hijos con discapacidad ya que ésta no se condiciona al nivel de renta.

El conjunto de esas medidas suponen un cambio sustancial, ya que se pasa de un sistema basado en la cotización a otro de carácter universal, y de la existencia de prestaciones sólo para las contingencias de vejez y enfermedad a la práctica de cobertura total, lo que lleva a un crecimiento de gasto muy importante. Pero por otra parte se establecen una serie de medidas que trata de limitarlo:

- El Real Decreto Legislativo 1/1992 y la Ley 22/1992 de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, que establecieron un endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones no contributivas y a las de desempleo. Con referencia a esta última contingencia, las medidas adoptadas suponen el aumento del tiempo de cotización para acceder a las mismas prestaciones y modifica a la baja las cuantías a percibir.

- También, se crea la Unidad de lucha contra el fraude en 1993, encaminada principalmente a las áreas del gasto farmacéutico y de las pensiones de incapacidad.
- La Ley 22/1993 de Medidas Fiscales, de reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, que viene a reducir las prestaciones por desempleo al establecer límites de renta para acceder a los subsidios asistenciales y la reducción de la prestación mínima cuando no existen hijos, del 100% al 75%.

Todas estas medidas dirigieron a un ambiente de amplia protesta social, lo que llevó a que entre 1985-1994 se convocaron cuatro huelgas generales. La situación muy diferente a la del período anterior, el de la transición política, cuando la configuración era el consenso. El final de esa etapa coincidió con la crisis y descomposición de la UCD, lo que aceleró el fin del consenso político y social.²⁴⁰

En este contexto, la política social se dirige entre dos tendencias paralelas. Primero, la universalización del Estado del bienestar español, sobre todo en lo que se refiere a prestaciones, junto a un estancamiento, y a veces retroceso, de la intensidad protectora, y segundo un crecimiento de la asistencialización.

El compromiso político obligaba al gobierno español a desarrollar la política social para todos los/as ciudadanos/as, como ocurría en otros países de la Unión Europea pero a la vez, la situación económica obligaba a políticas de contención del gasto social e insistir en la privatización de unos servicios sociales. De esta manera se intenta estimular la extensión complementaria de la protección social.

En esa instancia de doble tendencia los elementos principales son:

- la protección por desempleo pasó de ser mayoritariamente contributiva a asistencial;
- las pensiones contributivas aumentó su número, pero el poder adquisitivo disminuyó, el gasto en pensiones se estancó y su intensidad media decreció;

²⁴⁰ RODRÍGUEZ CABRERO, Gosta: *El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional*. En GOMA R., SUBIRATS, J., (coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, 1998. p.143

▪ Las pensiones asistenciales aumentaron en mayor medida que las contributivas, lo que a juicio de los autores Adelantado, Noguera y Rambla dio lugar difícilmente a librar a muchas personas de la pobreza.²⁴¹

En este marco de análisis podemos mencionar que las limitaciones y carencias del sistema de pensiones contributivas no son solamente imputables al sistema de la seguridad social, ya que éstas estaban reflejando el mercado laboral existente y respondían a la trayectoria de empleo y salarios que se haya tenido durante la vida laboral. Al contrario, no se puede decir lo mismo de las pensiones no contributivas, ya que se han dotado desde su inicio de una baja cuantía que no garantiza un ingreso mínimo de subsistencia.

Es necesario reconocer que existieron importantes avances en el desarrollo de la política social en las décadas de los 80 y 90 en España, motivados por la necesidad que existió de cubrir carencias en coberturas sociales básicas. Estos avances constituyeron la ampliación de la cobertura de la asistencia sanitaria a toda la población, la creación de las pensiones no contributivas y la extensión de las prestaciones de protección familiar al sistema no contributivo.

Unos de los elementos que afectan principalmente a la población más vulnerable, que por varias razones no se encuadran en el sistema de la Seguridad Social. Pero al mismo tiempo existen otros avances que afectan al propio sistema, como los aumentos en las pensiones mínimas y la revalorización automática de las pensiones, el crecimiento exponencial de las invalideces, y la reforma del sistema de financiación. Según la opinión del autor Jiménez Adolfo que en conjunto fue fruto del consenso y participación de los agentes sociales, en cuya consecución se invirtieron numerosos esfuerzos.²⁴²

También otros efectos de las reformas promovidas entre 1980 y 1995, según el juicio del mismo autor antes mencionado, produjo una disminución de la pobreza

²⁴¹ ADELANTADO, Jose, NOGUERA, J. Aantonio, RAMBLA, Xavier: *Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo*. En GOMA R., SUBIRATS, J., (coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, 1998. p.207

²⁴² JIMÉNEZ, Adolfo: *El sistema de la Seguridad Social*. En CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria (coord.) "El futuro del Estado del bienestar" Madrid, Civitas. 1998. p. 319-338

severa debido a la política de mínimos de pensión, y el impacto redistributivo que llevo a una disminución de las desigualdades sociales. El gasto social con relación al PIB había pasado del 18,2% en 1980 al 22,7% en 1995 en España, mientras que la Unión Europea la media evolucionó del 24,3% al 28,4%.²⁴³

Podemos mencionar que en aquel entonces de los años 70 los avances que se dieron eran inimaginables, como la universalización de las pensiones o de la sanidad. Pero con insuficientes medidas financieras y problemas de organización administrativa, lo que produjo una baja calidad de los servicios. Esto fue motivo de quejas y reivindicaciones.

Por otra parte, en el desarrollo de un modelo de redistribución peculiar en el que se atiende más el gasto de garantía de rentas que el de servicios. El primero casi se duplica entre 1975 y 1985, y el segundo apenas crece un punto. Esto ocurre por dos razones. La primera es la situación económica que potencia que se responda a una demanda creciente e inmediata, a la vez que se evitan costes de mantenimiento de los servicios cuyos efectos de calidad son a más largo plazo. La segunda razón es política y viene fundamentada por la presión demográfica y por las circunstancias de la transición. La percepción por parte de los colectivos afectados de la protección conseguida, se convierte en legitimación política.

Otra contradicción en el desarrollo de la política social será la del aumento enorme del desempleo: en 1974 la Seguridad Social cubre al 19,7% de las personas desempleadas y en 1980 al 41,9. El acceso a prestaciones y subsidios se endurece con la Ley Básica de Empleo de 1980 bajando su cobertura al 19,5%. La crítica situación económica hace que este porcentaje suba al 38% en 1986. A pesar de este aumento, el sistema establecido, deja fuera a las personas paradas de larga duración y a las jóvenes que no han accedido al primer empleo.

El resultado de este aspecto contradictorio será que a pesar de la relativa universalización producida entre 1975 y 1990, las políticas sociales siguen estando

²⁴³ JIMÉNEZ, Adolfo: *Las pensiones en la década de 2000*. En Fernández T., Marín M., “Estado de Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el debate”. Madrid, Alianza. 2002. p.232

por debajo de los demás países de la Comunidad Europea, con prestaciones insuficientes y la consiguiente falta de efectividad.

Un proceso de cambio en las políticas sociales es el inicio de la privatización de servicios que se produce con la expansión de la producción privada de servicios financiados por el Estado, sobre todo en los ámbitos educativo y sanitario. Paralelamente se asiste a la eclosión de asociaciones y fundaciones, lo que supone el auge del sector voluntario en la producción de los servicios públicos.²⁴⁴

Al mismo tiempo se produce otro proceso, muy característico del modelo español que es el de la asistencialización de la acción protectora. Este aspecto viene motivado por la expulsión de personas del mercado laboral, en el caso de personas desempleadas y por las pensiones no contributivas, de las que son beneficiarias aquellas personas que no hubieran contribuido nunca al sistema de la Seguridad Social o no lo hubieran hecho durante suficiente tiempo. Esta respuesta asistencialista ofrece la salida a las demandas sociales, aunque haciéndolo con una baja intensidad protectora tanto por la cuantía de las prestaciones, como por el no establecimiento de derechos para familiares en el caso de las pensiones no contributivas.

Sin embargo, hay que reconocer que esas políticas sociales sirvieron como “colchón de seguridad” y para equilibrar situaciones de renta desiguales, reduciendo durante los años 80 las situaciones de pobreza, sobre todo entre los grupos de población que tenían los índices más altos, personas ancianas y discapacitadas.²⁴⁵

En este sentido se puede hablar, de un modelo universalista-asistencial, que tiene raíces históricas, ya que siempre en España se ha atendido a los pobres desde las instancias caritativas y municipales, sin una visión nacional o de Estado. En general, este modelo se identifica con él antes comentado de tipo latino o de los países del sur de Europa, en los que la familia sigue teniendo un importante papel protector.

Entonces, las críticas al Estado del bienestar que hemos visto desarrolladas más arriba, tienen también su correlato en las referidas a las políticas de protección social

²⁴⁴ RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: *La política social en España: 1980-92*. Documentación Social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada, núm. 96. Julio-septiembre.1994, p.176

²⁴⁵ LEÓN, Margarita: 2001. *Solidaridad y familiarismo en la construcción de la política social española*. Comunicación al VII Congreso de Sociología. Salamanca, septiembre 2001. p.7

que se desarrollan en España, y que llevó a una reorientación ideológica a partir de los años 80. Los dos grandes peligros que amenazaban a la política social, a juicio de la autora León eran los intentos de privatización y las presiones financieras. Esa reorientación estuvo basada en tres argumentaciones:

- El convencimiento de que la asunción de la protección social por parte del Estado es incorrecta e ineficiente. Se vuelve a considerar el mercado como el elemento del sistema más eficiente en la asignación de recursos, desplazando la acción del Estado a la empresa.
- La crítica a la acción de los sindicatos que lleva a afirmar su prescindibilidad, y la necesaria reducción de la intensidad de la mediación colectiva.
- La crisis de la noción del “Estado social”, que lleva consigo la reformulación de los márgenes de acción de éste.²⁴⁶

Esto en España, a juicio del autor Baylos se produce en la socialización relativa de la asistencia “por abajo”, mediante la promoción de las pensiones no contributivas, y una privatización “por arriba” mediante la ampliación del mercado libre de los planes de pensiones.²⁴⁷ La dualización de la política social es general ya que se da un fuerte apoyo a la oferta privada en este ámbito de protección, del que sería última expresión la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados. También en la protección por desempleo se percibe un desplazamiento de lo contributivo a lo asistencial, ligado a la comprobación de rentas.

En este contexto la deseada redistribución de renta como objetivo de las políticas sociales y principio fundamental del sistema de protección, ha tenido en España un tímido reflejo en la realidad, fruto de la eterna subordinación al protagonismo de la política económica.

²⁴⁶ *Ibidem*, p.9

²⁴⁷ BAYLOS, A. *Estado de Bienestar y derechos sociales*. En FERNÁNDEZ, T. Y GARCÉS, Jose: “Crítica y futuro del Estado del Bienestar”. Valencia. Tirant Lo Blanch, 1999. p. 21-51.

En esta orden de ideas el autor Rodríguez Cabrero²⁴⁸ afirma que se ha conseguido reducir la pobreza severa en España, ya que las políticas asistencialistas han estado encaminadas a los colectivos más desfavorecidos facilitándoles niveles de subsistencia. Sin embargo, no se ha reducido el nivel de pobreza total: el impacto del gasto social ha sido redistributivo en servicios sanitarios, sociales y en pensiones, pero no ha logrado reducir la pobreza porque la intensidad protectora ha sido baja.

A este respecto, Navarro²⁴⁹ afirma que España ha conseguido reducir el nivel de pobreza en un 63, %, mientras que otros países europeos lo han hecho en mayor grado: Alemania un 80,6%, Suecia un 80,4% o Dinamarca un 72%. Este efecto redistribuidor ha sido más importante entre las personas ancianas debido al efecto de las pensiones no contributivas, sin las que el 68% de las personas mayores de 65 años serían pobres, y menos entre la población infantil en la que la reducción sólo alcanza un 38%. Concluye el autor con la afirmación de que España presenta unos niveles de desigualdad de renta y propiedad de los más altos de la Unión Europea.

Especialmente importante es el hecho de que la pobreza haya disminuido más en las personas mayores pero menos en la población infantil, producto del esfuerzo realizado en el sistema de pensiones, muy descompensado con el habido en la protección a la familia. En investigaciones realizadas sobre los resultados en países con Estados del bienestar más avanzados como: Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido entre mediados de los años 80 y mediados de los 90, ya se observaba que el aumento de las personas mayores implicaba un aumento del gasto social, éste traducido en pensiones y servicios de proximidad, lo que repercutía en una disminución de la pobreza en estas personas, mientras que entre la infancia y la adolescencia los niveles de pobreza aumentaron.²⁵⁰ Algunas razones de este aumento son el mayor número de familias

²⁴⁸ RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: *La política social en España: 1980-92*. Documentación Social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada, núm. 96. Julio-septiembre.1994, p.174

²⁴⁹ NAVARRO, Vicenc: *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona. Anagrama. 2002, p.106

²⁵⁰ HINRISCHS, Karl: *Concesión del derecho al voto a los menores: ¿un enfoque prometedor para reducir la pobreza infantil y aumentar la equidad intergeneracional?* En Guillén, A.M. y Álvarez, S. "Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social". Civitas Ediciones. Madrid, 2003. pp. 52-86.

monoparentales vulnerables, las mayores tasas de desempleo, y lo limitado de las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Otro factor hay que tener en cuenta en el análisis de los resultados de las políticas sociales es la descentralización que se produce en España a causa de las competencias en materia de política social que reciben las comunidades autónomas, y que ha provocado dos efectos contrapuestos: por una parte una extensión y cercanía de la protección social a las personas, y por otra un desequilibrio y agravio entre comunidades, no sólo por la posición de partida sino también por la financiación de los sistemas que según comunidades pasa por el juego entre fuerzas políticas, tan diferente de una a otra Comunidad Autónoma.²⁵¹

Este proceso de descentralización cobra una especial intensidad a partir de mediados de los años 80, momento en el que comienzan a transferirse de forma intensa las competencias de la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas, como por ejemplo, la educación o la sanidad, así como a las Entidades Locales, que asumen también parte del gasto social (como por ejemplo los servicios sociales). Desde ese momento, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han visto incrementado de forma progresiva sus niveles de gasto social. Los últimos datos disponibles permiten poner de manifiesto que en 2007 las Administraciones Autonómicas realizaron un gasto social de 99 mil millones de euros, lo que supone casi el 10% del PIB del conjunto de las Comunidades Autónomas.

Además, es interesante señalar que la distribución del bienestar social de las Comunidades Autónomas ofrece significativas diferencias en relación al esfuerzo que realizan las distintas Administraciones Autonómicas, pudiéndose distinguir varios grupos diferenciados:

- Extremadura (16%) y Castilla La-Mancha (13%) son las Comunidades Autónomas que más gasto destinan a las políticas de bienestar social en relación al PIB regional.

²⁵¹ RODRÍGUEZ CABRERO, Gosta: *El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional*. En GOMA, R. y SUBIRATS, José (Coord.) "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona. Ariel Ciencia Política, pp. 139

- En un segundo grupo, se sitúan regiones con un nivel de gasto social en relación al PIB ligeramente superior a la media nacional (9,5%), como son: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Canarias, Cantabria, Galicia, Murcia, Navarra y La Rioja.

- El tercer grupo reúne aquellas Comunidades que registran un gasto social similar a la media nacional o muy próxima a ella. En este grupo se encuentra la Comunidad Valenciana (9,5%), el País Vasco (9%), Aragón (9%) Baleares (8%) y Cataluña (8%).

- Y finalmente, un cuarto grupo, en el que el gasto social realizado se sitúa a distancia del resto de regiones. Éste es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid (6%) y las Ciudades Autónomas de Ceuta (4%) y Melilla (4%).²⁵²

En este marco del nuestro análisis es importante evidenciar que la distribución del gasto social de las Administraciones Autonómicas tiene una clara dispersión debido, en gran medida, al distinto ámbito y desarrollo competencial que han asumido las distintas Comunidades Autonómicas.

En cambio, con respecto al gasto social de las Administraciones Locales se destaca un peso inferior, constituyendo el 1,7% del PIB, y presentando diferencias significativas entre las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, se destacan particularmente el País Vasco 2,9% y Navarra con 2,8% del PIB, donde las Entidades Locales realizan un mayor gasto social. En cambio, las Entidades Locales de otras Comunidades Autónomas como Madrid, Cantabria, Baleares y Galicia donde el gasto social apenas supera el 1% del PIB situándose por debajo de la media nacional. Este aspecto se explica por la razón que el nivel de competencias es menor que el de las Administraciones Autonómicas.²⁵³

En la misma línea de nuestra investigación partiendo de la evolución de la política social en España nos permite establecer significativos objetivos entre las diversas materias cubiertas por las políticas de bienestar social. En este sentido, la política social española presenta los siguientes objetivos:

²⁵² LLOPIS, Elvira S: *El gasto social en España*. Estudios de la Fundación 1 de Mayo. Madrid, 2010 p.25

²⁵³ *Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales, por Comunidades Autónomas(2007)* en Estadísticas e Informes, Ministerio de Economía y Hacienda, 2010

- Mantener el equilibrio en la financiación del sistema de pensiones. Ya que éste constituye una parte más importante del gasto social. Presentando en la década de los 90 un 8% del PIB, pero durante los últimos años se ha ido reduciendo paulatinamente su peso hasta alcanzar el 6,5% sobre el PIB;
- Reducir el desempleo, que es otro objetivo importante de la política social en España. Como consecuencia de la crisis económica y el aumento de las necesidades de cobertura, últimamente el gasto en desempleo muestra un aumento significativo;

Ya este autor en 1994, predecía el futuro del Estado del bienestar español en una transformación al modelo mixto: la pieza clave seguirá siendo el Estado, pero con un protagonismo creciente de las comunidades autónomas y los Ayuntamientos. En ese modelo las organizaciones voluntarias se configuran como un importante actor dentro del sistema, siempre que consigan mantener su independencia de la financiación pública, a la vez que las entidades mercantiles ampliarán su espacio de influencia, sobre todo entre los grupos de renta más alta.²⁵⁴

Con respecto al importante papel que los Gobiernos autonómicos y locales van a jugar en la futura producción de políticas sociales, hay que hacer mención a los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, el primero de junio 2001 – junio 2003, que ya hemos mencionado anteriormente, y el segundo de 2003-2005, como líneas políticas establecidas por la Unión Europea para los países miembros.

Para España, estos Planes son especialmente importantes dado la atomizada gama de actuaciones y ramas administrativas que están implicadas en el ámbito de la inclusión social: las competencias reguladoras del Gobierno corresponden al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dentro de él, la Secretaría General de Asuntos Sociales planifica los programas de interés social, que también son de incumbencia de otros Ministerios, como el de Educación, Cultura y Deportes, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad y Administraciones Públicas. La

²⁵⁴ RODRÍGUEZ CABRERO, Gosta: *La política social en España: 1980-92*. Documentación Social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada, núm. 96. Julio-septiembre.1994, p.198

instrumentación de los programas es llevada a cabo por las comunidades autónomas y la ejecución por las corporaciones locales. A esto hay que añadir los organismos dependientes o colaboradores del sector mercantil y las entidades sin fin de lucro, asociaciones u ONGs, pertenecientes al llamado Tercer Sector.

El primer Plan nace con el compromiso establecido de que las comunidades autónomas elaboren planes de inclusión específicos y en sintonía con el plan estatal, a fin de asegurar la dimensión territorial.

En la actualidad, las situaciones de vulnerabilidad social en España son atendidas desde un complejo sistema de medidas públicas, desarrolladas tanto desde el sistema de la Seguridad Social como desde las diferentes administraciones públicas con competencias en materia de desempleo, servicios sociales o dependencia. De hecho, existe una división competencial marcada por la Constitución española en la que se establece que la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social correspondían al Gobierno Central, mientras que la asistencia social es competencia de las 17 Comunidades Autónomas. No se trata, por lo tanto, de un sistema integrado de mecanismos contra la exclusión social, sino más bien de un conjunto de dispositivos, que en ocasiones presentan acusadas diferencias territoriales.

Al mismo tiempo en este complejo panorama, se enmarcan los diferentes tipos de programas que pretenden dar cobertura a las diversas necesidades sociales, cuyo análisis es especialmente relevante en un contexto donde la crisis actual amenaza con ahondar las situaciones de carestía y riesgo de exclusión social una parte de la población.

Al mismo tiempo habría que mencionar que los sistemas de bienestar social tanto en España como en República de Moldavia no son homogéneos y responden a diversos factores como *el desarrollo económico, sistema impositivo, distribución de las competencias político administrativas, modelos y formas de gestión diferenciados, evolución demográfica, papel social de las familias, actividades de las organizaciones solidarias y del voluntariado, presencia de la iniciativa privada,*

papel de la inmigración, etc., que hacen necesario utilizar con cautela todos estos tipos de datos. Para ello, es conveniente relativizar las comparaciones en función de otros indicadores sociales, económicos y demográficos como por ejemplo, el gasto social en relación al Producto Interior Bruto, o a la población que lo hemos analizado.

Al mismo modo es importante señalar que la evaluación de una política se realiza en dependencia del objetivo de la política social. Así, resulta que la delimitación de los principales objetivos de las políticas sociales destacan unos tipos de evaluación existentes en la literatura especializada. En esta línea de nuestra investigación describiremos como los métodos cualitativos y cuantitativos pueden ser aplicados en práctica en el contexto nacional de las políticas sociales.

Antes de todo, es importante mencionar que en dependencia del específico de la evaluación y de la política social se elige sea el método cualitativo, sea el cuantitativo, a veces en el proceso de la evaluación del impacto de las políticas sociales los métodos pueden ser combinados. En este contexto ofreceremos sugerencias prácticas de la evaluación del impacto de las políticas sociales para los programas con objetivos mencionados más abajo.

Para estimar uno de los fines más importantes de la política social se hará referencia a la base de datos existente en los estudios y sondeos en el ámbito social. Las estadísticas nacionales son las primeras fuentes que deben ser consultadas en este sentido. En los anexos de la presente tesis, al final se presenta unos datos estadísticos con el fin de destacar los principales indicadores sociales.

Un resultado social de mayor importancia es la evaluación del impacto de las políticas con el objetivo de reducción de la pobreza por ejemplo, en el caso de la República de Moldavia. La evaluación del impacto de las políticas de reducción de la pobreza para cada grupo en parte puede ser realizada utilizando complementariamente algunos métodos cuantitativos:

- 1) El análisis de los micros datos colectados en la investigación de los presupuestos de las haciendas caseras y detenidos (IPHC) por la institución de Estadística durante el período sustancial para poner en aplicación la política, y

2) La realización de las investigaciones sociológicas cuantitativas a base de los micros datos detenidos por CNSS sobre los beneficiarios de las políticas sociales, teniendo como fin la observación de los cambios de la estructura de ingresos y de los gastos después de la intervención del servicio, del programa social.

Para estos dos enfoques son necesarios los indicadores de la pobreza absoluta, relativa y subjetiva, que pueden indicar el impacto de las políticas. Estos indicadores pueden ser calculados en consecuencia por:

1) El análisis cuantitativo de los micro datos colectados en la investigación de los presupuestos de las haciendas caseras y detenidos (IPHC)

El IPHC se realiza anualmente por la Oficina Nacional de Estadística, Departamento de Estadística Social de República de Moldavia. La información IPHC está disponible en formato electrónico y es posible transferirlo a SPSS o Stata. De esa manera, se puede extraer de la base de datos estadísticos el segmento substancial de beneficiarios de la política correspondiente, con variables esenciales (la estructura de los ingresos, la estructura de los gastos con la ponderación de los programas sociales) para el período de tiempo hasta la introducción de la política y después de la implementación de ésta. Por lo tanto, estas informaciones pueden estar comparadas entre varios períodos de tiempo para observar el impacto de la dimensión de ingresos y gastos de los grupos beneficiarios.

La conclusión sobre el impacto dependerá del crecimiento de porcentaje de las contribuciones de las políticas sociales a la estructura de los ingresos y de los gastos que el mismo destinatario del beneficio será el receptor de éste último.

Complementariamente, utilizando el método de regresión se pueden simular situaciones variando la cuantía del beneficio y el peso de los ingresos y de los gastos al segmento correspondiente de los beneficiarios, la conclusión siendo como la cuantía del beneficio social afecta el impacto de la política. Este análisis tendrá que tomar en cuenta algunos factores importantes: 1) el índice de los precios del consumo (sobre todo para los productos esenciales), 2) la inflación.

Los departamentos correspondientes del Ministerio de Trabajo y Protección Social de República de Moldavia solicitan informaciones aparte de los grupos beneficiarios para cual detengan el mandato y la responsabilidad en el ámbito de las políticas. Por ejemplo, el Departamento de protección de la familia y del niño solicita informaciones acerca de esta categoría de personas, etc.

Una vez que se tiene una base de datos del IPHC (en el formato SPSS por ejemplo), el analista puede extraer de modo independiente las variables de gastos que le interesa e identificar si existe un impacto positivo o negativo entre la introducción del programa social y el cambio de la situación existente, u otros factores externos que intervinieron en el cambio de la situación (con la ayuda de la *correlación*). Puede estimar de una manera independiente la intervención financiera necesaria para producir un efecto positivo en las filas de la población situadas bajo el límite de pobreza o estimar los costos necesarios para prevenir la entrada en el límite de pobreza de una cierta categoría de la sociedad (con la ayuda de la *regresión estadística*).

2) La realización de las investigaciones sociológicas cuantitativas a base del micro datos detenidos por CNSS sobre los beneficiarios de las políticas sociales. En primer lugar se trata de la organización de las *Encuestas sociológicas*. También se trata de los *Experimentos sociales*, en el marco del cual se aplican también encuestas sociológicas, pero al mismo tiempo métodos como observación, focus-grupos.

Encuesta sociológica. Para conocer la opinión de los beneficiarios de las políticas sociales en qué medida el programa los ayudó en la reducción de la pobreza en su hacienda, la encuesta se realiza en varias etapas:

A) La elaboración del cuestionario. Éste puede contener preguntas sobre la satisfacción del nivel de vida, el grado de satisfacción por los servicios y beneficios prestados, sobre el mejoramiento o empeoramiento de su situación a partir de la introducción del programa de eliminación de la pobreza, el grado de

intensidad, la modalidad de aligeramiento en el futuro mediante este programa, etc.);

B) Encuestas. Según las explicaciones precedentes, CNSS recoge y posee datos sobre los beneficiarios de las políticas sociales por grupos de beneficiarios. Los datos con información esencial en formato electrónico serán necesarios para realizar la encuesta sobre los ingresos y los gastos, la investigación comparable con la de IPHC, pero mucho más concentrada en los beneficiarios de la política. Existen varios tipos de encuestas.

C) La recogida de datos supone la aplicación del cuestionario al grupo de población incluido en la encuesta, en dependencia del tamaño del grupo la encuesta puede durar casi 2 semanas o más. La recogida de los datos se recomienda realizar en un período en cuanto más corto.

D) La introducción de los datos en un programa especializado. Los resultados de los datos obtenidos se someten a un análisis semejante al explicado más arriba, las conclusiones pueden ser útiles desde la perspectiva comparativa para el tiempo de implementación de una política y para grupos de beneficiarios concretos.

En este sentido, la conclusión sobre el impacto de la política sobre un cierto grupo social dependerá del crecimiento de porcentaje de la contribución de las políticas sociales en la estructura de los ingresos y gastos, siendo el mismo beneficiario receptor de la contribución de la política.

Complementariamente, utilizando el método de la correlación o regresión se pueden simular situaciones variando la cuantía del beneficio y la intensidad de los ingresos y de los gastos al segmento correspondiente de los beneficiarios, como también la estimación de la necesidad de la cuantía de las asignaciones en el tiempo, la conclusión siendo que cuantía del beneficio social afecta el impacto de la política y si se necesita un ajuste permanente en conformidad con los factores externos.

Los departamentos correspondientes del Ministerio de Trabajo y Protección Social pueden solicitar estas informaciones aparte por grupos de beneficiarios por cual posean el mandato y la responsabilidad en el ámbito de las políticas. Por

ejemplo, el Departamento de protección de la familia y del niño solicita informaciones acerca de esta categoría de personas, etc.

Esta investigación puede ser sobre todo útil y decisivo si el segmento extraído para el grupo de beneficiarios de la política correspondiente no es representativo desde el punto de vista sociológico de la investigación de IPHC, entonces es necesario un segmento más grande y más representativo. Por ejemplo, en IPHC están incluidos sólo 500 representantes de un segmento presentado, mientras el grupo representativo para este segmento constituye 3000 (los Beneficiarios de una compensación constituyen 100000, entonces para realizar el análisis cuantitativo son necesarios 3000, no 500 como están incluidos en el IPHC). Por lo tanto es necesario realizar una encuesta suplementaria de 2500 personas de los datos de CNSS, utilizando el cuestionario de IPHC.

Experimentos sociales. Uno de los problemas más difíciles y complejos con cual se encuentran los analistas y los elaboradores de las políticas es determinar si un servicio o un programa prestado causaron cambios deseados e indicados en los resultados de las políticas y si este servicio o programa causó resultados en dirección planificada. Los experimentos sociales se evalúan, en fondo, si un programa o una política condujeron a cambios previstos en el diseño de la política, demostrando al mismo tiempo y los efectos si este programa no existiera.

Al mismo tiempo tenemos que señalar también sobre la evaluación del impacto de las políticas de servicios sociales. La evaluación del impacto de un servicio social sobre un cierto segmento de la población toca varias características. A continuación será presentado el criterio de evaluación de la política de ofrecimiento del servicio y los métodos aplicados para la evaluación del criterio/de la característica del servicio social.

1. El cubrimiento del programa. Los servicios sociales están clasificados según las categorías de beneficiarios. Éstas a menudo corren el peligro de no incluir toda la población en la necesidad, o sobrepasar el número de personas

presupuestas para participar en el programa de servicios sociales. Entonces, en conformidad con los datos disponibles (de CNSS), se puede calcular:

- el sobra cubrimiento del programa,
- el bajo cubrimiento del programa.

2. La calidad de los servicios sociales prestados a varios grupos puede ser evaluada tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo.

- Pueden ser efectuadas encuestas de opinión pública acerca de la satisfacción de los beneficiarios de los servicios prestados. Éstas pueden ser efectuadas sólo en los grupos que beneficiaron de los servicios;
- La encuesta de opinión en el grupo de control. Para averiguar la eficiencia de estos servicios, una encuesta se puede hacer tanto en el grupo de beneficiarios, como en el grupo que no gozó de estos servicios;
- Focus-grupos, con el fin de averiguar la prestación de los servicios y las posibilidades de su mejoramiento. Habitualmente este método se aplica para profundizar cierto problema, de esta manera es un método conveniente para una evaluación específica seleccionada,
- Entrevista;
- Combinación de métodos mencionados más arriba.

3. La duración de tiempo de los servicios prestados (por ejemplo la identificación de las situaciones cuando éste empezó mucho más tarde de que el beneficiario lo necesitaba en primera instancia); - son datos de la CNSS.

4. La accesibilidad. (conveniencia del lugar y de las horas de prestación de los servicios, la disponibilidad del personal (teléfono, personal) de contestar a las preguntas – cuestionarios, focus-grupos.

5. Atención al servicio prestado (como se atienden algunas peticiones, condiciones especiales del beneficiario, prestación de las indemnizaciones al

tiempo (sobre todo a las familias que no tienen ingresos, etc.) – focus-grupos con categorías del grupo concreto, cuestionarios.

6. El grado de adecuación de la información distribuida a los utilizadores acerca de los servicios y cómo estos pueden ser obtenidos; - la recogida de los datos sólo según la categoría a que se refieren.

7. Las condiciones y la seguridad del empleo de las facilidades, los instrumentos de la agencia de prestación del servicio al beneficiario; - ver el contacto entre las Agencias prestatarias de servicios para el grupo interesado y el MTPS o CNSS.

8. El grado de satisfacción por un rasgo distinto del servicio. El grado de satisfacción en general de los servicios prestados.

De modo que la evaluación del impacto de las políticas tiene como fin la modificación y el cambio del comportamiento humano. Para ver y entender en qué medida la política social ayudó a cambiar el comportamiento social o contribuyó a la aparición de algunos efectos positivos/negativos se utilizan los métodos cualitativos.

No es fácil averiguar la dinámica del comportamiento social y los factores que influyen esta dinámica. Si los métodos cuantitativos se dirigen al individuo con un conjunto concreto de preguntas (cuestionario), y suponen respuestas justas a estas preguntas (abiertas o cerradas), los métodos cualitativos tienen el fin de profundización en el análisis de un problema social.

La metodología cuantitativa se aplica en la mayoría de los casos de la evaluación del cambio del comportamiento social a partir de la aplicación de una política o de un programa social. Es importante mencionar que los resultados obtenidos a raíz de estos métodos no tienen como fin ser generalizados como en el caso de los métodos cuantitativos.

Como unas conclusiones del presente apartado podríamos señalar que se requiere una política social y asistencial que haga posible hacer frente a las desigualdades sociales existentes en las sociedades contemporáneas con una economía libre. Unas políticas sociales que permita el ejercicio de los derechos

ciudadanos reconocidos en las Constituciones de los distintos Estados democráticos, y que afectan principalmente a áreas generadoras de bienestar como son la educación, la sanidad, la vivienda o las pensiones, etc.

Al mismo tiempo los cambios en los contextos políticos han tenido una influencia decisiva en las modificaciones y reformas sociales que han experimentado los distintos modelos de bienestar social. Se refuerza la idea de que las causas más importantes que explican la evolución de las políticas sociales son en mayor parte políticas. En realidad, han sido los países capitalistas que han desarrollado más extensivamente sus Estados de bienestar que los países socialistas. Esto debido a unas políticas públicas claramente intervencionistas en las que el Estado tuvo un protagonismo en sus políticas económicas y sociales.

Pero a pesar de las dificultades económicas y las trayectorias políticas, cada Gobierno tiene en cierta medida en sus objetivos de gobernación el desarrollo y la implementación de sus políticas sociales resultando de sus condiciones históricas, económicas, demográficas, políticas, etc.

Actualmente, las tendencias en la esfera social de los dos países República Moldava y España, es el empuje hacia una política social inspirada en los valores de la solidaridad, de la cooperación, de la inter-dependencia, en resumen, hacia una nueva relacionalidad que se extiende desde los mundos vitales de vida cotidiana de las familias, mediante organismos intermedios, hasta las instituciones públicas y políticas. La estrategia es la de la co-participación, respetando las diversidades que son una riqueza.

Sin embargo debemos ser conscientes de la realidad: en la sociedad en transición la integración de las intervenciones sociales, para una mayor comprensión y congruencia en las respuestas a las necesidades, es cada vez más difícil. Claro, la integración no puede ser normativamente prescrita (y menos desde la dirección del Estado), ni puede ser espontánea (como se supone que es para el mercado). Debe producirse con nuevos instrumentos.

Es necesario comprender que nos encontramos en un campo en el que las ambivalencias, las ambigüedades, los efectos no esperados forman parte de nuestra cotidianidad. Por ejemplo, una excesiva acentuación de las formas de auto apoyo y auto ayuda o bien la valorización de las políticas de promoción antes que de simple protección de la familia, pueden reforzar a la propia familia, pero, al mismo tiempo, pueden generar una excesiva privatización o autonomía, que genera comportamientos arriesgados, o bien pueden trasladar a una excesiva conflictividad derivada de erróneas aplicaciones del principio de ciudadanía como principio de inclusión de todas las pretensiones de la vida cotidiana.

Para afrontar los nuevos desafíos, como ya se ha analizado debemos realizar nuevos sistemas y enfoques de bienestar. Estas deben entenderse como capacidad de las intervenciones de producir mayor solidaridad por el hecho de actuar de una forma más racional y adecuada sobre los resultados de las propias acciones. Las políticas sociales deben orientar sus instrumentos hacia una mejor implementación de sus objetivos.

Actualmente, los eventuales cambios en los conceptos de la política social y en la gestión de los servicios sociales deben justificarse principalmente a partir de los resultados de las medidas pensadas y activadas. El criterio de valoración sobre una concreta política social se convierte en la medida en que esta responde efectivamente a las necesidades de las familias y permite una participación más activa y responsable de los ciudadanos. A su vez, tal participación debe entenderse no de forma abstracta, o solo en el terreno de las elecciones políticas, sino como oportunidades de ser en organizaciones de efectiva incidencia en los problemas sociales.

En esta nueva trama de prácticas sociales, de procesos de distanciamiento y de participación, de creación, de nuevas libertades y solidaridades, lo privado y lo público están generando sus nuevas conexiones. En estas condiciones las políticas sociales deben conformar sus características fundamentales en una sociedad en transición hacia democracia. Riesgos, ambigüedades y efectos perversos solo pueden

superarse mediante el desarrollo de una integración de orden superior, es decir, orientándose hacia una integración sinérgica.

Perseguir unas políticas sociales integradas significa formular e implementar las intervenciones para el bienestar de una comunidad con tres objetivos bien concretos:

- producir solidaridad social antes que individualismo, es decir bienes comunes antes que aislamiento;
- conectar de forma sensata las diferentes necesidades y dimensiones de la vida cotidiana, tanto en los análisis como en las respuestas;
- focalizar las intervenciones sobre la familia en la comunidad local, es decir considerar la familia como sujeto social, no como Terminal pasivo o, peor, como puro instrumento para la des- responsabilidad del Estado.

Tales objetivos valen tanto como criterios de acción, como criterios de verificación de los resultados. En relación con ellos se pueden individuar algunos principios fundamentales que deben caracterizar a una política social verazmente integrada:

- debe englobar a la totalidad de las familias en su contexto de vida cotidiana, más que centrarse en concretas categorías de familias, es decir, aquellas en situaciones de riesgo o patologías sociales.
- debe orientarse a las causas o factores determinantes de la marginalidad social, de la debilidad o inhabilidad de la familia para afrontar las necesidades fundamentales de la vida cotidiana.
- debe combinar diferentes sectores, recursos, planteamientos, métodos, no haciéndolos excluyentes entre sí, sino complementarios.
- debe tener presente una efectiva y concreta participación comunitaria, que tiene en cuenta, y alude a la familia como unidad de servicios primarios.
- solicita que las autoridades públicas locales, así como los profesionales de los servicios, realicen su rol esencial de fomentar e incentivar a los grupos primarios para que persigan sus propias metas de bienestar.

Para que la integración no se convierta en una forma de control políticamente represivo, o una descarga de responsabilidades del Estado sobre los privados, sobre las familias y las comunidades, es necesario que las políticas sociales sean sinérgicas. Esto significa que:

- el sistema de las intervenciones debe poner a los actores y a las diferentes dimensiones del bienestar en relaciones de recíproco enriquecimiento.
- todo actor debe solicitar positivamente los recursos y capacidades de los otros.
- el sistema de protección social debe hacerse más flexible y plural.
- el sistema de las políticas sociales debe ser capaz de mayor correlación.

Brevemente, una política social no es una pura abstracción sino digamos un movimiento hacia un mejor bienestar y desarrollo social. Con la entrada en el sistema democrático, se está abriendo camino a un nuevo planteamiento de políticas sociales. Ya no es suficiente la lección del antiguo sistema socialista sino la necesidad de pensar las políticas sociales como un nuevo enfoque de las sociedades en construcción hacia democracia. Se debe construir una política social capaz de responder a los desafíos y problemas que intrínsecamente están conectados a una sociedad cada vez más compleja y arriesgada.

Para realizar este ambicioso objetivo deben formularse nuevas estrategias que tienen su bisagra en las comunidades locales:

- hacer de la política comunitaria real y verdadera a los intereses sociales de la comunidad;
- desarrollar las organizaciones intermedias entre individuos y Estado;
- construir las políticas sociales como sistemas de relaciones y factores múltiples en la esfera social;

Pensamos que, mediante estas nuevas estrategias, será posible que el proceso de transición en Moldavia se equilibrara hacia unos estándares cualitativos del bienestar para toda la población. Tal vez se trata de alimentar una nueva cultura de los derechos humanos como cultura que tiene su eje en las personas. La premisa fundamental para esta transformación está en reconocer y recomendar que el

bienestar no es una condición individual o colectiva abstracta de la sociedad, sino un proceso relacional de reciprocidad, lo más plena posible entre Ego y Alter, en toda área y en todo nivel de intervenciones sociales. Nos atrevemos decir que tal bienestar tiene su inicio en la familia.

El slogan “Think globally, act locally” aun sigue siendo válido. Contiene, como si fuera una semilla, aquello que las políticas sociales deberán madurar a lo largo de este milenio.

4.3 El papel del Tercer Sector en el desarrollo de políticas sociales en perspectiva comparada

Al realizar la política social y sus instrumentos para conseguir los objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades sociales, existen un gran espectro de agentes encargados de la ejecución de la protección social: el sector público, el privado mercantil, el privado no lucrativo y las redes primarias de solidaridad.

Por lo consiguiente al sector público le correspondería la denominación de *primer sector*, por la razón de ser hegemónico en la elaboración e implementación de las políticas sociales, al de empresas con ánimo de lucro le correspondería el de *segundo sector*, y por último al no lucrativo se le llama generalmente también *Tercer Sector*. Un cuarto sector sería el de las familias, sobre todo, también vecinos, amigos, etc., que se encuentra en la bibliografía especializada llamándose *economías domésticas o redes primarias de solidaridad*.

A continuación nos proponemos analizar de una manera breve las dos principales teorías que explican los fundamentos de la existencia del Tercer Sector. La primera es la teoría de la Elección Institucional del autor Christoph Badelt²⁵⁵ ofrece el más importante estudio del Tercer Sector, partiendo de la perspectiva de la demanda. Lo que significa desde la respuesta a la cuestión de cómo eligen este sector las personas demandantes.

²⁵⁵ BADELT, Charles: *Institucional Choice and Nonprofit Sector*. Barcelona. Ed. CIES. Citado por SAJARDO, A. 1993. p.181-198

Este enfoque considera que en una sociedad en la que coexisten los tres sectores: público, mercantil y no lucrativo, tienen que existir relaciones de competencia entre ellos, por lo que es el demandante quien actúa de decisor último. El sector no lucrativo es el preferido por las personas potenciales usuarias para satisfacer sus necesidades en situaciones de asimetría informativa.

Según esta teoría el sector no lucrativo surge como un mecanismo de respuesta a los fallos que se producen en los otros dos sectores: fallos del Estado y fallos del mercado.

Este momento se explica por el hecho de que los fallos del Estado aparecen por organizar sus servicios pensando en el elector mediano. Lo que genera de hecho un importante grupo de población insatisfecho porque sus preferencias difieren de la mediana. Es entonces cuando el sector no lucrativo podrá satisfacer esa demanda, financiándose de cuotas privadas y donaciones pero también de fondos públicos a través de subvenciones y conciertos. Esa triple acción es la que motiva que el sector público también prefiera al no lucrativo para complementarse que al capitalista.

Según este modelo se observa un momento que el sector capitalista complementa las demandas de política social no pública, y el sector no lucrativo las demandas que poseen un mayor componente público.

Hay que tener en cuenta un aspecto que es el coste de los servicios sociales, que aparentemente pueden ser considerados iguales para el sector público y para el privado. De hecho, no es así ya que los costes para la producción pública siempre son más altos económicamente. Se explica ya que el sector no lucrativo cuenta con recursos humanos voluntarios y la calidad del empleo suele ser inferior por la práctica de la contratación precaria.

Además, los retratos y las restricciones a las que se ve sometido el sector público no existen para el Tercer Sector. Al mismo tiempo, en un modelo de división funcional entre los dos sectores, donde el público se encargue de la financiación y el no lucrativo de la producción, éste último jugará un papel crucial en la oferta del bienestar social y en el cumplimiento de las responsabilidades públicas.

Por otra parte, los fallos del mercado se basan en la imposibilidad de las personas que demandan un servicio de controlar las diferentes ofertas por los mecanismos de mercado ordinarios, dado a la información asimétrica. Lo que puede suceder en las siguientes situaciones: primero, cuando la persona demandante y la beneficiaria directa son distintas, como por ejemplo, el caso de los padres que buscan recursos para sus hijos, y de hijos que buscan recursos para sus padres, y el segundo caso cuando se da un desfase temporal entre el momento de la demanda y el del consumo.

En estas situaciones la persona demandante tiene dificultades para establecer una correcta relación entre el precio pagado y la calidad del servicio. Resulta que las entidades oferentes, ante la dificultad informativa, tienden a aumentar los precios por su principio maximizado de beneficios, por lo que las personas demandantes optan por los servicios del Tercer Sector que mantiene los precios públicos o no los tiene, por su principio no lucrativo.

Pero al mismo tiempo, este modelo tiene una serie de limitaciones. En realidad, una de ellas se explica por el hecho de que no existe una información asimétrica, porque aunque los colectivos demandantes no puedan valorar totalmente los servicios, los compran. En este sentido aparece cierto que se da una cierta vulnerabilidad en las personas beneficiarias directas que no pueden protegerse por sí mismas, pero en la elección tiene un papel determinante el que se perciba la oferta como de exclusividad social, con unos objetivos claros de tipo social.

Otra limitación que se destaca del modelo es que se realiza el análisis únicamente desde el lado de la demanda, y se fija menos en el análisis de la oferta. Por lo tanto el oferente no lucrativo debe ser conceptualizado, no sólo como un ente organizador y coordinador de recursos sino también como factor de creatividad y de asunción de importantes riesgos, se constituye como un participante organizacional siendo uno de los determinantes básicos del comportamiento institucional. Cuando el oferente es también fundador de la entidad, imprime sus valores y motivaciones al

servicio, lo que suele estar orientado hacia cambios en los fines y en los medios de producción.

La segunda teoría que pretende explicar al Tercer Sector, es la de la Perspectiva del Consumidor, enunciada por el autor Ben-Ner²⁵⁶ en la década de los 80 en Estados Unidos. Analiza los servicios creados por las propias personas necesitadas de los servicios, aunque no sean ellas las que realicen directamente las actividades. Es el caso de servicios, centros, etc., creados por familiares de discapacitados, de enfermos mentales, etc. Se realiza cuando el mercado falla al darse información asimétrica cuando existe en el mercado una gran cantidad de servicios, o en situación de monopolio y cuando el Estado no crea los suficientes recursos.

Ante estas situaciones, si un colectivo decide de crear una entidad no lucrativa es para asegurarse una ganancia neta superior, y garantiza el bienestar de las personas demandantes ya que generan un servicio específico. Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que los costes de creación de una entidad son altas y precisa dedicación y control continuo. Además puede pasar que no todas las personas demandantes estén representadas, de modo que se produce una explotación de un grupo sobre otros.

Analizando las motivaciones que existen en la oferta del sector no lucrativo éstas pueden ser variadas. Las principales de índole ideológico o religioso son que la creación de propios recursos se configura como deseos de difundir o mejorar la imagen social de las creencias que representan. A menudo, las ideas pueden ser de tipo religioso o de solidaridad, lo que junto al deseo de realizar reivindicaciones o protestas explica que la mayoría de estas organizaciones, muchas de ellas de tipo religioso, se localicen en los sectores de la educación, la salud y los servicios sociales. También esas entidades pueden ejercer presiones frente al sector público y conseguir fuentes financieras continuadas.

Otro aspecto es que existe entre las personas promotoras la búsqueda de una satisfacción psíquica o intangible lo que puede concretarse en el prestigio que comporta crear una organización no lucrativa o, en el caso de las fundaciones,

²⁵⁶ BEN-NER A. y BENEDETTO, G. *The nonprofit sector in the mixed economy*. The University of Michigan Press, 1993

perpetuar el nombre de una persona, una familia, o una institución. También otra posibilidad es la búsqueda de poder político dada la capacidad que se supone a este tipo de entidades. En estas circunstancias la motivación está directamente relacionada con situaciones en las que se produce una demanda insatisfecha por falta de suficiente oferta pública. Al mismo tiempo, se produce la búsqueda de satisfacciones tangibles, como puede ser el deseo de encubrir la consecución de beneficios económicos. Esta puede suceder en situaciones en las que exista exceso de demanda respecto a la oferta pública.

Cabe señalar que el elemento principal del papel del sector no lucrativo frente a los fallos del mercado y del Estado, es el control que pueden ejercer sobre las organizaciones que generen, aunque éste nunca será completo. El principio de no distribución de beneficios juega el papel de conseguir una mayor confianza en las personas demandantes, evitar la explotación económica de éstas y asegurar su continuidad.

En este sentido la estrategia adoptada para la formación de organizaciones no lucrativas puede ser de dos clases: la acción directa o creación de organizaciones, que requiere previamente poseer toda la información sobre la demanda, suficientes medios económicos y conocimiento del campo de acción y la otra acción indirecta, que se puede realizar mediante agentes externos que suelen tener algún vínculo de unión o interés con las personas demandantes: solidaridad, altruismo, búsqueda de empleo, de prestigio, de poder, o el interés ideológico o religioso.

Tenemos que mencionar que estas situaciones pueden tener diversos orígenes: haber estado relacionadas a alguna actividad no lucrativa, haber sido incentivada su creación por el sector público lo que puede llevar a una escasa autonomía, o incentivación por parte de grupos profesionales que conozcan demandas insatisfechas.

Actualmente, el Tercer Sector está cobrando una gran importancia tal que cualquier análisis de la estructura de las políticas de protección social hace necesario que se tenga en cuenta su existencia, su situación actual y sus potencialidades.

Habitualmente, en los Estados del bienestar desarrollados está generalizada la actuación mayoritaria del sector público que legislativamente conserva la titularidad de la regulación y la financiación, aunque su producción suele derivarse al sector no lucrativo. El objetivo de esta estrategia es garantizar la satisfacción de necesidades de grupos colectivos que por sus características no pueden acceder a recursos ni pagar sus costes al ser personas desfavorecidas tanto social como económicamente. No obstante, la producción y gestión de los recursos suele convenirse o subvencionarse en el sector privado, y es aquí donde la cuestión del control adquiere importancia.

De manera que el Tercer Sector tiene una estructura muy heterogénea, incluyendo desde asociaciones, sindicatos, partidos políticos, fundaciones o cooperativas sociales. Unos autores como Sajardo²⁵⁷ y Ruiz Olabuénaga²⁵⁸ intentan destacar algunas características de estas organizaciones como:

- tienen una estructura formal, normativa, estatutos, etc., que se aprueban institucionalmente;
- tienen carácter privado, por no estar inmersas en la estructura pública social, aunque sus actuaciones pueden estar subvencionadas públicamente, a veces a nivel alto;
- se basan en el principio de la ausencia de ánimo de lucro, de manera que no pueden distribuir beneficios, y si los tienen deben estar destinados al fin social de la institución;
- son autogobernadas, gozan de autonomía, aunque deben aceptar unas mínimas reglas de organización formal, y son objeto de control por el sector público en casos de colaboración con él;
- promueven la participación voluntaria, lo que significa que la participación de sus miembros es voluntaria y que utilizan en mayor medida personas para la realización de sus actividades que no perciben remuneración.

²⁵⁷ SAJARDO, Antonia: *El sector no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana*. Valencia. Ed. CIRIEC-ESPAÑA, 1998. p.20

²⁵⁸ RUÍZ OLABUÉNAGA, Jose: *El sector no lucrativo en España*. Madrid. Fundación BBV, Documenta. 2000. p.34-38

De hecho, existe una complementariedad con el sector público en la distribución del bienestar social siempre de una u otra forma, como a través de las redes familiares, y dentro de ellas podemos señalar el especial papel de la mujer, quien se ha encargado tradicionalmente de la atención a los miembros de la familia que necesitaban un especial cuidado, hijos/as, personas mayores, enfermas y minusválidas.

También, históricamente la beneficencia privada tuvo un importante papel en la prestación de bienestar social, sobre todo a cargo de instituciones religiosas. Una similitud en la iniciativa privada no lucrativa en República de Moldavia y España tiene procedencia en la iglesia. En el caso moldavo siendo la iglesia ortodoxa y Caritas en el español las principales organizaciones. Dentro de las instituciones de tipo laico cabe mencionar las obras sociales de la Cruz Roja, UNICEF, etc. Muchas veces, cuando pensamos en el Tercer Sector, automáticamente pensamos en esas grandes instituciones, pero al mismo tiempo existen otras de tipo mediano y pequeño, que no hay que olvidar.

Destacaremos en continuación la diversidad de términos con referencia al sector de cooperativas y organizaciones cuya actividad se desarrolla entre el sector público y las empresas lucrativas tradicionales. Así se puede encontrar en la bibliografía especializada nociones como: Tercer Sector, la cual elegimos en presente trabajo de investigación, y otras como “economía alternativa”, “sector voluntario”, “sector no lucrativo” o “non profit”, “economía social”, etc.

Al mismo tiempo, existen dos enfoques fundamentales que intentan definir este sector, el de origen francés que parte del concepto de economía social y contempla tres grandes grupos: cooperativas, mutualidades y asociaciones privadas. Otro enfoque, más reciente, de procedencia anglosajona que denomina a este sector “non-profit organizations”, caracterizando a las organizaciones de este sector como entidades privadas que contienen en sus normativas la imposibilidad de repartir beneficios, y que realizan actividades a favor de la comunidad.

Pero, este enfoque deja fuera a las cooperativas, y teniendo en cuenta el principio tradicional de democracia interna, también excluiría a muchas organizaciones, entre ellas algunas de índole religioso, que de manera tradicional han formado parte del Tercer Sector. Es muy interesante la afirmación de los autores Botella J. quienes ofrecen la siguiente definición de las organizaciones que conforman este Sector: “*entidades privadas promovidas desde el tejido social, que desarrollan actividades económicas de servicio a sus socios o a la comunidad con criterios de gobierno y de atribución de resultados no capitalista*”²⁵⁹

Al referirnos al contenido del Tercer Sector podemos destacar que es motivo de distintas clasificaciones. En continuación en el cuadro más abajo ofrecemos la categorización dada por el ICNPO (*International Classification Non Profit Organizations*) elaborada de acuerdo a una convención adoptada por las Naciones Unidas.

Cultura, deporte y ocio	<i>Teatros, museos, zoos, sociedades históricas y culturales, clubes deportivos, sociales y de servicios</i>
Educación e investigación	<i>Centros educativos, universidades, formación continua y de adultos, institutos de investigación</i>
Salud	<i>Hospitales, rehabilitación, salud mental, preventiva, emergencias y ambulancias</i>
Servicios sociales	<i>Servicios para la infancia, juventud, familia, minusválidos, tercera edad, refugiados, sin hogar</i>
Medio ambiente	<i>Protección, conservación, limpieza, restauración medioambiental, animales y naturaleza</i>
Desarrollo comunitario y vivienda	<i>Comunidades de barrio, de desarrollo doméstico y social, de vivienda</i>
Derechos civiles, asesoramiento legal y política	<i>Asociaciones cívicas, grupos de derechos y libertades cívicas, de derechos humanos, de derechos legales, de prevención de crímenes, de rehabilitación de delincuentes, de defensa del consumidor, organizaciones políticas</i>
Intermediarios filantrópicos, promoción del voluntariado	<i>Fundaciones de recolección y distribuciones de fondos, plataformas de voluntariado</i>
Actividades internacionales	<i>Programas de ayuda, intercambio, desarrollo, de derechos humanos, por paz</i>
Religión	<i>Iglesias, sinagogas, mezquitas y otros centros de culto</i>
Asociaciones profesionales	<i>Asociaciones de empresarios, profesionales y obreros</i>

Fuente. Ruíz Olabuénaga J., *El sector no lucrativo en España*. Madrid. Fundación BBV, Documenta. 2000. p.43

Tenemos que señalar que la utilidad del Tercer Sector es primordial en el área de la lucha contra la pobreza. Como afirma el autor Marbán, debido al redimensionamiento del Estado social que implica necesariamente una reducción de las redes de seguridad para los colectivos menos favorecidos y un incremento de la

²⁵⁹ BOTELLA, Joan: *La opinión pública ante el “Welfare State”*. En GINER, Salvador y SARASA Sebastián, “Buen gobierno y política social” Barcelona, Ariel. 1999. p.191

dimensión de la pobreza, lo que puede compensarse con la aportación de atención por parte del Tercer Sector.²⁶⁰

La relación de la estructura de las asociaciones con el sistema democrático es un aspecto importante del Tercer Sector. El autor Enjolras efectúa un análisis de la relación entre asociaciones y democracia, y llega a afirmar que la democracia en las organizaciones asociativas contribuye a la democracia social, dado que aumenta la igualdad de oportunidades para acceder a las habilidades públicas y a los recursos culturales.²⁶¹ Al mismo tiempo, promueve las normas y valores que se refieren a la reciprocidad y a la confianza que predispone a la ciudadanía a participar activamente.

Ya en el siglo pasado Tocqueville en su famosa obra *La democracia en América* de 1835 observa con especial interés la proliferación de asociaciones ciudadanas en Estados Unidos para resolver cualquier conflicto o buscar soluciones a sus problemas. En una de sus frases relata sobre la influencia de asociarse: “*en los países democráticos, la ciencia de la asociación es la ciencia madre: el progreso de todas las demás depende del progreso de ella. Entre las leyes que rigen las sociedades humanas, hay una que parece más precisa y más clara que todas las demás. Para que los hombres sigan siendo civilizados o lleguen a serlo, es preciso que se desarrolle entre ellos el arte de asociarse, y que se perfeccione en la misma relación en que crece la igualdad de condiciones*”.²⁶²

De estas afirmaciones se puede concluir la importancia que tiene la democracia interna de esas organizaciones, con la conexión entre las asociaciones civiles y las políticas públicas. El mismo autor Enjolras afirma que la democracia es algo más de lo definido en la importancia de la participación democrática en el hecho de elegir unas personas que representaran los intereses de los ciudadanos.

El derecho de asociarse permite participar más o menos activamente en la vida social y política de una comunidad. Sin embargo, es cierto que la democracia puede

²⁶⁰ MARBÁN, Vicente: *Identidad y dimensión del Tercer Sector*. En RODRÍGUEZ CABRERO, G. y SOTELSEK S. (Eds.) “Apuntes sobre bienestar social”. Universidad de Alcalá, 2002. p.115

²⁶¹ ENJOLRAS, Bernard: *Organizaciones voluntarias y democracia. Bases teóricas*. En Revista de Economía pública, social y cooperativa, núm. 37 “Economía social y sector no lucrativo”. Abril 2001. CIRIEC, p.141-176

²⁶² TOCQUEVILLE, Alex de: *La democracia en América*. Barcelona, Ed. Orbis, 1985. p198

ser problemática en el seno de las asociaciones y que existen una serie de dificultades como la estructura burocrática que tienden a desarrollar y que es resultado de su relación con el sector público.²⁶³

Resultado de ello es el alto poder que se concentra en las capas altas de las entidades y el menor que detectan los socios de base. Además, suele producirse una perpetuación del poder en los mandos, ya que éstos presentan un monopolio casi completo de las habilidades políticas y suelen querer permanecer en sus cargos porque éstos les proporcionan prestigio, poder y ventajas frente a los demás.

La dimensión del Tercer Sector en España es comparable a la de otros países europeos como Italia, Francia, aunque menor que la de Holanda, Suiza, Gran Bretaña, etc. En lo que se refiere a la dimensión de este sector en Republica de Moldavia podemos afirmar que esta aun en desarrollo durante la transición democrática y su dimensión no tiene la misma amplitud que en los países europeos. Sus actividades se concentran sobre todo en las áreas de la educación e investigación, servicios sociales, cultura y salud, como ocurre también en otros países de Europa.

El ámbito de la protección social es uno de los más importantes en los que estas organizaciones desarrollan su actividad, por detrás de los de educación y cultura. Según el autor Ruiz Olabuénaga un total de **7.922** asociaciones y fundaciones desarrollan sus actividades en este sector en España, que genera el mayor número de voluntariado en sentido estricto y ocupa el primer lugar en la creación de empleo asalariado y equivalente al trabajo voluntario.²⁶⁴

Otro aspecto importante consiste en que las Administraciones Públicas han encontrado en el Tercer Sector la solución a la respuesta que exigían muchas necesidades sociales y, por lo tanto, han impulsado y fomentado la actividad de las organizaciones no lucrativas de este sector e incluso cuenta con ellas con mucha frecuencia, cada vez mayor, para la prestación de servicios públicos.

²⁶³ ENJOLRAS, Bernard: *Organizaciones voluntarias y democracia. Bases teóricas*. En Revista de Economía pública, social y cooperativa, núm. 37 “Economía social y sector no lucrativo”. Abril 2001. CIRIEC, p.156-158

²⁶⁴ RUIZ OLABUÉNAGA, Jose: *El sector no lucrativo en España*. Madrid. Fundación BBV, Documenta. 2000. p.133-151

El desarrollo histórico del Tercer Sector en los ambos países es reciente y esto por la razón del tardío desarrollo del Estado del bienestar. Lo que ha influido en el lento desarrollo de la sociedad civil. Realmente, su implantación surge con la transición política que surge después del desplome de la Unión Soviética y del franquismo en España, momento en el que surgen miles de asociaciones y se estaba consolidando posteriormente por el crecimiento en la demanda social. También contribuyeron las crisis mundiales que pusieron en cuestión toda la base política y económica que sustentaba al Estado del bienestar y el papel hegemónico que tenía en éste el Estado.

En estas circunstancias las organizaciones no lucrativas surgieron para conseguir la complementariedad de las acciones gubernamentales, dado que las Administraciones Públicas no llegan a cubrir todas las necesidades sociales, y se descubrieron otras de larga trayectoria que estaban contribuyendo a la atención de los problemas de los ciudadanos.

Desde este contexto en el lenguaje científico, el proceso de colaboración con el sector no lucrativo tiene denominación de *asociación*, término recién introducido en la ciencia y práctica social. A la vez, vamos a analizar el papel de la asociación en la armonización de las relaciones entre los agentes sociales.

Desde la perspectiva teórica, la asociación social no tiene una definición precisa.²⁶⁵ Dicha noción se basa en tres orientaciones, que explican su sentido. La primera orientación se refiere a la asociación social mediante la colaboración entre negocios/empresario, por una parte, y empleados y sindicatos, por otra. La definición de asociación social es específica para la política social corporatista (por ejemplo, en los países como Japón, Gran Bretaña, EE.UU., etc.).

La segunda acepción de la asociación social refleja la colaboración entre varias instituciones y actores en el marco de un proceso decisivo distinto. La colaboración correspondiente es compatible con los objetivos y principios de desarrollo comunitario, conforme a que los ciudadanos, los miembros de la

²⁶⁵ PISTRINCIUC, Vadim: *Modele de dezvoltare comunitară prin promovarea parteneriatului social // Parteneriat social – imperativ al bunăstării*. Chişinău: FISM, 2005.

comunidad, la administración pública local, el sector asociativo y los agentes económicos de las localidades son socios activos no sólo en las acciones de desarrollo social, sino también en el proceso de toma de decisiones, que tocan el porvenir de la comunidad.

La tercera orientación de la asociación social se basa en la colaboración entre varios actores comunitarios, que tienen finalidades compatibles con los objetivos de desarrollo de la comunidad. Conforme a este concepto, la variedad de los proyectos de desarrollo comunitario es perpetuada gracias a la unidad y responsabilidad de varias instituciones locales y, por supuesto, a la cohesión entre los miembros de la comunidad.

El enfoque de la asociación exclusivamente en el contexto de desarrollo comunitario permite a valorar el potencial del asociacionismo comunitario. Claro, la utilización de uno u otro término no depende sólo de las preferencias individuales. Para ser imparciales, es necesario analizar la experiencia de un Estado en promover la asociación social, relacionada con la realización de los objetivos de desarrollo.

Si analizamos la experiencia de República de Moldavia concerniente a la implementación de los programas de desarrollo comunitario, podemos afirmar que el asociacionismo comunitario traspasa la asociación social. Pero, para evitar la confusión de las nociones vamos a acudir al sintagma *asociación social basado en la comunidad* o *asociacionismo comunitario*.

Definimos la asociación social como *asociación comunitaria* cuando éste ocurre en una comunidad, donde los miembros de una comunidad comparten un destino común, aplican esfuerzos de un modo consciente y voluntario, lo que tiene un impacto y beneficios directos sobre la comunidad. En fondo, la asociación para el desarrollo comunitario existe entonces cuando se insiste en la participación y autorización local, existe conducción e inclusión planificada, se consolidan las habilidades locales y colectivas, apoyándose en las empresas locales.²⁶⁶

²⁶⁶ CACE, S. *Manualul dezvoltării comunitare centrate pe copil și familie*. – București, 2005.

A nivel local se pueden evidenciar tres fuentes de prestación de servicios: los mismos servicios públicos, las estructuras comerciales privadas y las organizaciones sin fin de lucro para la comunidad. Actualmente, en República de Moldavia no existe una coordinación eficiente entre las tres fuentes mencionadas más arriba, pero las dos últimas no realizan y valoran su potencial a un nivel máximo por una serie de razones.

Para prestar diversos tipos de servicios sociales se recojan impuestos locales y se forma el presupuesto local. Pero, muchas veces la cuantía del presupuesto no es suficiente para la prestación de servicios de calidad sólo con la participación de las estructuras estatales. Sería posible cambiar la presente situación mediante la modificación de la función fundamental de los servicios públicos locales, transformándolos en centros de prestación de servicios, en coordinadores de prestación de servicios. Esto llevará a la reducción de gastos del presupuesto, debido a la atracción de recursos suplementarios de financiación, a los esfuerzos hechos por los voluntarios y la disminución de los gastos para el mantenimiento del aparato de funcionarios del Estado.

Como consecuencia del respectivo proceso se crearían condiciones para el desarrollo del sector privado y prestación de servicios no comerciales. También, el estímulo en la toma de decisión a nivel local contribuye a la ampliación del espacio de responsabilidad de las instituciones comunitarias para servicios locales.

El papel de las autoridades centrales y de las locales necesita una distinción más precisa. Esto significaría que las autoridades centrales son responsables de la elaboración de las políticas, de los estándares y del marco normativo concerniente a las políticas, a los estándares y a la evaluación de éstas, pero las autoridades locales serán responsables de la elaboración de los programas comunitarios y prestación de servicios sociales en conformidad con los estándares, la legislación y política nacional, partiendo de las necesidades locales.²⁶⁷ Tales programas pueden ser

²⁶⁷ POP MIRUANA, Luana: *Dicționar de politici sociale*. – București: Expert, 2004, p.250.

desarrollados y puestos en marcha de acuerdo con unos contratos duraderos con las ONGs.

En la literatura especializada se destacan los siguientes tipos de instituciones que prestan servicios de asistencia social: gubernamentales, no gubernamentales (el sector sin ánimo de lucro), privadas, familias, grupos de iniciativa.

La legislación moldava en torno a la iniciativa social se encuentra dispersa en múltiples disposiciones normativas. Sin embargo cada vez se ha ido tomando un mayor protagonismo, posiblemente porque el auge que últimamente esa iniciativa social ha alcanzado, obliga a la Administración Pública a dotar de un suficiente marco legal no sólo para fomentar o garantizar su libre participación, sino también para poder controlarla.

Con referencia al papel del sector sin ánimo de lucro en el desarrollo de los servicios sociales comunitarios en República de Moldavia, un paso importante en el reconocimiento de las responsabilidades fue la adopción de la Ley de asistencia social, núm. 547-XV del 25 de diciembre de 2003. En el contenido de esta ley está mencionado que para cada nivel: central, territorial y local es necesaria una colaboración entre administración pública y sociedad civil. Así, en el Art.12 apartado (5), letra c) está previsto que una de las atribuciones principales del Departamento de Asistencia Social es **colaboración con las autoridades públicas locales y con representantes de la sociedad civil**. Asimismo, en el Art.13 apartado (2) se menciona con claridad que “las direcciones municipales de asistencia social y los departamentos regionales de asistencia social y protección de la familia, junto con las autoridades de la administración local y en **colaboración con los representantes de la sociedad civil**, realizan la política de asistencia social y aseguran la aplicación de la legislación a nivel territorial”. Sin embargo, en condiciones donde no existe un marco para el funcionamiento normal de la legislación en lo que se refiere la prestación de servicios de asistencia social, entonces las experiencias llegan a ser más costosas y su eficiencia disminuye.

Actualmente, en República de Moldavia el punto crítico para el desarrollo de los servicios sociales representa la inexistencia de un mecanismo funcional mediante que los servicios de asistencia social prestados por las organizaciones no gubernamentales deben completarse por servicios públicos (estatales).

Aun más, falta una estrategia nacional bien determinada para la promoción de una asociación entre el Tercer Sector y la administración local. Hay que asegurar a los servicios sociales una cierta constancia estructural y funcional, pero no dejarlas oscilar en relación con los recursos materiales disponibles, con la configuración de las mentalidades y del sistema de poder e influencia local.

Desde la experiencia mundial y también de la nacional resulta que los servicios sociales para ser eficientes deben desarrollarse mediante la asunción de responsabilidades de las estructuras locales y nacionales. La organización a nivel local, altamente descentralizado, debe combinarse con la integración en una estrategia política nacional, institucional y profesional.

O, como mencionaba la autora Elena Zamfir,²⁶⁸ en el centro de la organización del sistema de servicios sociales debe ser el principio de territorialidad. Los servicios tienen como base el territorio, más preciso – la comunidad local. Aquí se encuentran los parámetros del contexto social-económico donde vive la gente, los problemas con que se enfrentan, pero también, en gran medida, las soluciones y los recursos. La movilización de los recursos colectivos es un problema vital y, en mayoría de los casos, está asegurada por la sociedad civil, o por el así-llamado sector terciario. Éste es el motivo por que los servicios sociales deben ser desarrollados al nivel básico de la localidad.

Apoyando esa idea puede ser citado el Art.14 de la Ley de asistencia social de República de Moldavia, donde está previsto que el papel de las autoridades de administración pública local en la organización de asistencia social a nivel local, también está previsto la implicación de la sociedad civil. Con diferencia a otros niveles estructurales donde la sociedad civil tiene un papel consultivo, a nivel local el

²⁶⁸ ZAMFIR, Elena: *Dezvoltarea sociala*. Bucuresti, Polirom, 2009

papel de la sociedad civil toma una forma más práctica, porque en el Art.14 apartado (2) está mencionado que “las autoridades de la administración pública local pueden crear, independientemente o **en asociación con representantes de la sociedad civil**, instituciones y servicios especializados de asistencia social”.

En República de Moldavia existen ejemplos positivos de asociación entre ONGs y administración pública local. Sin embargo, esta cooperación está a un nivel embrionario de desarrollo y aún deben ser establecidos unos pilares para el desarrollo de una asociación constructiva, insistente, determinada también por la adopción de ciertas políticas públicas que deben ser implementadas en práctica. Es necesario elaborar algunos mecanismos de cooperación que pongan en práctica las previsiones normativas tanto en ámbito social, como concerniente al desarrollo de la sociedad civil. Las formas de cooperación y asociaciones pueden ser diferentes.

El asesoramiento entre autoridades públicas y el Tercer Sector es esencial, sobre todo entonces, cuando éste no se acaba sólo con la financiación directa de las ONGs por el Estado. Este proceso permite darnos cuenta de que los dos sectores (el gubernamental y el no gubernamental) se completan mutuamente para un funcionamiento correcto de la sociedad mediante un control eficiente de los problemas sociales. Al final, la adopción de ciertos mecanismos eficientes de financiación de las ONGs es esencial para garantizar una cooperación positiva entre estos dos sectores.

Existen varios modelos de asesoramiento entre el Tercer Sector y la administración pública local y central, recomendables para Moldavia. Al principio es necesario mencionar que las ONGs tienen una conciencia comprensiva sobre los problemas con que se enfrenta la población de una comunidad. Por esta razón, el análisis realizado por las ONGs puede tener una importancia extraordinaria para el desarrollo de las políticas gubernamentales. La implicación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones es un elemento esencial para una administración pública efectiva y una prestación de servicios públicos coherentes. Según unos especialistas en el ámbito de la planificación del desarrollo comunitario, que incluye

también el desarrollo de los servicios sociales, las ONGs son parte de los focus grupos que deben estar implicados en el proceso de la planificación.²⁶⁹

Conforme al Art.14 apartado (1) de la Ley de asistencia social, las autoridades públicas locales deben “analizar los problemas sociales, iniciar el estudio y el análisis de la situación en el ámbito social en el territorio subordinado y, en conformidad con los resultados obtenidos y a partir de las posibilidades financieras reales, adoptan y desarrollan estrategias locales de apoyo para las personas desfavorecidas, aprueban programas de asistencia social y ejercitan el control de su realización”.²⁷⁰ Con otras palabras, estos planes deben abarcar el diagnóstico de los problemas sociales de la comunidad local y las modalidades de acción para sus soluciones. Los planes especiales pueden ser desarrollados como respuesta a la identificación y solución de los problemas sociales prioritarios. El éxito del proceso de identificación y solución de los problemas sociales de una comunidad en gran parte depende de la colaboración bajo la forma de asesoramiento entre los organismos estatales y los no gubernamentales.

Los asesoramientos entre el Tercer Sector y las Administraciones Públicas Locales pueden tomar una forma informal o formal, en dependencia de los objetivos, que quieren conseguir las partes. El asesoramiento informal es una actividad que se desarrolla en la ausencia de las determinaciones y del personal institucional, oficiales. El término “informal” puede ser substituto por la noción de no oficial. Habitualmente el asesoramiento informal tiende a tomar la forma de conferencias, seminarios, mesas redondas como modalidades de facilitar el diálogo.

Es importante saber que en dependencia de los objetivos marcados la forma del asesoramiento informal también será distinta. Las conferencias son reuniones con finalidad de debatir y solucionar algunos problemas actuales y de perspectiva, tomando la forma de exposiciones en público de las opiniones acerca de algún tema. Como ejemplo, podría servir la organización de una conferencia a nivel regional

²⁶⁹ INDRIKSONE, Andra: *Non-Governmental Organizations – partners in local development*. Centro de Políticas Públicas – Providus. Latvia, 2003. – <http://www.policy.lv/index.php?id=101501&lang=en>.

²⁷⁰ LEY de asistencia social, nr.547-XV del 25 de diciembre de 2003 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2004, nr.042.

concerniente al problema de la desinstitucionalización de los niños privados del cuidado de los padres. Los seminarios son clases de estudios en el marco de una organización mediante cual se persigue perfeccionar la calificación profesional. En este sentido puede ser útil la organización de algunos cursos de calificación para los especialistas de la Dirección de enseñanza y protección del niño que se refiere al trabajo especial con niños des-institucionalizados. Las mesas redondas se organizan con finalidad de poner en discusión ciertos problemas, solicitándose de los que están presentes que participen de una manera activa a la propuesta de soluciones adecuadas. Por ejemplo, en el marco de un ayuntamiento se puede organizar una mesa redonda para discutir las posibilidades de abrir un centro de tipo familiar para niños des-institucionalizados.

Así, la finalidad del asesoramiento informal reside en el desarrollo de una mejor cooperación entre las partes cuando ellas quieren desarrollar una política de solución de un problema social con cual se enfrenta la comunidad/sociedad. La ley de asistencia social y la Estrategia Nacional con referencia a la protección del niño y de la familia²⁷¹ y la Estrategia de la reforma del sistema de asistencia social²⁷² podrían constituir una base legal para motivar a los representantes de las estructuras estatales participar en tal tipo de actividades. Las actas normativas mencionadas más arriba expresan y evidencian, de hecho, la importancia del entrenamiento de las organizaciones no gubernamentales, en calidad de socios sociales, en la elaboración de los programas de protección social.

Existen ciertas circunstancias, como serían las calamidades naturales, sociales, que podrían impulsar las ONGs y los gobiernos locales a intensificar el diálogo entre ellos. En modo especial, los conocimientos especializados de las ONGs pueden asegurar la promoción dinámica de las acciones comunitarias que pueden ser utilizadas por el Gobierno en el periodo de crisis social. En la situación que una ONG

²⁷¹ Decisión del Gobierno de la República de Moldavia sobre la aprobación de la Estrategia Nacional en cuanto a la protección del niño y de la familia, núm.727 del 16.06.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, núm. 26.

²⁷² Decisión del Parlamento de la República de Moldavia sobre la aprobación de la Estrategia de la reforma del sistema de asistencia social, núm. 416-XIV del 28.05.1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, núm.078.

puede prestar asesoramiento semi-formal a las Administraciones Públicas Locales puede ser representada desde dos aspectos importantes:

- a) el análisis realizado por las ONGs, es útil en el proceso de decisión pública;
- b) la capacidad de las ONGs de implicar y movilizar la comunidad.²⁷³

El Gobierno puede valorar la existencia y la experiencia de una ONG como esencial en ejercitar sus políticas en el ámbito social. En este sentido son importantes las campañas de promoción de varias organizaciones y de los servicios que éstas ofrecen. La formación de las alianzas y coaliciones según ciertos dominios de actividad aumenta la solvencia y la validez de un éxito en este ámbito terciario. Como ha sido mencionado más arriba, gracias a los atributos de una organización no gubernamental, como sería la territorialidad y la implicación en la solución de los problemas comunitarios, las ONGs tienen capacidad de movilizar el dinamismo de la población a nivel local y, por eso, aseguran mejor la implicación de una comunidad para hacer frente a una situación de crisis social-económico.

La base jurídica para la reglamentación de tal tipo de colaboración en Moldavia constituye, en primer lugar, la Ley de asistencia social, núm.547-XV del 25 de octubre de 2003, que pone en los artículos 6(4) y 13(2) que los programas de asistencia social se elaboran por las autoridades de administración pública central y local y se coordinan con el Ministerio de Trabajo y Protección Social. En la elaboración de estos programas están implicados, en calidad de socios sociales, las organizaciones no gubernamentales, las personas físicas y jurídicas del país y del extranjero, las instituciones religiosas reconocidas en República de Moldavia y los representantes de la sociedad civil.

La ley no delimita la forma de colaboración entre los representantes de la sociedad civil y el Ministerio de Trabajo y Protección Social, el Consejo regional y la Administración pública local, sino ofrece espacio para practicar asesoramiento semi-formal, especialmente por la designación de análisis, estudios para tomar ciertas decisiones en el ámbito de la vida social. También, en este caso, puede ser aplicada la

²⁷³ NEWMAN, Caroline L: *Comparative Study of NGO/Government Partnerships*. UNSD, 2004

Decisión del Gobierno de República de Moldavia sobre de la aprobación de la Estrategia Nacional concerniente a la protección del niño y de la familia, núm.727 del 16.06.2003.

El asesoramiento formal constituye el nivel más alto de asesoramiento entre el Tercer Sector y el Gobierno, nombrado “el proceso participativo”. A diferencia del asesoramiento informal y del semi-formal, el asesoramiento formal necesita ciertas formas para ser considerado legal y válido, o, con otras palabras, está penetrado por el formalismo.²⁷⁴ Las formas que toma este tipo de asesoramiento son, en mayoría de los casos, acuerdos de colaboración y disposiciones, resoluciones, decisiones tomadas sea a nivel nacional, sea al local. Este proceso tiene lugar, ante todo, a nivel local donde las ONGs y las comunidades locales están implicadas en la toma de decisiones a nivel local. El asesoramiento formal es un mecanismo que permite a las comunidades participar directamente en la democratización de la sociedad. Y, lo que es más importante, “el proceso participativo” lleva muchas veces a la contratación de las ONGs para prestar servicios sociales.²⁷⁵

La reglamentación jurídica nacional de tal tipo de asesoramiento está presente en los dos niveles: nacional y local, y depende del área de cubrimiento de las acciones que resultan de la asociación establecida.

La Ley de asistencia social prevé en el Art.21 la existencia de una comisión disciplinaria del marco del Ministerio de Trabajo y Protección Social, cuyo reglamento se aprueba por éste último. Por la razón de que la actividad de esta comisión es tangente con la elaboración de ciertos estándares, la actividad de la comisión podría extenderse de tal modo, que en su conjunto sean involucrados también los representantes de la sociedad civil. Si esto fuera realizado, contribuiría a evitar la creación de una subestructura nueva en el marco del dicho Ministerio.

En lo que se refiere a la financiación de las ONGs por la administración pública central y local, desde la experiencia internacional se observa una tendencia de contratación de las ONGs para la prestación de servicios sociales. Esta práctica puede

²⁷⁴ *Dicționarul explicativ al limbii române*. – București: Univers enciclopedic, 1998.

²⁷⁵ NEWMAN, Caroline L: *Comparative Study of NGO/Government Partnerships*. UNSD, 2004

ser conseguida mediante el ofrecimiento de ciertas subvenciones concedidas por el Gobierno, o mediante la contratación entre instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales.

Para el Estado y, respectivamente, para los contribuyentes, el costo para el apoyo de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios sociales sería mucho más pequeño que el necesario para la creación, organización y mantenimiento de algunos servicios propios. Esta realidad está presentada por la experiencia de otros Estados europeos que tuvieron la posibilidad de comparar y elegir.

La financiación directa supone el ofrecimiento de subvenciones por parte del Estado para la implementación de ciertos proyectos, en nuestro caso – la prestación de servicios sociales, pero, a su vez, no es menos importante y la concesión de ciertas subvenciones para servicios sociales especializados.

La legislación nacional de República de Moldavia comprende una serie de leyes que reglamentan la asociación entre administración pública local y ONGs, bajo la forma de apoyo financiero. Las principales actas normativas que reglamentan esta forma de colaboración son: la Ley sobre las asociaciones comunitarias, la Ley sobre la Administración pública local, la Ley de la asistencia social, etc. Así, en el Art.11 (2) de la Ley sobre las asociaciones comunes está previsto que “las asociaciones sin ánimo de lucro que tienen como finalidad el beneficio público pueden ser liberadas total- o parcialmente del pago de ciertos impuestos en conformidad con la legislación fiscal y con la normativa actual. El alquiler de las piezas y edificios de propiedad pública por las asociaciones que tienen como finalidad el beneficio público se hace en condiciones privilegiadas, en el modo establecido por el Gobierno.”²⁷⁶ Asimismo, en la Ley sobre Administración pública local en el artículo 38 (1) letra s) se prevé, como una atribución del alcalde, la coordinación de la actividad de asistencia social a los niños, ancianos, minusvalidez, familias numerosas, a los grupos y personas desfavorecidos, el apoyo a las organizaciones no gubernamentales que tienen como

²⁷⁶ LEY de la República de Moldavia sobre las asociaciones comunes, nr.837 del 17.05.1996, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 006.

objeto de actividad la protección social y el funcionamiento dentro del pueblo (localidad), ciudad (municipio).²⁷⁷

Analizando las normativas mencionadas arriba, es importante destacar que las ONGs pueden beneficiar de apoyo estatal en el caso cuando está reconocido su estatuto de utilidad pública.

En su obra *Politici sociale en România*²⁷⁸, Elena Zamfir afirmaba que un principio importante, que debe ser promovido durante el desarrollo de la experiencia en este ámbito, representa el estímulo de los servicios sociales estatales de “comprar” servicios de las organizaciones no gubernamentales. En vez de considerar que hay que detener el monopolio de todos los servicios sociales, las autoridades públicas deben apoyar las organizaciones locales o nacionales que pueden realizar algunas actividades, incluso ofreciendo una financiación total o parcial de éstas. La contratación social ofrece varias ventajas:

- utiliza de un modo más eficiente los recursos financieros y humanos. Por ejemplo, la realización de unos centros diurnos para niños, que pueden basarse íntegramente en el personal voluntario; puede obtener alquiler de espacios públicos gratuitos o baratos; puede conseguir soporte financiero y en especies de parte de la comunidad;
- aumenta el espíritu de la iniciativa comunitaria y solidaridad social, creando grupos de iniciativa social;
- crea experimentos estimulativos y competitivos;
- como consecuencia, la competición creada en el mercado de los servicios sociales, lleva al mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos.

República Moldava está en situación de muchos estados en curso de desarrollo o en transición que establecieron o están en un proceso de establecimiento de un mecanismo que permitiría la contratación del Tercer Sector para ofrecer servicios sociales, los que el Estado no se permite más asegurar.

²⁷⁷ LEY de la República de Molodova sobre Administración pública local, nr.186-XIV del 06.11.1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 014.

²⁷⁸ ZAMFIR, Constantin: (coord.) *Politici sociale în România* – București: Expert, 1999.

El marco de reglamentación del procedimiento específico de contratación social está establecido por otras leyes nacionales pero hay una con fin directamente enfocado en la contratación social. La Ley de República de Moldavia sobre la adquisición de mercancías, obras y servicios públicos para las necesidades del Estado, núm.1166-XIII del 30.04.1997, constituye un marco normativo que establece fundamentos jurídicos para efectuar la adquisición de mercancías, obras y servicios para las necesidades públicas con financiación pública, derechos y obligaciones de la Agencia Nacional para las Adquisiciones Públicas, de los grupos de trabajo para las adquisiciones y de los proveedores (empresarios). También, la Ley sobre las asociaciones comunes estipula en el Art.11 apartado 1 que “el Estado puede ofrecer apoyo a las asociaciones mediante la financiación con destinación especial, a petición de éstas, para algunos programas sociales, científicos y culturales, mediante la contratación de algunos contratos para la ejecución de obras y prestación de servicios, como también para la distribución, a base del concurso, algunos encargos sociales para la realización de varios programas estatales dirigido a un número ilimitado de asociaciones”.

Aun más, la Ley de la administración pública local en el Art.84 estipula que “los consejos locales, regionales y el Consejo Municipal de Chisinau pueden transmitir, en condiciones de la ley, a un plazo limitado, con título gratuito o a base de facilidades, bienes inmobiliarios que pertenecen a las organizaciones no comerciales útiles para la sociedad, reconocidas según el modo establecido por la ley, como también distribuir entre ellas, a base de concurso, encargos sociales de prestación de servicios”.

Un modelo específico para República de Moldavia de colaboración entre el Tercer Sector y la administración pública local y central es creado gracias a la implicación del Fondo de Inversiones Sociales de Moldavia (FISM). Este Fondo está dirigido hacia la creación de algunas alternativas sociales del cuidado para las capas vulnerables de la sociedad, basadas en el desarrollo comunitario. El fin adicional perseguido en el marco del Programa de desarrollo social destinado a los niños,

promovido por el FISM, es examinar los servicios alternativos de protección social, los criterios de identificación, evaluación y administración, las **modalidades de implicación de la comunidad, de la administración pública local y del Gobierno central**. La implicación del FISM, de las Administraciones Públicas Locales junto con los representantes de la sociedad civil hace una evaluación de la situación real en la comunidad, seleccionan la lista de beneficiarios potenciales y los tipos de servicios.

Un principio general constituye el encargo de ciertas responsabilidades a la comunidad, como serían las inversiones comunitarias en los costos de los micro-proyectos (3%), el sostenimiento de todos los costos operacionales por las Administraciones Públicas Locales para el período de 3 primeros años, la supervisión del volumen y de la calidad de las obras de la construcción cumplidas, etc.²⁷⁹

Un ejemplo de organización de la sociedad civil para el impulso de las acciones del Gobierno para la promoción de una política socialmente eficiente en el ámbito social constituye la **Red de Organizaciones No Gubernamentales del ámbito social creado el 1 de agosto de 2002**, por la iniciativa de la Asociación de Promoción de Asistencia Social. La Red reúne 7 uniones de las organizaciones: Alianza de las ONGs del ámbito de Protección de las Personas con minusvalidez, Alianza de las ONGs del Dominio de Protección Social del Niño y de la Familia, Alianza de las ONGs del Dominio de Protección de las Personas de Edad, la Red de las ONGs que actúan en el Dominio VIH/SIDA, ITS y Drogadicción, Foro de las Organizaciones de las Mujeres, Alianza de las ONGs del dominio Médico-Social, Alianza de los Grupos Profesionales.

La Red representa un foro de las ONGs locales y nacionales, grupo no institucionalizado que funciona en conformidad con el principio de la voluntad. Actualmente, en el marco de la Red están incluidas aproximadamente 345 de organizaciones reunidas en uniones de las ONGs. La creación de la Red es una manifestación del hecho de que las organizaciones de este ámbito consiguieron cierto

²⁷⁹ *Copiii în dificultate: dezvoltarea serviciilor de alternativă. Descrieri de proiect.* – Chişinău: FISM, 2003.

nivel de desarrollo que les permitió identificar la necesidad de colaboración y de participación mediante sus representantes en la elaboración de algunas decisiones públicas de interés para los miembros y sus beneficiarios.

Creada para promover la asociación social, la Red contribuye al desarrollo de las políticas sociales coherentes y de las actas sociales legislativas. Las ONGs que actúan en la esfera social tienden a cubrir segmentos importantes de beneficiarios que no gozan o gozan de un soporte reducido de parte del Estado, siendo a menudo mucho más receptivas a los cambios sociales que las estructuras gubernamentales.

A continuación de nuestro análisis vamos a presentar el caso español del desarrollo del Tercer Sector. En este sentido, la definición jurídica admite dos grandes formas de realidades asociativas: primera, las asociaciones-corporativas integradas por un conjunto de personas y las instituciones-fundaciones formadas por un conjunto de bienes que son adscritos a una finalidad.

También, en la Constitución española se menciona sobre las relaciones que el sector público y el no lucrativo deben establecer, ya que reconoce la actuación subsidiaria de este último sector cuando el público no pueda hacer frente a sus responsabilidades. De modo que el Art. 22 expresa: “se reconoce el derecho de asociación”, con la única limitación de prohibición de las asociaciones que persigan fines o utilicen medios clasificados como delito y aquellas que tengan carácter secreto o paramilitar.

Según la Constitución de España se puede deducir la siguiente clasificación de organizaciones asociativas:

- *Asociaciones de derecho privado* (incluidas iglesias y asociaciones confesionales). Éstas son formadas según un acuerdo entre particulares, de forma voluntaria entre personas que persiguen un determinado fin. Hasta reciente esa clase de asociaciones estuvieron reguladas por la Ley 191/1964, después el Decreto 1440/1965 dictado para su desarrollo y aplicación y el Real Decreto 713/1997 relativo a la denominación de las asociaciones. Los cambios fueron la deroga de la necesidad de autorización gubernativa previa, siendo únicamente necesario la

inscripción en el Registro de Asociaciones a efectos de publicidad. Actualmente está en vigor la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, a cual se hace referencia en el presente apartado.

- *Asociaciones de derecho público*. Son conocidos como corporaciones. En este caso no suele crearse por un acuerdo entre particulares, sino mediante una norma jurídica estatal. Entre ellas se encuentran las Cámaras de Comercio, las Comunidades de Regantes, los colegios profesionales, el Consejo de la Juventud de España, etc. No existe una ley general sobre esta clase de asociaciones.
- *Asociaciones del título preliminar* (partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales). La normativa constitucional recoge diversos artículos sobre ese tipo de organizaciones asociativas. Por ejemplo, sobre partidos políticos artículo 6, sindicatos y organizaciones empresariales artículo 7, derecho a la sindicación artículo 28, funcionamiento de los anteriores artículo 17.

La norma constitucional dedica un artículo específico a las fundaciones, es el artículo 34.1 éstas son organizaciones basadas en el principio sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la implantación de fines de interés general. No suelen constituirse por un amplio número de personas, sino por un patronado reducido, esto les ofrece la posibilidad de ser más ágiles en la gestión, pero existe una menor participación de las personas beneficiarias. La normativa esencial se encuentra en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones que ha derogado la anterior 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, ofreciendo más agilidad y simplicidad a la actividad fundacional.

El marco legislativo del Tercer Sector fue antes la Ley de Asociaciones de 1964 y el Decreto de 1965 que lo desarrollaba, estuvo vigente hasta la aprobación de la **Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación**. Esta ley de las asociaciones resulta muy importante para la conservación de la democracia al conseguir mediante su participación en ellas hacerse oír, ejercer influencia y provocar cambios. En la misma línea limita su ámbito a las asociaciones sin fin de lucro,

dejando fuera de él a las sociedades civiles, mercantiles, industriales y laborales, a las cooperativas y mutualidades y a las comunidades de bienes o de propietarios.

Afirmando la libertad y voluntariedad en la constitución de las asociaciones y recoge la capacidad de éstas para inscribirse en el Registro correspondiente a fin de poder establecer su organización en el marco de la Ley para la realización de sus actividades. Por otro lado, contempla el otorgamiento de ayudas y subvenciones por parte de la Administración Pública conforme al marco legal, mediante el régimen de las asociaciones de utilidad pública y conforma el uso de voluntariado.

Con el objetivo de fomentar la colaboración con la Administración Pública y otras organizaciones sociales, la citada normativa posibilita la formación de los Consejos Sectoriales de Asociaciones como órganos de colaboración y asesoramiento de los que forman parte las Administraciones y las asociaciones como marco de actuación común. Sin embargo, en conformidad con la norma constitucional, excluye de esta posibilidad y de cualquier apoyo por parte de las Administraciones Públicas a las asociaciones que discriminen por cualquier motivo o que promuevan la violencia.

Otro momento con respecto al voluntariado su regulación señala unas importantes ventajas. Favorece el voluntariado al eliminar los obstáculos para su ejercicio, diferencia el trabajo voluntario del asalariado, establece criterios para la solución de conflictos entre las personas voluntarias y las organizaciones y determina medidas de apoyo.

Sin embargo, en la legislación se encuentran algunas medidas que suponen limitaciones importantes al libre ejercicio del voluntariado. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Integración Social de Minusválidos 13/1982, limita el trabajo voluntario a tareas ocasionales o secundarias al poner en su artículo 64.2 “las funciones que realiza dicho personal vendrán determinadas, en forma permanente, por la prestación de atenciones domiciliarias y aquellas otras que no impliquen una permanencia en el servicio ni requiera una especial calificación”.

En este sentido la Ley del Voluntariado de 1996 tiene como fin principal *“promover la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones del voluntariado, en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas”*.

La misma Ley supone por parte del Estado que garantiza la libertad de los ciudadanos y las ciudadanas a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones, la obligación de reconocer, promover e impulsar eficazmente la actividad voluntaria en sus diversas modalidades y el respeto al orden constitucional de distribución de competencia y las normas que sobre la misma se dicten en las Comunidades autónomas.

Según el marco normativo español el concepto de voluntariado puesto en el artículo 3 *“es el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna las siguiente requisitos:*

- a) tener un carácter altruista y solidario*
- b) su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico*
- c) llevarse a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad ocasione*
- d) desarrollarse a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos”*.

En relación a las estructuras no lucrativas la Ley española establece una serie de condiciones para que puedan contar con un personal voluntario, como el estar legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, carecer de ánimo de lucro y desarrollar programas en el marco de las actividades de interés general.

Para cada país o régimen democrático es importante el marco jurídico que asegura y garantiza el fomento normal del Tercer Sector. Republica de Moldavia aun está desarrollando su marco para el Tercer Sector, y podemos mencionar que se está

aprendiendo mucho en el funcionamiento de éste. Como cualquier ámbito de actividad tiene sus posibilidades y limitaciones.

Porque el proceso que constituye la política social, tiene como elementos la financiación, la producción, la distribución y la regulación. De esta manera uno o más de estos factores pueden ser derivados del sector público al no lucrativo, favoreciendo un modelo mixto donde el sector público tiene funciones de regulación y financiación y sólo tangencialmente de producción y distribución, y sería el Tercer Sector cual se encargaría de producir los servicios sociales y distribuirlos. De modo que este modelo de colaboración se basara en el criterio de que las deficiencias de cada sector se compensan con las posibilidades del otro.

Con referencia a este aspecto la autora Sajardo²⁸⁰ afirma que las limitaciones del primer sector se encuentran en los procesos de producción y distribución, y esto por varios motivos. En este sentido se destaca uno de los más importantes es que las Administraciones Públicas, por la obligatoriedad de respetar los principios de jerarquía y normas, tienen un funcionamiento burocrático especialmente lento y rígido lo que dificulta su respuesta a las nuevas necesidades sociales.

Además, las sociedades contemporáneas son complejas y segmentadas, lo que supone que el poder que detiene el sector público sea visto con recelo por otros grupos sociales que desearían compartirlo. Un factor añadido es que la globalización supone que las crisis financieras internacionales afectan a todos los Estados, llevando a la imposibilidad de que el sector público pueda cumplir con su objetivo universalizado en materia de políticas sociales por sí solo. Es lo que se ha llamado “crisis fiscal del Estado de bienestar”.

Se explica que algunas dificultades éticas se producen porque el sector público no puede decantarse por una tendencia determinada en algunas áreas relacionadas por ejemplo con la religión, la investigación o el arte, a riesgo de producir efectos discriminatorios.²⁸¹

²⁸⁰ SAJARDO, Antonia: *El sector no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales*. Valencia. CIRIEC-ESPAÑA, 1998, p. 232

²⁸¹ NAVARRO, Vicenc: *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona. Anagrama, 2002. p.35-36

En este sentido estas limitaciones del sector público llegan ser posibilidades para el Tercer Sector, a las que cabría añadir la de su capacidad de generar trabajo, lo que en el área del sector social, es especialmente interesante. Si éstos se universalizaran al mismo nivel que lo están los sistemas de educación o sanidad, por ejemplo creando guarderías o servicios de ayuda a domicilio para personas enfermas, minusválidas o ancianas, las tasas de desempleo se reducirían hasta los niveles de pleno empleo.

Además conllevaría una ventaja para el empleo de las mujeres, que podría ver retribuidas las actividades de las que tradicionalmente se han ocupado en el ámbito doméstico, al poder ocuparse de ellas en el ámbito laboral. Este problema sigue siendo actual para la política de género de los ambos países. Según la estadística europea la tasa de actividad de las mujeres en España sigue siendo de las más bajas en la Unión Europea. Como afirmaba el autor Marbán la capacidad de crear empleo, puede entenderse también como la de generar riqueza.²⁸²

Las limitaciones del Tercer Sector se dan, principalmente, en los procesos de la financiación y la gestión. Los aspectos fuertes de este sector vienen dados por su capacidad para satisfacer y responder rápidamente a las nuevas demandas sociales, dado que son las propias personas afectadas las que se auto-organizan. Y esto surge como menciona el autor Casado²⁸³ porque carecen de las trabas burocráticas que tiene las Administraciones Públicas para el empleo de recursos humanos y materiales.

Al mismo tiempo la asimetría informativa que existe en algunos servicios, sobre todo los que se refieren al cuidado de personas dependientes como menores, personas mayores o minusválidas, ya que los beneficiarios no pueden informar directamente sobre la calidad de los servicios que reciben, afecta menos al Tercer Sector por su carácter altruista y voluntario. Encima tiene un mayor nivel de control sobre los servicios ya que muchas veces son los propios demandantes los que los ofrecen. También su menor dimensión les permite dar respuestas ágiles a las nuevas

²⁸² MARBÁN, Vicente: *Identidad y dimensión del Tercer Sector*. En RODRÍGUEZ CABRERO G. y SOTELSEK S. (Eds.) "Apuntes sobre bienestar social" Universidad de Alcalá. 2002. p.141

²⁸³ Citado por SAJARDO, Antonia: 1993. p.234 de Casado D. *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Madrid. Ed. Acebo. 1989

necesidades y, en general respuestas más individualizadas. En este contexto, el sector público, por la universalidad de sus actuaciones tiene un campo de actuación más complejo y no puede atender a las singularidades con la misma eficacia.

De hecho, el Tercer Sector tiene más capacidad de llevar y utilizar recursos ociosos o infrautilizados, como es el caso de las personas voluntarias. Esto se explica por la posibilidad de trabajar con costes menores como son los salarios dado que se produce una compensación más psicológica que monetaria en la organización no lucrativa, además de poder utilizar recursos materiales directos, como donaciones o cuotas. En el caso cuando utilizan fuerzas laborales, suelen hacerlo con personas jóvenes que están en proceso de aprendizaje, y las contrataciones suelen ser precarias ya que las subvenciones o convenios lo son a tiempo límite y sin seguridad de continuidad.

Otro momento fuerte del sector no lucrativo es que tiene la posibilidad de integrar socio-laboralmente a colectivos desfavorecidos como personas disminuidas, ex-reclusas, ex-toxicómanas, etc., con más facilidad que el sector público, fuertemente profesionalizado.

En fin, no olvidemos que a menudo las entidades del Tercer Sector poseen un carácter reivindicativo, lo que posibilita el canalizar las demandas sociales desde la sociedad civil a las autoridades públicas con rapidez. Hay que mencionar que el sector público consigue unas ventajas, aunque sean indirectas, en la colaboración con el Tercer Sector, que podemos concretar en una mayor expansión de sus actividades, que sólo no podría lograr, un ahorro en los costes de inversión, y una disminución de burocracia o control público directo, evitando una excesiva intervención estatal, a veces muy contestada en el nivel social. También hay que añadir que el sector no lucrativo está al margen de los cambios de gobierno, lo que repercute en unas respuestas más duraderas y autónomas, y que la colaboración implica la participación social y política de la ciudadanía en las políticas sociales, tanto en su diseño como en su implementación, lo que siempre fomenta la responsabilidad y la cohesión social.

Conclusiones

Las políticas sociales en nuestras sociedades contemporáneas, tal como hemos visto, son tan complejas y están relacionadas con tantos factores cambiantes, que sería difícil de pretender realizar aquí unas conclusiones finalistas y estáticas. En este sentido, el objetivo de esta parte de la tesis es más bien, ofrecer una serie de consideraciones y propuestas que aporten nuevos elementos para la reflexión final y la comprensión de nuestras políticas sociales y no últimamente del momento histórico que vive el Estado del bienestar que actualmente se encuentra vigente.

De modo que en la sociedad de Europa del Este, los sistemas de protección social están transformándose con la transición de la sociedad autoritaria a la democrática. Aún sigue siendo un problema comprender en qué consiste este proceso “transitorio”, proceso que comporta una re-definición en nuestro caso de la política social en el marco de un sistema de protección social más amplio.

Se sabe que, en los últimos años se han producido muchos cambios en el marco socio-económico en los dos países, no solamente por la transición en Moldavia, sino por la amplitud de la crisis financiera mundial que tuvo repercusiones sobre el PIB y otros importantes sectores de la población. Esto supone una mayor demanda de bienes y servicios, inversión y desarrollo económico, es decir una oportunidad para todos los actores involucrados en las políticas sociales.

En suma, lo que ha ocurrido en estos años, en los países sujetos a nuestro análisis es el cambio de un modelo económico que priorizaba los servicios y el capital financiero hacia otro que promueve el capital humano y la productividad. De todos modos, la República de Moldavia sigue estando en un período de transición que requiere medidas que consoliden dichas reformas y transformaciones.

Al mismo tiempo, las actuales políticas sociales representan un desafío, teniendo en cuenta los indicadores sociales existentes, y también, las numerosas iniciativas sociales, cívicas, de variadas características que se están desarrollando en los últimos años.

En este escenario de la transición democrática moldava es necesario un nuevo diseño de la protección social, se debería revisar el cuadro social, en el que actualmente se definen las políticas sociales, debido a los cambios y transformaciones que hay en las nuestras sociedades actuales. Las medidas privatizadoras y de modernización que ocurren en nuestras sociedades son insuficientes para afrontar la gravedad de los nuevos desafíos de la post-modernidad.

Las reformas de los sistemas de protección social actualmente se mueven en una dirección más innovadora. Pero, lo podemos decir que lo hacen desde el interior de viejos esquemas, según las modalidades que tienen y funcionan, por una parte, y como la legitimación ideológica, por la otra, como prácticas efectivas, pero distorsionados por el cuadro real complejo de la situación creada.

En este contexto y situación de creciente post-modernidad, la política social tiene necesidad de individuar nuevos actores, nuevos principios y nuevas reglas. Más allá de la vinculación con el Estado (o sistema político-administrativo) en términos de armonización, convergencia y coordinación, creemos que deberán ser capaces de auto-dirección y auto-control en términos de eficacia, eficiencia y equidad en los costes y en las ventajas de la protección social colectiva.

El problema consiste en regular los nuevos desafíos de la política social con mayor equidad social, entre categorías, clases y generaciones diversas. Dicho en otros términos, es necesario que los nuevos sistemas de protección social en la sociedad en transición hacia democracia consigan encontrar un nuevo equilibrio entre todas las formas y actores de la esfera social.

Las conclusiones que a continuación se exponen, siguen la estructura general de esta tesis: se inicia con unas consideraciones de tipo general sobre las políticas sociales, para concretarse en lo que concierne a las sub-áreas de la seguridad y asistencia social. También a continuación vamos a intentar a destacar y exponer en resumen desde una perspectiva comparada *las principales conclusiones en las similitudes y deferencias* en un análisis esquemático acerca de las políticas sociales entre la República de Moldavia y España:

Análisis esquemático comparativo entre la República de Moldavia y España	
LAS SIMILITUDES	LAS DIFERENCIAS
<ul style="list-style-type: none"> - <i>La transición política de un sistema autoritario hacia la democracia en los dos países;</i> - <i>Actores de la política social: Estado, familia en la República de Moldavia;</i> - <i>Institucionalismo del sistema de la protección social en los países;</i> - <i>La fuerte demanda de política social y expansión del gasto público para políticas sociales en ambos países;</i> - <i>El desarrollo tardío del Estado de bienestar en los dos países en comparación con otros países europeos;</i> - <i>Universalización de la protección social y promoción de la equidad y cohesión social en los dos países;</i> - <i>Crisis y extensión del paro/ nivel alto de desempleo entre los jóvenes de ambos países;</i> - <i>La existencia de los problemas demográficos, (natalidad baja en España y Moldavia);</i> - <i>La reforma del sistema educación (proceso de Boloña) y seguro médico para la ciudadanía;</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>La diferencia de la transición económica, la inexistencia de la propiedad privada en Moldavia;</i> - <i>Estado, Iglesia, familia, sociedad civil-actores de la política social en España;</i> - <i>Sistema de protección social más integrado en España, fragmentado - en la Republica de Moldavia;</i> - <i>Oferta de políticas sociales más desarrollada en España y menos desarrollada en Moldavia;</i> - <i>Diferentes niveles de ingresos existentes tanto en España como en Moldavia;</i> - <i>Extensión de la pobreza con graves consecuencias en el sistema socio-económico moldavo;</i> - <i>Políticas de emigración; España: país acogedor de migrantes, Moldavia: país de origen de emigrantes;</i> -

I. Las políticas sociales son un factor fundamental de toda sociedad democrática

En la República de Moldavia existe con certeza un interés acerca de la implementación y creación de un marco social adecuado para una sociedad democrática, que ofrezca seguridad y protección social a sus ciudadanos. España en este aspecto sigue consolidando su sistema de protección social. Esta afirmación se puede basar en los hechos concretos, como la elaboración y adaptación de leyes que se refiere al ámbito social. No hay duda que los países europeos más desarrollados tienen un nivel de gasto social más alto y un mejor nivel de vida (Suecia, Alemania, Francia, Austria, etc.). Además son los que cuentan con mayores ingresos, provenientes de cotizantes y contribuyentes, al tener niveles más altos de empleo, salario, productividad, etc. Lo que se repercute en la existencia de varios modelos de

Estado del bienestar en la Unión Europea como hemos analizado en los capítulos precedentes.

Sin embargo, no es éste el único argumento posible, más bien podemos considerarlo como un factor coadyuvante a los rasgos culturales nacionales diferenciadores. Explicándose por el hecho de que hay países que están atravesando momentos claramente problemáticos en su economía y en su mercado laboral, sin embargo Alemania o Francia pueden mantener, altos niveles impositivos lo que les permite mantener unas políticas sociales amplias.

Los valores de responsabilidad colectiva y solidaridad inter-generacional y social son algunos de los que están presentes en la generación de los Estados del bienestar, de lo que se puede deducir que las políticas sociales de un país se relacionan directamente con su desarrollo económico y con sus rasgos culturales.

Desde la perspectiva de *unas similitudes*:

- En los dos países ha existido una tradición de redes familiares y sociales muy amplias, iniciando la trayectoria de su Estado del bienestar con retraso y con limitaciones.

- El enfoque legislativo y el ideológico del marco social son semejantes con los de la UE, prestando elementos del modelo europeo, demostrando funcionalidad en el sistema social de la República de Moldavia.

Desde la perspectiva de *unas diferencias*:

- Al mismo tiempo, es importante mencionar, para entender mejor la evolución social que el principal impedimento fue y es el marco económico-social socialista, el comportamiento estadista, en base de cual fueron proyectados los principios de las nuevas políticas sociales. En condiciones, donde el principal actor era el Estado, que concedía “protección y seguridad incondicional a todos sus ciudadanos,” el regreso a un sistema donde el individuo y la condición de este prevalece, fue un choque, cual no toda la población de Moldavia logro hacerle frente, quedando en continuación ligada a la idea de que el Estado, es aquel que debe siempre concederles protección.

Sin embargo, de la conclusión presentada podemos destacar y sugerir también una serie de ideas que las políticas sociales tendrán que tener en cuenta para cumplir sus fines y realizar una adecuada y ajustada protección:

- *II Las reformas no podrán realizarse sin diálogo social.* Éste es un factor fomentado ya desde las instituciones europeas. Unos ejemplos claros son La Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza en caso de Republica de Moldavia, en el de España fueron el Pacto de Toledo sobre el sistema de pensiones, o los Acuerdos para el Empleo, que han surgido de las negociaciones entre varios actores públicos y sociales como partidos políticos, sindicatos, Gobierno, etc.

Además de ser una mejor respuesta social de las medidas adoptadas, el diálogo social es un instrumento para el fortalecimiento del sistema democrático pluralista, en el que las decisiones se adoptan en el seno de un intercambio de experiencias y pareceres. Recordamos, que la falta de él puede generar y ocasionar fuertes conflictos sociales.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, en nuestra investigación, y una serie de desafíos a tener en cuenta para avanzar hacia unas políticas sociales más inclusivas. En este sentido nos proponemos *hacer una serie de propuestas* basándonos en la situación social actual analizada de la República de Moldavia en esa tesis, para ofrecer una visión más pragmática a nuestra tesis de investigación y darle un valor empírico al trabajo. De este modo destacamos los siguientes elementos para las propuestas de nuestra investigación:

1. Descentralización. Sí en el modelo soviético anterior de políticas sociales, la gestión de las acciones (su definición, diseño, ejecución, control, etc.) estaba centralizada en las instituciones centrales del gobierno soviético, en el nuevo paradigma observamos una nítida tendencia hacia la descentralización. Dado que una mayor flexibilidad en función de las características locales tiene varias justificaciones. Las de orden económico tienden a hacer énfasis en la mayor eficacia y eficiencia de los recursos asignados a los programas sociales cuando éstos se descentralizan. Esa mayor eficacia y eficiencia se lograría, por un lado,

porque la forma concreta de la intervención tiene en consideración las singularidades de cada región, y por otro, debido a la mayor proximidad de la comunidad en lo que tiene que ver con el control de la ejecución, reduciendo el desvío de recursos y el clientelismo, entre otras distorsiones.

- 2. Criterios técnicos en la distribución de los recursos y selección de los destinatarios.** En el antiguo paradigma, la distribución de los recursos no obedecía a criterios definidos y se encontraba bajo la influencia del poder o partido político, ciclo electoral, etc. Esa indefinición se extendía a los destinatarios, quienes podían ser elegidos por varias características. En el marco de la nueva generación de políticas sociales, tanto la distribución de los recursos como la definición de los beneficiarios potenciales deben realizarse según criterios técnicos. Por ejemplo, en la República de Moldavia, es común utilizar el ingreso familiar per cápita o el índice de desarrollo humano, para pautar la distribución de los recursos. En el contexto de la crisis debe primar la racionalidad de definir criterios en los cuales se deben encuadrar los candidatos de los programas sociales.
- 3. Focalización de programas.** En el antiguo paradigma predominaba la tendencia hacia la universalidad, es decir, que todo ciudadano tenía derecho a determinados beneficios o servicios. El ejemplo típico lo constituyen la educación y salud. Los programas del nuevo paradigma tienden a definir el público en forma más restringida, utilizando herramientas técnicas. Reduciendo el universo potencial se puede responder a diversas justificaciones. En este caso, encontramos nuevamente aspectos ligados a la eficiencia y eficacia. Dada la limitación de recursos, los programas deberían privilegiar, o directamente restringirse, a determinado público. De esa forma, el impacto del proyecto sería mayor debido a que se minimizarían las “fugas” – beneficios que llegan a un público que, por ejemplo, cuenta con un nivel de ingreso que le permite satisfacer sus necesidades por vía del mercado. En el principio de focalización también puede primar el criterio de equidad. En la medida en que

los recursos son escasos, se debería privilegiar el acceso de aquellos individuos o familias menos favorecidos a los beneficios del programa.

4. Participación de la sociedad civil. Al igual que la descentralización y la focalización, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la concepción, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas sociales puede dar lugar a diversos debates y lecturas. También en este caso, los aspectos ligados con el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos pueden ser una forma de justificar la cooperación con sindicatos, iglesias, universidades, ONG, etc. Se podría decir, por ejemplo, que esas organizaciones serían menos burocráticas que las instituciones del Estado, lo que aceleraría la ejecución de un programa. Por otra parte, al igual que en el caso de la descentralización, la participación activa de la sociedad civil reduciría el desvío de recursos y las prácticas clientelistas, lo cual contribuiría a mejorar la calidad de los procesos políticos.

5. Combinación de aspectos compensatorios y estructurales. Una de las críticas actuales al Estado de bienestar tradicional se basa en la identificación de elementos que inducen a una relación de dependencia estructural de los beneficiados con las políticas y programas. Por diversos motivos (pocos incentivos que induzcan a alterar la situación que llevo al individuo a ser beneficiario, etc.), los beneficiarios del sistema de protección social terminan en una situación de inercia, sin que se le suministren los mecanismos que permitan revertir las causas estructurales que llevaron a depender del sistema. Por ello, la nueva concepción de las políticas sociales tiene que ofrecer una “puerta de salida” tanto para la actual generación (cursos de formación profesional, acceso a créditos bancarios, etc.) como para las futuras. De esta manera, se pretende romper el círculo estructural de reproducción de la pobreza, inclusive entre generaciones y generar más cohesión social en la sociedad. Así, cada receptor de un beneficio debe dar una contrapartida que le permita prescindir del mismo en el futuro.

- 6. Presupuestos anuales.** Por lo general, las fuentes de recursos de los programas sociales tradicionales muchas veces no están definidas, de modo que se financian con recursos generales (impuestos). En ese contexto, las sumas anuales destinadas a la financiación de las políticas sociales eran y son motivo de periódica negociación y se encuentran bajo la influencia de numerosos factores: políticos, electorales, macroeconómicos, etc. En épocas de crisis, por ejemplo, cuando las fuentes de recaudación se reducen debido a la caída en el nivel de actividad, la disputa por los recursos más escasos aumenta, es decir, en el preciso momento en que las demandas por compensaciones en el área social se elevan. En general, los recursos destinados al área social son residuales y se convierten en la “variable de ajuste” cuando es necesario realizar recortes. En el nuevo paradigma de políticas públicas en el área social, las fuentes de financiación deben ser más o menos estables, con sus orígenes bien definidos, de manera que los montos no estén sujetos a procesos anuales de negociación o correlacionados con el ciclo político.
- 7. Monitoreo y evaluación.** Las prácticas de monitoreo y evaluación de los programas son un componente usual del nuevo paradigma. Controlar las metas financieras y físicas, así como determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y la relación costo-beneficio deben ser actividades corrientes en las formas modernas de intervención en el área social. Se trata de actividades realizadas tanto por sectores de la propia burocracia del Estado, como por organismos internacionales o externos (universidades, centros de investigación, etc.) en el caso de las evaluaciones de impacto, cuyos resultados sirven para rendir cuentas a la sociedad y como impulso para realimentar el diseño y la ejecución de los propios programas.
- 8. Enfoques de derechos.** En la política social nacional, este enfoque implicaría reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos, civiles, se pretende crear y consolidar capacidades y

oportunidades para que las personas incrementen su bienestar, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que les afectan. Una política social entendida como un marco ético político amplio, significa introducir como criterio prioritario de diseño, ejecución y evaluación de esa política, su contribución al respeto, garantía y exigibilidad en el cumplimiento de ciertos derechos reconocidos como básicos para la gestión estratégica de un Gobierno, en el marco de una apuesta de desarrollo nacional. El enfoque de derecho serviría como parámetro para determinar de qué modo la oferta de programas y servicios aporta al cumplimiento de los derechos de las personas en la República de Moldavia, y también, para determinar de qué manera la inversión pública y los modelos de intervención aportan a reducir brechas que afectan a la población, en distintas áreas.

9. Integralidad de las acciones. Las personas y grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, requieren recibir los apoyos necesarios para hacer uso efectivo de la estructura de oportunidades disponible. Dichos apoyos supondría el uso de estrategias tanto asistenciales como promocionales para la restitución de las capacidades de funcionamiento de las personas y el desarrollo de funcionalidades y prácticas necesarias para su inserción social efectiva. Para lograr una política social inclusiva, se requiere un sistema de provisión de servicios y beneficios oportuno y pertinente a las necesidades de cada una de las familias y personas, sujetos de protección. Es necesario disponer de distintos servicios y beneficios para las mismas personas y familias, en el marco de una estrategia integral de intervención. Sólo así es posible contribuir a lograr resultados efectivos en un fenómeno multidimensional como la pobreza extrema.

10. Equidad y manejo de la vulnerabilidad. La noción de equidad actúa como principio regulador de los accesos y distribución de servicios y beneficios sociales de acuerdo a la priorización de los grupos sociales más vulnerables en base a la solidaridad y no discriminación. La noción de equidad asume que

para lograr un modelo de desarrollo humano y sostenible, se debería procurar el goce universal de los beneficios del crecimiento. Por lo tanto, promueve la generación de condiciones y mecanismos redistributivos que basados en la igualdad de oportunidades, apliquen estrategias de discriminación positiva sobre aquellos que se encuentran en situación de mayor riesgo, esto es, que no cuentan con condiciones suficientes para lograr un desenvolvimiento autónomo y sostenible y que requieren de recursos auxiliares para su promoción social efectiva. Por su parte, la vulnerabilidad surge en el contexto de visualizar el fenómeno de la pobreza no sólo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso económico sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, y familiares que se expresan en desigualdad de oportunidades.

11.La familia como núcleo de desarrollo humano. La familia es un sistema de relaciones sociales que cumple naturalmente una función protectora respecto de sus integrantes y que, contando con las condiciones básicas para su buen funcionamiento, es capaz de cumplir eficiente y eficazmente este rol. En este espacio relacional se pueden incentivar valores, conductas y prácticas favorables a proyectos de desarrollo individual y grupal. Por lo mismo, es responsabilidad del Estado, contribuir a restituir las capacidades de funcionamiento que han sido suspendidas o dañadas y concentrar en ellas diversos apoyos para aportar al bienestar de la familia y sus miembros. Desde esta perspectiva, los esfuerzos por proteger a la familia y potenciar el sistema de vínculos que en ella tienen lugar, pasa necesariamente por dignificar su rol y generar estrategias protectoras que a la vez aporten a su autodesarrollo.

12.Desarrollo local y la participación ciudadana. Para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración, debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios. La ampliación de la estructura de oportunidades y la movilización de recursos puestos a disposición de este proceso, debe ocurrir en los territorios donde las familias residen, de

manera de revertir las barreras de accesibilidad que son propias de los diseños que no contemplan el espacio local como modo de articular esfuerzos institucionales. De igual forma, la potenciación de procesos de desarrollo en el nivel local, se ve facilitado y fortalecido por la participación de las personas y grupos que son sujetos de protección, en las distintas formas y en los distintos niveles en que esto puede ocurrir. La incorporación de la perspectiva de los usuarios es pivote central en la gestión de soluciones oportunas y pertinentes. Y deben ser éstos quienes efectúen los controles de calidad correspondientes a los procesos de evaluación y control social que tenga consecuencias sobre el desempeño de la institucionalidad.

En conformidad con todo lo expuesto a lo largo del presente trabajo de investigación, también, me gustaría poner las conclusiones que surgieron en el debate sobre las recomendaciones en la reforma social en Republica de Moldavia, con los estudiantes de la facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, dentro del curso de política social, que expusieron sus sugerencias acerca del mejoramiento de la política social. Al mismo tiempo esto me sirvió como material practico en ver cuáles son las tendencias actuales de los jóvenes en materia de política social.

- Una participación más activa del Tercer sector, en resolver los problemas sociales, orientándose hacia la comunidad local, mediante la cooperación social, voluntariado organizado, asociacionismo, etc.

- Los especialistas de Republica de Moldavia sostienen la carencia o la falta de expertos en este dominio, que podrían apoyar y consolidar en continuación la elaboración e implementación de las nuevas dimensiones de política social.

- Aunque, el enfoque legal-normativo fue efectuado, el enfoque mediático, él que debe tener más efecto por largo periodo sobre la población moldava, tarda en aparecer con fuerza, lo que en el momento actual se traduce por una ignorancia por parte de los ciudadanos en lo que se refiere a la reforma social.

- El medio político inestable, tanto del punto de vista de la transición larga, como y del punto de vista del conflicto territorial del país, que no ofrece seguridad y certeza de atraer inversiones y capital extranjero en la economía moldava.

- Los partidos y organizaciones políticos deben de encontrar el dialogo constructivo y elaborar unos programas y estrategias por largo plazo, implicando también y a la sociedad civil en este debate.

-La dependencia de los recursos energéticos de otros países y la cara importación de estos, que también se refleja y tienen consecuencias en la economía del país, y a su vez teniendo repercusiones en ámbito social.

- La estrategia declarada y adaptada de la lucha contra la pobreza hace tres años, empezó a traer los primeros resultados, sabemos que la pobreza es uno de los principales desafíos para la política social en Republica de Moldavia.

- La pobreza en Moldavia está acompañada de una desigualdad, que a su vez lleva a una injusticia social y a una discrepancia en la estratificación social. El sistema universal de beneficios es esencial para reducir la pobreza.

- La reforma educacional y de salud también marcan y acentúan la lucha contra la pobreza, ofreciendo y permitiendo un acceso gratuito a los servicios educativos y de salud, a través de los varios programas, en especial para los más vulnerables socialmente.

Lo más doloroso de mencionar es el fenómeno de generación de reacciones en serie. La coyuntura fue provocada por el desplome de la URSS, seguida de inmediato por una grave crisis económica-social, que llevo a tales fenómenos como, desempleo, pobreza, emigración, todos teniendo sus causas en lo que alude al marco social.

En el caso de esta sociedad invadida por el fenómeno de la pobreza, es el motivo que reduce la cuota educacional, el motivo que la reforma de salud no tiene la atención primera al público, el motivo que los jóvenes empiezan a emigrar, sin la intención de regresar al país. Y por lo tanto resulta más y más difícil de implementar los varios programas sociales y sensibilizar el público acerca de los problemas sociales, debido en mayor parte a la desconfianza en el sistema existente.

Teniendo en cuenta las coordinadas sociales actuales de la sociedad moldava, y de los principales problemas con cual se está confrontada ésta, vamos a intentar a proponer dos tipos de sugerencias para que puedan mejorar los mecanismos de implementación de política social.

El *primer tipo de sugerencias* tiene como fin directo a la población, mientras que el segundo tipo de sugerencias se refieren a las autoridades públicas responsables de elaborar e implementar ahora y en el futuro los objetivos de la política social.

Por tanto en el marco del primer tipo de sugerencias se recomienda:

- a) Un enfoque mediático más amplio y grande, organización de unas compañías de sensibilización de la población en diversos temas, como son la salud, educación, violencia contra la mujer, protección del niño y familia, etc. Es importante de mencionar que la difusión informativa en marco de estas compañías debe ser apoyada por los medios de comunicación en masa, televisión, radio, prensa, etc. Por eso, también es mejor que antes de organizar tales eventos, realizar un estudio de marketing que releve cual medio de comunicación tiene el más grande impacto sobre la población, que establezca un horario de máxima audiencia, etc. También para realizar y organizar tales eventos de gran amplitud se necesita la presencia de buenos especialistas y expertos con experiencia.
- b) Sensibilización de la población acerca de las actividades desarrolladas por las ONG-s, mediatización del rol y posibilidades de apoyo y ayuda que estas puedan ofrecerles. Es importante que los ciudadanos de República de Moldavia sean conscientes de la mayor contribución que sus acciones puedan llevar en el dominio social existente. Si se va a lograr a pasar de la mentalidad paternalista-estadista, se puede afirmar que la sociedad sigue el vector social con pasos seguros y justos.

El segundo tipo de sugerencias se refiere a las acciones realizadas por las autoridades públicas para la eficiencia de sus acciones. Se recomienda lo siguiente:

- a) Realización de unos cursos y cursillos de formación tanto para los formadores de especialistas, como para los expertos de los ministerios. Los efectos de tales prácticas pueden ser rápidamente valorizados, y pueden influir tanto el proceso de elaboración legislativo, como el proceso de instrucción en el trabajo social.
- b) También, es importante de informar permanente las autoridades en lo que se refiere el marco social. En este sentido, está bien de iniciar frecuentemente acciones de encuestar la población, al final ofreciendo y teniendo datos estadísticos para formar una imagen real de la situación existente.
- c) La concientización por las autoridades de la Inter.-dependencia obvia entre el medio económico y el social. Tanto tiempo que la economía se va agravar, lo social solo tendrá que perder, sin poder instituir de uno solo las dimensiones de política social.
- d) Otra acción fructuosa con extraordinarias perspectivas es la implicación en los proyectos internacionales.

Las políticas sociales constituyen un desafío crucial en el inicio del tercer milenio. Una protección social es imprescindible para atender las necesidades de las personas no autosuficientes. Como se ha tratado de mostrar en estas páginas, estamos ante el área de las políticas sociales tendente a la incertidumbre y a la confusión. En el corazón de las nuevas políticas sociales en la sociedad en transición existe un vacío.

Mientras el trabajo de asistencia social cotidiana de los diversos operadores formales e informales, bien o mal, sigue su camino, será necesario reflexionar seriamente en el enfoque de las políticas que modelarán la planificación asistencial del siglo XXI.

Anexos.

Tabla 1. Gasto social en protección social por habitante en la Unión Europea y España, 2000-2007 (en unidades de paridad de compra)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	5.649,6	5.878,5	6.127,9	6.278,5	6.504,7	6.748,3	6.986,2	7.186,3
UE 27	-	-	-	-	-	5.866,0	6.092,8	6.283,3
Alemania	6.348,9	6.553,5	6.843,1	7.094,1	7.235,8	7.511,2	7.559,7	7.642,3
Austria	6.895,5	6.912,5	7.318,7	7.549,8	7.811,4	7.833,8	8.103,8	8.375,4
Bélgica	5.990,1	6.260,2	6.821,0	7.078,3	7.304,9	7.599,0	8.057,0	8.235,7
Dinamarca	7.031,1	7.176,7	7.582,3	7.717,1	8.115,0	8.171,6	8.280,5	8.399,5
España	3.674,3	3.790,6	4.088,6	4.214,9	4.416,1	4.688,2	5.011,1	5.391,7
Finlandia	5.427,0	5.527,3	5.854,8	6.012,2	6.496,2	6.650,9	6.890,7	7.094,0
Francia	6.083,6	6.355,6	6.764,3	6.722,6	6.993,6	7.331,9	7.537,1	7.867,7
Grecia	3.642,4	4.041,7	4.317,0	4.362,2	4.643,8	4.930,2	5.246,2	5.576,4
Irlanda	3.302,8	3.717,4	4.595,7	4.855,8	5.184,0	5.451,8	5.894,1	6.543,7
Italia	5.297,0	5.582,8	5.586,5	5.707,9	5.795,7	5.982,6	6.283,5	6.646,0
Luxemburgo	8.796,3	9.475,7	10.406,8	11.149,9	11.984,2	12.171,4	12.625,1	12.992,5
Países Bajos	6.322,2	6.552,2	7.053,6	7.102,7	7.396,6	7.642,6	8.354,6	8.766,4
Portugal	2.883,5	3.054,9	3.422,8	3.551,7	3.723,7	4.096,4	4.295,5	4.442,2
Reino Unido	5.777,8	6.123,2	6.154,2	6.378,1	6.795,4	7.064,8	7.295,9	7.315,7
Suecia	7.139,4	7.203,3	7.633,9	8.122,4	8.469,2	8.358,8	8.642,8	8.842,1

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 2. Gasto social en protección social en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	25,7	25,9	26,2	26,6	26,6	26,6	26,3	25,9
UE 27	-	-	-	-	-	26,1	25,8	25,2
Alemania	28,3	28,4	29,0	29,4	28,7	28,6	27,6	26,7
Austria	27,6	27,9	28,3	28,7	28,5	28,0	27,7	27,1
Bélgica	24,9	25,6	26,6	27,7	27,8	28,2	28,8	28,0
Dinamarca	28,1	28,4	28,8	30,0	29,8	29,4	28,5	28,1
España	19,8	19,5	19,9	20,1	20,2	20,4	20,4	20,5
Finlandia	24,3	24,2	24,8	25,7	25,8	25,9	25,4	24,6
Francia	27,7	27,8	28,5	29,0	29,4	29,5	29,3	29,0
Grecia	22,7	23,6	23,4	22,7	22,8	23,9	23,9	23,8
Irlanda	13,3	14,2	16,3	16,7	16,9	16,9	17,0	17,6
Italia	23,8	24,0	24,4	24,9	25,1	25,4	25,6	25,5
Luxemburgo	18,8	20,5	21,2	21,7	21,9	21,3	19,9	19,0
Países Bajos	24,7	24,8	25,8	26,8	26,4	26,0	27,0	26,8
Portugal	19,4	20,0	21,7	22,4	23,1	23,7	23,8	23,4

Reino Unido	25,5	25,8	24,9	25,3	25,4	25,8	25,6	24,8
Suecia	29,6	30,0	30,8	31,9	31,4	30,9	30,1	29,0

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 3. Gasto social en protección social por habitante en la Unión Europea respecto de la UE, 2000-2007 (UE=100)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
UE 27	-	-	-	-	-	86,9	87,2	87,4
Alemania	113,0	111,5	111,7	113,0	111,2	111,3	108,2	106,3
Austria	122,1	117,6	119,4	120,2	120,1	116,1	116,0	116,5
Bélgica	106,0	106,5	111,3	112,7	112,7	112,3	115,3	114,6
Dinamarca	124,5	122,1	123,7	122,9	124,8	121,1	118,5	116,9
España	65,0	64,5	66,7	67,1	67,9	69,5	71,7	75,0
Finlandia	96,1	94,0	95,5	95,8	99,9	98,6	98,6	98,7
Francia	107,7	108,1	110,4	107,1	107,5	108,6	107,9	109,5
Grecia	64,5	68,8	70,4	69,5	71,4	73,1	75,1	77,6
Irlanda	58,5	63,2	75,0	77,3	79,7	80,8	83,4	91,1
Italia	93,8	95,0	91,2	90,9	89,1	88,7	89,9	89,9
Luxemburgo	155,7	161,2	169,8	177,6	184,2	180,4	180,7	180,8
Países Bajos	111,9	111,5	115,1	113,1	113,7	113,3	119,6	122,0
Portugal	51,0	52,0	55,9	56,6	57,2	60,7	61,5	61,8
Reino Unido	102,3	104,2	100,4	101,6	104,5	104,7	104,4	101,8
Suecia	126,4	122,5	124,6	129,4	130,2	123,9	123,7	123,0

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 4. Gasto social en vejez en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	10,3	10,2	1,2	10,4	10,4	10,5	10,3	10,2
UE 27	-	-	-	-	-	10,3	10,1	10,0
Alemania	9,5	9,7	9,9	10,1	10,1	10,1	9,8	9,5
Austria	11,0	11,2	11,4	11,5	11,5	11,4	11,4	11,3
Bélgica	8,4	8,7	9,1	9,4	9,5	9,8	10,5	9,9
Dinamarca	10,7	10,8	10,9	11,2	11,1	11,0	10,8	10,7
España	8,2	8,0	8,0	8,0	7,9	8,0	6,5	6,5
Finlandia	7,7	7,9	8,2	8,5	8,6	8,7	8,7	8,6
Francia	10,6	10,7	10,6	10,7	10,9	11,0	11,1	11,2
Grecia	10,6	11,4	11,0	10,8	10,8	11,4	10,3	10,4
Irlanda	2,6	2,7	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	4,0
Italia	12,5	12,4	12,6	12,9	12,8	12,9	13,0	13,1
Luxemburgo	6,9	5,4	5,6	5,7	5,7	5,6	5,3	5,2
Países Bajos	9,2	9,0	9,3	9,4	9,7	9,7	9,5	9,4
Portugal	7,3	7,7	8,4	8,8	9,2	9,8	10,0	10,1

Reino Unido	11,3	11,0	10,4	10,4	10,5	10,8	10,5	10,4
Suecia	10,9	11,1	11,3	11,9	11,7	11,7	11,4	11,3

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 5. Gasto social en enfermedad-asistencia médica en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	7,1	7,3	7,4	7,6	7,6	7,7	7,7	7,6
UE 27						7,5	7,5	7,4
Alemania	8,3	8,4	8,4	8,5	8,1	8,1	8,0	8,0
Austria	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2	7,1	7,0	7,1
Bélgica	6,0	6,2	6,3	7,4	7,6	7,6	7,4	7,4
Dinamarca	5,7	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1	6,2	6,5
España	5,8	5,8	6,0	6,2	6,3	6,3	6,3	6,4
Finlandia	5,8	5,9	6,2	6,4	6,6	6,7	6,6	6,5
Francia	8,0	8,1	8,4	8,6	8,8	8,8	8,7	8,7
Grecia	6,0	6,1	6,1	6,0	6,1	6,6	6,8	6,7
Irlanda	5,5	6,1	6,4	6,6	6,8	6,9	7,0	7,2
Italia	6,0	6,3	6,2	6,2	6,5	6,8	6,9	6,7
Luxemburgo	4,8	5,2	5,4	5,4	5,5	5,5	5,0	4,9
Países Bajos	7,3	7,5	7,9	8,3	8,1	8,0	8,8	8,7
Portugal	6,2	6,3	6,7	6,4	7,0	7,1	6,9	6,6
Reino Unido	6,5	7,1	7,1	7,6	7,7	8,0	8,0	7,6
Suecia	8,0	8,4	8,7	8,8	8,3	8,0	7,8	7,6

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 6. Gasto social en invalidez en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
UE 27						2,1	2,1	2,0
Alemania	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Austria	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
Bélgica	2,3	2,4	2,6	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
Dinamarca	3,4	3,5	3,7	4,0	4,1	4,2	4,3	4,2
España	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Finlandia	3,4	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,2	3,1
Francia	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Grecia	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2
Irlanda	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0
Italia	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Luxemburgo	2,5	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,6	2,3
Países Bajos	2,9	2,8	2,9	2,9	2,8	2,5	2,4	2,5
Portugal	2,5	2,5	2,5	2,6	2,4	2,3	2,4	2,3
Reino Unido	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4

Suecia	3,9	4,0	4,2	4,5	4,6	4,6	4,5	4,4
--------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 7. Gasto social en familia e hijos en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
UE 27	-	-	-	-	-	2,1	2,0	2,0
Alemania	3,2	3,1	3,3	3,3	3,2	3,1	2,9	2,8
Austria	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8
Bélgica	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Dinamarca	3,7	3,8	3,9	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7
España	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
Finlandia	3,0	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	2,9	2,9
Francia	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Grecia	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Irlanda	1,8	2,1	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6
Italia	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
Luxemburgo	3,1	3,3	3,5	3,8	3,8	3,6	3,4	3,2
Países Bajos	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6
Portugal	1,0	1,1	1,4	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2
Reino Unido	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
Suecia	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 8. Gasto social en supervivencia en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,8	1,7
UE 27						1,6	1,7	1,7
Alemania	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1
Austria	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0
Bélgica	2,6	2,7	2,8	2,9	2,7	2,8	2,9	2,8
Dinamarca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
España	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	1,9	1,9
Finlandia	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Francia	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9
Grecia	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,9	2,0
Irlanda	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Italia	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Luxemburgo	0,6	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9
Países Bajos	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Portugal	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7
Reino Unido	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8
Suecia	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 9. Gasto social en desempleo en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,3
UE 27						1,6	1,4	1,3
Alemania	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2	2,1	1,8	1,5
Austria	1,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4
Bélgica	2,9	2,9	3,2	3,4	3,5	3,5	3,4	3,3
Dinamarca	3,0	2,8	2,7	3,0	2,8	2,5	2,1	1,6
España	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Finlandia	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,2	1,9
Francia	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3	2,2	1,9	1,8
Grecia	1,4	1,4	1,5	1,3	1,4	1,2	1,1	1,1
Irlanda	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
Italia	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Luxemburgo	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9
Países Bajos	1,3	1,2	1,4	1,6	1,6	1,6	1,4	1,2

Portugal	0,7	0,7	0,9	1,2	1,3	1,4	1,3	1,2
Reino Unido	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5
Suecia	2,1	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,6	1,1

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 10. Gasto social en exclusión social en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	0,3	0,3,0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
UE 27						0,3	0,3	0,3
Alemania	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Austria	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Bélgica	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,7
Dinamarca	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,7
España	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Finlandia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Francia	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Grecia	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Irlanda	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4
Italia	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Luxemburgo	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Países Bajos	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,7	1,7
Portugal	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Reino Unido	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Suecia	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 6. Gasto social en vivienda en la Unión Europea y España, 2000-2007 (% sobre el PIB)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE 15	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
UE 27						0,6	0,6	0,6
Alemania	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6
Austria	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bélgica	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dinamarca	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
España	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finlandia	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Francia	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Grecia	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Irlanda	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Italia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Países Bajos	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Portugal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reino Unido	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4
Suecia	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5

Fuente: Eurostat, 2010

Tabla 7 Gasto realizado en protección social en España, por función de gasto y tipo de prestación, 2007(miles)

	<i>N (miles euros)</i>	<i>(%)</i>
Enfermedad, Atención sanitaria	67.424.634	31,2
Prestaciones en dinero	11.312.661	5,2%
Prestaciones en especie	56.111.973	26,0
Invalidez	16.374.109	7,6
Prestaciones en dinero	14.282.281	6,6
Prestaciones en especie	2.089.828	1,0
Vejez	68.867.693	31,9

Prestaciones en dinero	64.420.282	29,8
Prestaciones en especie	4.447.412	2,1
Supervivencia	20.253.135	9,4
Prestaciones en dinero	20.247.861	9,4
Prestaciones en especie	5.274	0,0
Familia e Hijos	12.956.837	6,0
Prestaciones en dinero	5.447.429	2,5
Prestaciones en especie	7.509.408	3,5
Desempleo	25.201.662	11,7
Prestaciones en dinero	22.591.260	10,5
Prestaciones en especie	2.610.402	1,2
Vivienda	1.942.268	0,9
Prestaciones en especie	1.942.268	0,9
Exclusión social	2.814.810	1,3
Prestaciones en dinero	1.174.632	0,5
Prestaciones en especie	1.640.177	0,8
TOTAL	215.835.148	100,0

Fuente : Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008

Tabla 8 Descenso en el periodo de transición

Estados	Numero de años en que se registro un descenso continuo	Disminución del volumen de producción,%	Crecimiento cumulativo del PIB, año 2000 (1900=100)
ECSB	3,8	22,6	106,5
Albania	3	33	110
Bulgaria	4	16	81
Hungría	4	15	109
Letonia	6	51	61
Lituania	5	47	67
Polonia	2	6	112
Rumania	3	21	144
R. Eslovaquia	4	83	82
Eslovenia	3	14	105
Croacia	4	36	87
Checa R.	3	12	99
Estonia	5	35	85
CEI	6,5	50,5	62,7
Armenia	4	63	67
Azerbaijdzhan	6	60	65
Belarusia	6	35	88
Georgia	5	78	29
Kazajstán	6	41	90
Khagastan	6	50	66
Moldavia	7	63	35
Rusia	7	40	64
Tadjikistan	7	50	48
Turkmenistán	8	48	76
Ukraina	10	59	43
Uzbekistán	6	18	95

Reference: Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank, 2006

Tabla 9.

Opinión pública de la situación social-económica en Moldavia y la calidad de gobernación en el periodo soviético, de transición y en perspectiva, %

Estado social-económico	1 Muy mal	2 mal	3 Regular	4 Bien	5 Muy bien	6 No se/ No R
En periodo URSS	1.3	2.3	12.2	31.6	43.8	8.8
En años de transición	43.7	33.0	14.7	1.8	0.3	6.5
Después de 10 años	8.1	7.7	13.2	7.5	2.4	61.1
Calidad de gobernación	1	2	3	4	5	6
En periodo URSS	1.3	3.5	13.2	34.3	35.0	2.2
En años de transición	34.7	31.3	19.8	3.8	0.6	9.8
Después de 10 años	6.8	6.6	11.2	8.3	2.5	64.6

Referencia: SISI "Opinia", "Condiciones de vida, estilos de vida, y salud" 2006 (proyecto europeo). Evaluación conforme una escala de 5 puntos, donde 1 representa la más baja, 5 la más alta, y 6-no se/no hay respuesta.

Tabla 1.4

Evolución de los principales indicadores macroeconómicos del país en los años de transición

Año de evaluación de los resultados	PIB real, anual %	PIB per capita \$ EE.UU.	Inflación media anual %	Déficit presupuestario, Incluso Fondo Social % del PIB	Convertibilidad, Media anual, en lei/EE.UU.	Inversiones Extranjeras directas, mln. \$	Deuda interna, mln. Lei	Deuda externa, mln. \$
1991	-17.5	----	201.4	----	----	----	----	----
1992	-29.1	----	1209	----	----	----	----	----
1993	-1.2	348	1284	-9.0	----	----	----	255.7
1994	-30.9	322	587	-10.6	4.07	18	270	630.6
1995	-1.4	400	30.2	-5.8	4.49	73	477	840
1996	-7.8	463	23.5	-9.8	4.60	23	737	1031
1997	+1.6	529	11.8	-7.5	4.61	71	984	1286
1998	-6.5	463	7.7	-3.5	5.40	86	1572	1451
1999	-3.4	321	39.3	-3.2	10.52	34	1910	1490
2000	+2.1	354	31.3	-1.0	12.43	128	2022	1547
2001	+6.1	407	10.0	0.0	12.87	160	2400	1504
2002	+7.2	448	5.2	-0.5	13.57	100	2821	1637
2003	+6.2	----	15.7	----	13.29	----	----	1393.7
2004	+6.4	504	12.3	-0,6	13.24	78	2789	1589
2005	+7.0	689	11.7	-0,4	13.14	96	2597	1589.67
2006	+7.4	786	10.5	-0.4	13.67	167	2699	1578.9
2007	+6.8	765	10.6	-0.5	13.56	176	2788	1623.7
2008	+6.2	724	10.6	-0.3	13.87	189	2768	1644

Referencia: Ministerio de Economía de Moldavia, 2009: Departamento de Estadística y Sociología

Tabla10. La población según la situación económica, por edad, sexo, zonas Trimestre I, 2007

Grupos de edad, sexo, zonas	Total	Ocupados	Desempleados	Personas inactivas BIM	Tasa de actividad %	Tasa de ocupación %	Tasa de paro BIM, %
Total	1257,8	1185,7	71,6	1672,9	42,9	40,5	5,7
15-24 años	137,0	117,9	19,0	546,2	20,0	17,3	13,9

25-34 años	256,6	236,2	20,4	223,9	53,4	49,2	7,9
35-54 años	671,5	644,0	27,5	390,8	63,2	60,6	4,1
55-65 años	155,3	150,6	4,7	166,0	48,3	46,9	3,0
65 años y mas	37,4	37,0	*	346,0	9,8	9,7	1,0
25-54 años	928,1	880,2	47,8	614,8	60,2	57,1	5,2
15-64 años	1220,3	1148,8	71,5	1327,0	47,9	45,1	5,9
Masculino	648,7	604,3	44,3	739,6	46,7	43,5	6,8
15-24 años	78,0	65,1	12,9	269,2	22,5	18,7	16,5
25-34 años	136,2	124,4	11,8	102,2	57,1	52,2	8,7
35-54 años	326,4	310,1	16,3	184,9	63,8	60,6	5,0
55-65 años	87,2	83,9	3,3	56,3	60,8	58,5	3,8
65 años y mas	20,9	20,8	*	127,0	14,1	14,0	0,5
25-54 años	462,7	434,5	28,8	287,0	61,7	58,0	6,1
15-64 años	627,8	583,5	44,3	612,5	50,6	47,0	7,1
Femenino	609,1	581,5	27,3	933,5	39,5	37,7	4,5
15-24 años	59,0	52,8	6,2	277,1	17,6	15,7	10,4
25-34 años	120,4	111,8	8,6	121,8	49,7	46,2	7,1
35-54 años	345,0	333,9	11,1	206,0	62,6	60,6	3,2
55-65 años	68,1	66,7	1,4	109,7	38,8	37,5	2,0
65 años y mas	16,6	16,3	*	218,9	7,0	6,9	1,8
25-54 años	465,4	445,7	19,7	327,8	58,7	56,2	4,2
15-64 años	592,5	565,3	27,2	714,5	45,3	43,2	4,6
Urbano	577,3	536,2	40,8	674	46,1	42,9	7,1
15-24 años	60,5	52,4	8,1	253,5	19,3	16,7	13,3
25-34 años	145,2	132,0	13,2	78,3	65,0	59,1	9,1
35-54 años	299,8	283,6	16,1	147,6	67,0	63,4	5,4
55-65 años	65,3	61,9	3,4	68,4	48,9	46,3	5,2
65 años y mas	6,5	6,3	*	126,2	4,9	4,7	4,4
25-54 años	445,0	415,7	29,3	225,9	66,3	62,0	6,6
15-64 años	570,8	530,1	40,8	347,8	51,0	47,4	7,1
Rural	680,4	649,6	30,8	999	40,5	38,7	4,5
15-24 años	76,5	65,5	11,0	292,7	20,7	17,7	14,4
25-34 años	111,4	104,2	7,2	145,7	43,3	40,5	6,4
35-54 años	371,7	360,4	11,3	243,2	60,4	58,6	3,0
55-65 años	89,9	88,7	1,3	97,6	48,0	47,3	1,4
65 años y mas	30,9	30,8	*	219,8	12,3	12,3	0,3
25-54 años	483,1	464,6	18,5	388,9	55,4	53,3	3,8
15-64 años	649,5	618,7	30,8	779,2	45,5	43,3	4,7

Referencia: Oficina Nacional de Estadística de Republica Moldava, www.statistica.md

Tabla 11. La característica funcional de las instituciones del sector social en Republica Moldava.

Institución	La descripción de la misión	Las funciones básicas
Ministerio de Trabajo y Protección Social	Elaboración de las políticas en el ámbito de la protección social de la familia y del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar políticas – proyectos de leyes, actas normativas, estrategias; • Coordinar – la implementación de las políticas, supervisar los resultados, notas; • Soporte metodológico/administrativo para las instituciones subordinadas; • Asistencia administrativa;
Caja Nacional de Seguridad Social	Gestión y mención de los programas sociales y de asistencia social, incluso las pensiones;	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar políticas – el presupuesto de seguridad social, políticas de seguridad social, criterios/documentos para la elegibilidad, cálculos participación en la

		<p>elaboración del Marco de Gasto por termino medio;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultar los proyectos de leyes; • Coordinar la información de las contribuciones sociales individuales, gestión de las contribuciones de pensión; • Coordinación de los pagos (distribución interna y hacia bancos) y revisión interna; • Colección de la información y de las opiniones de los ciudadanos referidas a la seguridad; • Reglamentación – recaudación de las contribuciones sociales y multa en casos de no pagar; • Prestación de servicios – 8 programas sociales; • Soporte administrativo para las oficinas territoriales;
Fondo Republicano de Apoyo Social de la Población	Prestaciones únicas en situaciones excepcionales y de necesidad	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación – pagas extraordinarias en base de documentos ad-hoc; • Soporte en los servicios financieros y transferencia hacia oficinas territoriales del Fondo;
Consejo Republicano de Experticia medical y vitalidad	Evaluación del nivel de minusvalidez para obtener la invalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar políticas – participación en la elaboración de los tipos, del proceso y estandartes en el otorgamiento de la invalidad; • Coordinar la actividad de las oficinas territoriales; • Reglamentar – nivel de minusvalidez; • Reglamentar las contestaciones y los casos de las oficinas territoriales; • Soporte administrativo;
Prestadores de servicios sociales	Subordinados al Ministerio y fundados por la Administración Pública local	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de residencia para ancianos, huérfanos, personas con minusvalidez; • Servicios comunitarios para diversas categorías de población;
Departamentos regionales de Asistencia Social	Autoridades Públicas Locales	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de los servicios residenciales y comunitarios; • Monitoreo de la actividad de los asistentes sociales; • El pago de las ayudas sociales
Asistentes sociales en los Ayuntamientos	Ayuntamientos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las necesidades de servicios sociales al nivel comunitario;
Oficina Nacional de Estadística	Dirección Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar encuestas, datos sobre la migración, natalidad/ mortalidad; fuerzas de trabajo;

Fuente: elaboración propia

FUENTES

1. Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración – <http://www.mtin.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

2. Anuario de Estadísticas de la Caja Nacional de Seguridad Social de la República de Moldavia, Informes anuales, 2006,2007, 2008 – www.cnas.md
3. Archivo de la Oficina Nacional de Estadística de la República de Moldavia – Principales indicadores socio-económicos de la República de Moldavia, 2008 – www.statistica.gov.md
4. Archivo del Ministerio de Economía de la República de Moldavia - www.mec.gov.md
5. Archivo del Ministerio del Trabajo, Protección Social y Familia – www.mpfsc.gov.md
6. Archivo del Centro *Servicio de Sociología y Informaciones* de la República Moldova – SISI “Opinia” - www.opinia.md
7. Archivo del Instituto de Políticas Públicas – www.ipp.md
8. Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

BIBLIOGRAFÍA

1. ABRAHAMSON, Peter. *Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?*. En Moreno, Luis (comp.). “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 117-142.
2. ADELANTADO, José, NOGUERA, J. Antonio y RAMBLA, Xavier. *Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo*. En Goma, R. y Subirats, J. (Coord.) “Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno”. Barcelona. Ariel Ciencia Política, 1998. pp. 200-222.
3. ADELANTADO J Y GOMA R. *El contexto de la reestructuración de los regimens de bienestar europeos*. En Adelantado J. (coord.) *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria. 2000.
4. ALARCÓN, Manuel R. *Hacia el derecho de la protección social*. En López J. (coord.) “Seguridad Social y protección social: temas de actualidad”. Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1996. pp. 11-34.
- *La Carta social europea*. En Moreno, Luis (comp.). “Unión Europea y Estado del Bienestar”, Madrid. CSIC, 1997. pp. 169-190.
5. ALARCÓN, Diana. *Espacios de articulación entre la política económica y la política social*, INDES, 2000, pp.1-2
6. ALEMÁN BRANCHO C., *La política de asistencia social desde la transición democrática*, en Revista de Estudios Políticos, nr.87, 1995.
7. ALBERT M., *Capitalism contra capitalism*, Ed.Humanitas, Bucuresti,1994
8. ALIENA, Rafael. *Adelaida Martínez y el honor de la pobreza*. Fundación La Caixa. Barcelona. 1999.
- *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Inédito. 2002.
9. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO, José Luis. *Instituciones de Seguridad Social*. Ediciones 14 y 19. Madrid. Civitas. 1995.

10. ALVIRA, F. *Perspectiva cualitativa – perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica*. REIS número 22, 1983. pp. 53-75.
11. ANTOINE, J. *El papel de los indicadores sociales en la planificación*. En Del Campo, Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 191-206.
12. ANTÓN, A. *Reestructuración del Estado de bienestar*. Talasa Ediciones. Madrid. 2009.
13. ARRIBA, A. *El concepto de exclusión social en política social*. Unidad de Políticas Comparadas CSIC. Revista “Trabajo Social Hoy”. Doc. Trab. 02-01. Madrid. 2002.
14. ARRIOLA, M. Jesús y SETIÉN, M. Luisa. *Política social y Servicios Sociales*. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997. pp. 323-354.
15. BANDRÉS, E., *El gasto social*, El Estado del bienestar. artículo en El País, 27.05.1993, p.7
16. BAREA, José. *El sistema europeo de protección social*. Revista Fuentes Estadísticas, número 28, julio-agosto 1997.
17. BAYLOS, Antonio. *Estado de Bienestar y derechos sociales*. En Fernández, T. Y Garcés. “Crítica y futuro del Estado del Bienestar”. Valencia. Tirant Lo Blanch, 1999. pp. 21-51.
18. BEAU, P. *Protection social en Europe: atypismes et minima sociaux*, Espace social européen, nr. 231, 1994.
19. BELTRÁN, Miguel. *Cinco vías de acceso a la realidad social*. En “El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación”. Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Álvira. Madrid. Alianza Universidad Textos, (1ª.edición 1986). 1989. pp. 17-47.
20. BEHRENDT, Christina. *Programas de rentas mínimas y la reducción de la pobreza: ¿una red de seguridad defectuosa?*. En Guillén, A.M. y Álvarez, S. "Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social". Civitas Ediciones. Madrid, 2003. pp. 215-244.
21. Bilanțul activității Guvernului Republicii Moldova pentru realizarea programului de activitate Renașterea economiei-Renașterea țării anii 2001-2004, Chișinău, 2005.
22. BIROU, Alain. *Los problemas teóricos y metodológicos de los indicadores sociales*. En Del Campo, Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 111-121.
23. BIT, Introduction a la sécurité sociale, Genève, 1970, p.56
24. BOURDIEU, Pierre. CHAMBOREDON, Jean-Claude y PASSERON, Jean-Claude. *El oficio de sociólogo*. Primera edición en castellano 1975. Madrid. Siglo XXI. 1994.
25. BOURDIEU, Pierre. (dir). *La miseria del mundo*. Primera edición 1993. Madrid, Akal S.A. 1999.
26. BOTELLA, Joan. *La opinión pública ante el “Welfare State”*. En Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (edit.), “Buen gobierno y política social”. Barcelona. Ariel, 1997. pp. 191-199.
27. BUNGE, Martin. *Economía y Filosofía*. Madrid, Tecnos, 1982, p. 61
28. CABALLERO, M. Pilar. *El sistema de asistencia social y servicios sociales en la Comunidad Valenciana*. Revista de treball, economia i societat. Núm. 23, enero 2002. Artículos de opinión. Castellón. C.E.S, 2002. pp. 29-34.

29. CACHÓN L. *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*. En BENEDICTO J.Y MORÄN M.L. (eds.) *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza. 1995.
30. CACE S. *Manualul dezvoltării comunitare centrate pe copil și familie*. – București, 2005.
31. CALERO J. y COSTA M. *Análisis y evaluación del gasto social en España*. Fundación Alternativas, documento de trabajo 21. 2003.
32. CARMONA J. A. *Los indicadores sociales, hoy*. Madrid. CIS, Colección Monografías, 1997. núm. 2.
33. CASADO, Demetria. *Antecedentes históricos de la política social en España*. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.), “Política social”. Madrid. McGraw-Hill, 1997. pp. 173-189.
34. CASAS, Ferrán. *Técnicas de investigación social. Los indicadores sociales y psicosociales (Teoría y práctica)*. Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1989.
35. CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Barcelona, México. Paidós.1997.
36. CASTELLS, Antoni y BOSCH, Núria. *El futuro del Estado del Bienestar: algunas líneas de reflexión*. En “El futuro del Estado del Bienestar”, Castells y Bosch (dir.). Madrid. Editorial Civitas, 1998. pp. 17-100.
37. CASTELLS, Manuel. *Futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional*. En Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (edit.), “Buen gobierno y política social”. Barcelona. Ariel, 1997. pp. 173-189.
38. CASTLES, Francis G. *El futuro del Estado de bienestar: mitos y realidades de la crisis*. En Guillén, A.M. y Álvarez, S., "Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social". Civitas Ediciones. Madrid, 2003. pp. 23-51.
39. CASTILLO, José. *Teoría e indicadores sociales*. En Del Campo, Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1992. pp. 125-131.
40. CEA D’ANCONA, M. Angeles. *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnica de investigación social*. Madrid. Síntesis. 1996.
41. - *Los servicios de atención a las personas dependientes. (Propuesta de inclusión en la renovación del Acuerdo de Pensiones*. Cuadernos de información sindical, núm. 10. Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Madrid. 2000.
42. - *El sistema de protección al desempleo. Notas generales sobre la situación en 2001*. Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Madrid. 2001.
43. CEJA, C .M., *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol.VIII, núm.176, noviembre, 2004, p.1
44. CHAVES, Rafael y SAJARDO Antonia. *Asociaciones y cooperativas en un mosaico de modos de intervención pública*. En Laville, Nyssens y Sajardo “Economía Social y Servicios Sociales”. CIRIEC, España, 2001. pp. 163-183.
45. COMAS, Dolores. *La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*. Barcelona. Icaria. 1995.

46. *Copiii în dificultate: dezvoltarea serviciilor de alternativă*. Descrieri de proiect. – Chișinău: FISM, 2003.
47. DANIL, Tudor. *Evolution of living standards and quality of life of population in Republic of Moldova in conditions of radical transformation of society*. // Materials of international conference “Living Conditions, Lifestyles and Health” (1-2 October, 2003). Section “Sociology of life style”. Center for Sociological Studies, Moscow State University, Russia.
48. DANIL, Tudor. *Impactul activității Fondului de Investiții Sociale din Moldova asupra beneficiarilor*. Chișinău, 2001, <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf>
49. DAHRENDORF, Ralph. *coor. Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre*. Documento INAP núm. 6. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.
50. *Dictionarul explicativ al limbii române*. – București: Univers enciclopedic, 1998.
51. DE LAS HERAS, Patrocinio. *Trabajo social en el desarrollo humano*. En Conferencias y ponencias al IX Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Santiago de Compostela. Octubre, 2000. Consejo General de Trabajadores Sociales, 2000. pp. 37-96.
52. - *Nuevas formas de Bienestar Social desde una perspectiva de género*. En Fernández, T. y Marín, M., *Estado de Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el debate*. Madrid. Alianza, 2002. pp. 179-199.
53. DE MIGUEL, Amando y DIEZ NICOLÁS, José. *Tres estudios sobre indicadores sociales*. Madrid. FOESSA. 1969.
54. - *El problema del uso de la fuente y de los indicadores en la investigación sociológica. Aplicación al caso de España*. En Del Campo, Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 211-219.
55. DE MIGUEL, Jesús M. *Estructura y cambio social en España*. Madrid. Alianza Editorial. 1998.
56. DE RIVAS, M. José. *Manual de Treball Social*. Universidad de Valencia. 2000.
57. DE SWAAN, Abram. *A cargo del Estado*. Barcelona. Ediciones Pomares-Corredor. 1992.
58. DEL CAMPO, Salustiano. (dir.) *Los indicadores sociales a debate*. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 11-26.
59. *Departamentul Statistică și Sociologie a mediatizat datele oficiale privind cetățenii moldoveni care muncesc peste hotare*. // Agenția de presă – Basa press, Chișinău, 20 februarie 2003, <http://www.basa.md>
60. DÍEZ NICOLÁS, Juan. *Las fuentes estadísticas y las bases del concurso*. En Del Campo Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 225-236.
61. DÍEZ, Fernando. *Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial*. En Revista Historia Social, número 13. Instituto de Historia Social U.N.E.D. Valencia, 1992. pp. 101-121.

62. DECISIÓN del Gobierno de la República de Moldava sobre la aprobación de la Estrategia Nacional en cuanto a la protección del niño y de la familia, núm.727 del 16.06.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldava, 2003, núm. 26.
63. DECISIÓN del Parlamento de la República de Moldava sobre la aprobación de la Estrategia de la reforma del sistema de asistencia social, núm. 416-XIV del 28.05.1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldava, 1999, núm.078.
64. DONATI, Pierpaolo. *La frontiere della politica sociale: Redistribuzione e nuova cittadinanza*. Milán, Ed.Angeli, 1985, p. 37
65. DONATI, Pierpaolo. *Risposte alla crisi dello Statu sociale*. Milano, F. Angeli, 1984, p.59
66. DURKHEIM, Émile. *Las reglas del método sociológico*. Barcelona. Orbis. 1985.
67. - *La división del trabajo social*. Madrid. Akal. 1987.
68. *El sistema de pensiones de la República de Moldava: peritaje actuarial*. – Chişinău: MPSFN, 2007, p.79.
69. ENJOLRAS, Bernard. *Organizaciones voluntarias y democracia. Bases teóricas*. En Revista de Economía pública, social y cooperativa, núm. 37 “Economía social y sector no lucrativo”. Abril 2001. CIRIEC, 2001. pp. 141-176.
70. ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia. Alfons el Magnànim (1ª edición 1990). 1993.
71. - *La reconstrucción de los Estados del Bienestar en Europa*. En Herley, J.A. y Jimeno, J.F. “Mercado de trabajo, inmigración y Estado del Bienestar”. Sevilla. Fedea, 2000. pp. 73-98.
72. - *El futuro de las políticas para las personas mayores en Europa*. Revista Arxius, núm. 6, 2002. pp. 7-16.
73. ESTEBAN DE VEGA, Mariano. *La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular*. En Revista Historia Social, número 13. Instituto de Historia Social U.N.E.D. Valencia, 1997. pp. 123-138.
74. ESTIVILL, Jordi. *Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Eeuropa*. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997. pp.155-176.
75. ESTRUCH, Alejandro. *Estado de Bienestar, desigualdad y redistribución: algunos datos e ideas en el cambio de siglo*. Universidad de Barcelona. 2001.
76. EUROSTAT. *The Social Protección in Europe 2001*. Commission of the European Communities. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Bruselas. 2002.
77. - *La situación social en la Unión Europea, 2002*. Comisión Europea. 2003.
78. - *European social statistics. Social protection. Expenditures and receipts. 1991- 2000*. Luxemburgo. 2003.
79. EUROSTAT. *La situación social en la Unión Europea, 2002*. Comisión Europea, 2003. pp. 7
80. *Evoluția social-economică a Republicii Moldava*. Ministerul Economiei și reformelor al Republicii Moldava, Chişinău: INEI, 2002.

81. FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid. CES, Colección Estudios. 2002.
82. FERRAROTTI, Franco. *La historia y lo cotidiano*. Barcelona. Península. 1991.
83. FERRERA, Maria. *Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa social*. En Sarasa, S. Y Moreno, L. (eds.) “El Estado del Bienestar en la Europa del sur”, Madrid, CSIC, 1995. pp. 85-111.
84. FLAQUER, Luis. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales, núm. 3. 2000.
85. GALTUNG, Johan. *El problema de los indicadores sociales*. En Del Campo S. “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 255-281
86. GARCÍA, Carlos. y MALO, Miguel A. *Mercado de trabajo, pobreza y exclusión social*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002. pp.317-344.
87. GEREMEK, Bronislaw. *La piedad y la horca. Historia de la miseria y la caridad en Europa*. Madrid. Alianza. 1989.
88. GIDDENS, Anthony. *Sociología*. Madrid. Alianza Editorial S.A. (1ª edición 1996). 2000.
89. GINER, Salvador y LAMO DE ESPINOSA, Emilio y TORRES, Cristóbal. (eds). *Diccionario de Sociología*. Madrid. Alianza Editorial S.A. 1998.
90. *Ghidul metodic de evaluare a Impactului Politicilor Sociale*. Ministerul Protectie Sociale, Familiei si Copilului a Republicii Moldova, Chisinau. 2008, pp.51
91. GLAZER, Nathan. *Los límites de la política social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1992.
92. GOFFMAN, Erving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires. Amorrortu. 1995.
93. GÓMEZ DE PEDRO. *El Estado de bienestar. Propuestas éticos y políticos*. Barcelona 2001. en REYES F. 2010 “La crisis del Estado de bienestar: privatización y reformas” en Observatorio Políticas de Salud. Gestión Sanitaria. Febrero 2010. Fundación 1 de Mayo. Madrid.
94. GÓMEZ HERRERA, Miguel y BOYER CASTÓN, Pedro. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel, 2003, p.23
95. GONZÁLEZ, Amparo. *La política de gasto social (1984-1996)* en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Consejo económico y Social de España. Colección Estudios. Madrid. 1998.
96. GOODIN, Robert. E. *El bienestar social como responsabilidad social colectiva*. En Schmitz, D. y Goodin, R.E. “Bienestar social y responsabilidad individual”. Cambridge University Press, Madrid, 2000. pp. 115-206.
97. GOUGH, Ian. *La asistencia social en la Europa del Sur*. En Moreno, Luis. “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 405-430.
98. GREFFE, Xavier. *Politica Sociala*, Chisinau, 2005, p.23

99. HERCE, José A. *La reforma de las pensiones en España*. En Castells, Antoni y Bosch, Núria (dir.), "El futuro del Estado del Bienestar". Civitas. Madrid, 1998. pp. 339-354.
100. HERCE, José A. y ALONSO, Javier. *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*. La Caixa, Estudios Económicos, 2001. núm. 19.
100. HINRICHS, Karl. *Concesión del derecho al voto a los menores: ¿un enfoque prometedor para reducir la pobreza infantil y aumentar la equidad inter-generacional?*. En Guillén, A.M. y Álvarez, S. "Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social". Civitas Ediciones. Madrid, 2003. pp. 52-86.
101. HIRSCHMAN, A. O. *Retóricas de la intransigencia*. México DF. FCE. 1991.
102. HORTON, Peter.B., Leslie G.R. *The Sociology of Social Problems*. Prentice Hill, 1984.
103. FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y GARCÉS FERRER, J., *Crítica y futuro del Estado de Bienestar. Reflexiones desde la izquierda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p.21
104. FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, 1981.
105. IBÁÑEZ, Jesús. *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: teoría y crítica*. Madrid, Siglo XXI. 1979.
106. - *Cómo se realiza una investigación mediante grupos de discusión*. En García Ferrando y otros (comps.) "El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social". Madrid. Alianza Editorial, 1989. pp. 489-501.
107. INDRIKSONE, A. *Non-Governmental Organizations – partners in local development*. Centro de Políticas Públicas – Providus. Latvia, 2003. – <http://www.policy.lv/index.php?id=101501&lang=en>
108. IZQUIERDO, M. Jesús. *Sin vuelta de hoja. Sexismo: poder, placer y trabajo*. Barcelona. Bellaterra. 2001.
109. JIMÉNEZ, Adolfo. *El sistema de la Seguridad Social*. En Castells, Antoni y Bosch, Núria (dir.), "El futuro del Estado del Bienestar". Civitas. Madrid, 1998. pp. 318-338.
110. - *Las pensiones en la década de 2000*. En Fernández, T. y Marín, M., "Estado de Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el debate". Madrid. Alianza, 2002. pp. 225-246.
111. JIMÉNEZ, Juan C. *La política social de la Unión Europea. Una panorámica general*. En Cuadernos internacionales de información sindical. Publicaciones monográficas, número 38, CCOO, 2003. pp. 14-17.
112. KUHNLE, Stein. *La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos*. En Moreno, Luis. "Unión Europea y Estado del Bienestar". Madrid. CSIC, 1997. pp. 31-66.
113. LAVILLE, Jean-Louis y NYSSSENS, Marthe. *Los Servicios Sociales entre las Asociaciones, el Estado y el Mercado*. En Laville, Nyssens y Sajardo, "Economía Social y Servicios Sociales". CIRIEC, España, 2001. pp. 18-35.
114. - *Estados de bienestar y servicios sociales*. En Laville, Nyssens y Sajardo, "Economía Social y Servicios Sociales". CIRIEC, España, 2001. pp. 284-306.
115. LAZAR, Florin. *Introducere in politici sociale comparate*. Bucuresti, Polirom, 2010

- 115.** LE GRAND, Julián. *La nueva economía del bienestar*. En Moreno, Luis. “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 99-116.
- 116.** LEÓN, Margarita. *Solidaridad y familiarismo en la construcción de la política social española*. Comunicación al VII Congreso de Sociología. Salamanca, septiembre 2001.
- 117.** LEWIS, Oscar. *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. México. Fondo de Cultura Económica, (primera edición en inglés 1959, primera edición en español 1961). 1965.
- 118.** LOGHIN, Ion. *Republica Moldova și fenomenul migrației în contextul extinderii Uniunii Europene*. // Conferința Internațională „Republica Moldova și Uniunea Europeană –parteneri pentru o Europă largită”. Departamentul Migrațiune, Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2003.
- 119.** LÓPEZ ALONSO, Carmen. *La pobreza en el pensamiento político. España, primera mitad del siglo XIX*. En Revista Historia Social, número 13. Instituto de Historia Social U.N.E.D. Valencia, 1992. pp. 139-156.
- 120.** LLUCH, Joan y SERRA, Inmaculada. *Fuentes de datos y sistema de indicadores para la acción social*. Valencia. Conselleria de Treball i Seguretat Social. Generalitat Valenciana. Estudis y Publicacions. 1987.
- 121.** LUHMANN, Nickles. *Lo Stato del benessere tra evoluciones e racionalità*. Nápoles, Ed. Guida. 1978. p.64
- 122.** LEY de la República de Moldava sobre las asociaciones comunes, nr.837 del 17.05.1996, // Monitorul Oficial al Republicii Moldava, 1997, nr. 006.
- 123.** LEY de la República de Molodova sobre Administración pública local, nr.186-XIV del 06.11.1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldava, 1999, nr. 014.
- 124.** LEY Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación.
- 125.** MARAVALL, H. *Las políticas de bienestar social en España. Evolución y comparación con la Unión Europea*. Cuadernos de información sindical núm. 48. Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Madrid. 2003.
- 126.** MARBÁN, Vicente. *Identidad y dimensión del Tercer Sector*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002. pp. 115-146.
- 127.** MARCHALL, Theodor. *Ciudadanía y la clase social*. Madrid, Tecnos. 1986. p.26-48
- 128.** MÁRQUEZ, Antonio. *Seguridad Social y Protección Social: un enfoque conceptual*. Universidad de Málaga. 2002.
- 129.** MARTÍNEZ, Diego. *Sistemas de indicadores*. En Del Campo S. “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 135-141.
- 130.** MARTÍNEZ, José A. *Economía de la pobreza*. Madrid. UNED, 2003.
- 131.** MARTINEZ – GIJÓN, Manuel A. *Protección social, Seguridad Social y Asistencia Social. España y Europa*. Colección de Estudios. Consejo Económico y Social de España. Madrid, 2005.
- 132.** MELVIN, P., *Information Systems and Social Welfare Policies*, European Social Development Programme, Madrid, 1988.

133. MISHRA, Ramesh. *Globalization and The Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1999, p. 12
134. MOLDOVA *Analiza Gestionării Economiei Publice*. Raportul Nr. 25423-MD, Unitatea de Reducere a Sărăciei și Management Economic, Banca Mondială, Chișinău, 2003.p.36
135. MONTOYA, Alfredo. *El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003. pp. 25-80.
136. MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona. Ariel Sociología. 2000.
137. - *La “via media” española del régimen de bienestar mediterráneo*. Papers. Revista de Sociología.2001. pp. 63-64.
138. MORENO, Mar. *Régimen jurídico de la asistencia social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2002.
139. MOYA, Carlos. *Sistemas de indicadores en la investigación sociológica*. En Del Campo Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972. pp. 167-187.
140. NAVARRO, Vicenc. *Neoliberalismo, desempleo, empleo y Estado de Bienestar*. En Moreno, Luis. “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 221-262.
141. - *Las reformas del Estado de bienestar en el capitalismo desarrollado (con énfasis en el caso español)* en Globalización económica, poder político y Estado de bienestar. Ariel. Barcelona. 2000.
- 142 - *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona. Anagrama. 2002.
143. - *La situación social en España*. Programa en Políticas Públicas y Sociales – UPF. Fundación Largo Caballero. Biblioteca Nueva. Madrid. 2005.
144. - *La situación social en España*. Programa en Políticas Públicas y Sociales – UPF. Fundación Largo Caballero. Biblioteca Nueva. Madrid. 2009.
145. NICOLAU, Ramón. *El futuro de los servicios sociales*. Revista Redes, núm. 9, marzo 2001. Huelva, pp. 5-21.
146. NEWMAN CAROLINE, Linda. *Comparative Study of NGO/Government Partnerships*. 2007.
147. NOGUERA, Jose Antonio. *La renta básica y el principio contributivo: qué puede justificar el mantenimiento de rentas (si hay algo que pueda hacerlo)*. En Raventós, D., "La Renta Básica". Barcelona. Ariel. 2001.
148. OCHANDO, Carlos. *La doble interpretación de la crisis del Estado de Bienestar: ¿crisis financiera o política?.* Revista Sistema, 143, 1998. pp. 53-70.
- 149 - *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona. Ariel. 1999.
150. OCONNOR, Joshep. *La crisis fiscal del Estado*. Ed. Península. Barcelona. 1981.
151. OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid. Alianza. 1990.
152. OLABUÉNAGA, José I. e ISPIZUA, M. Antonia. *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao. Universidad de Deusto. 1989.

153. ORTÍ, Alfonso. *La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo*. En García Ferrando y otros (comps.) “El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social”. Madrid. Alianza Editorial, 1989. pp. 171-203.
154. PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. París. Presses Universitaires de France. 1991.
155. PHILLIPS, David y BERMAN, Yirtzhak. *Indicators of community social quality*. En Actas del Tercer Congreso de la Sociedad Internacional para los Estudios sobre Calidad de Vida. Girona 20-22 julio de 2000. Universidad de Girona., 2001. pp. 67-92.
156. PICÓ, Josep. *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid. Siglo XXI. 1987.
- 157 - *Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica*. En Casilda, R. y Tortosa, J.M. (edit.). “Pros y contras del Estado del Bienestar”. Madrid. Tecnos, 1996. pp. 37-57.
158. PICÓ, Josep. y SANCHIS E. *Sociología y sociedad*. Madrid. Tecnos (primera edición 1996). 2003.
160. PISTRINCIUC, Vadim. *Modele de dezvoltare comunitară prin promovarea parteneriatului social // Parteneriat social – imperativ al bunăstării*. Chişinău: FISM, 2005.
161. *Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза*. Исследование Всемирного Банка / Пер. с английского, Москва: Весь Мир, 2002.
162. PINKER, R.A. *The Idea of Welfare*. Londres, ed. Heinemann, 1979, p.134
163. PREDA, Marian *Politica sociala: intre saracie si globalizare*, Bucuresti. Polirom, 2002, p.21
164. *Políticas de Protección Social*, elaborado por M. Dilion, V. Pistrinciuc, para el Informe de la Situación por País 2007 – Expert Grup – Chişinău, 2007
165. POENARU, Maria. *Politica sociala si indicatorii sociali*, Bucuresti, 2002, p. 31-33
166. POENARU, Maria. *Tipologii ale politicii sociale*, Tribuna economica nr.3, 1993
167. POENARU, Maria. *Politica sociala, elemente de constructie*, Tribuna economica nr.47, 1990
168. POENARU, Maria. *Restructurarea securitatii sociale si economia*, CIDE, Bucuresti, 1996, p.54
169. POP MIRUANA, Luana. *Politici sociale: elemente de teorie, analiza si evaluare a politicilor sociale*, Bucuresti, Ed. Economica, 2005, p.12
170. POP MIRUANA, Luana. *Dicţionar de politici sociale*. – Bucureşti: Expert, 2004, p.250.
171. PORRAS, Manuel y CASTELLANOS, Jose L. *Los Servicios Sociales: generales y especializados. Su importancia en las políticas de inclusión*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002. pp.193-234.
172. RABOACA, Gheorghe. *Politica sociala in conditiile economiei de piata, Munca si progres social*, nr. 2-3, 1991
173. RENES, Víctor. *Luchar contra la pobreza hoy*. Madrid. HOAC. 1993.
174. REYES, Fernando. *La crisis del Estado de bienestar: privatización y reforma*. En Observatorio Políticas de Salud. Gestión Sanitaria. Febrero 2010. Fundación 1 de Mayo. Madrid. 2010
175. RHODES, Martin. *El futuro de la dimensión social europea*. En Moreno, Luis. “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. Pp.143-168.

- 176.** ROCHER, G. *Introducción a la Sociología general*. Barcelona, ed. Herder, 1980, p.48
- 177.** RODRÍGUEZ, Josep A. *Envejecimiento y familia*. Madrid. CIS. Colección Monografías, núm. 137. 1994
- 178.** RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. *El gasto público en Servicios Sociales en España (1972-88)*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales. 1990.
- 179.** - *Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e ideología*. En Rodríguez Cabrero, G. (comp.). “Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual”. Madrid. Icaria, Economía crítica, 1991. pp. 9-46.
- 180.** - *La política social en España: 1980-92*. Documentación Social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada, núm. 96. Julio-septiembre 1994. Ponencias del Seminario sobre *La pobreza en España hoy*, organizado por la Fundación Argentaria en Madrid, mayo 1994, pp. 175-199.
- 181.** - *Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea*. En Moreno, “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 3-30.
- 182.** - *El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional*. En Goma, R. Y Subirats, J. (Coord.) “Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno”. Barcelona. Ariel Ciencia Política, 1998. pp. 135-152.
- 183.** - *Tendencias de cambio en política social*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002. pp. 17- 38.
- 184.** - *El desarrollo de la Política social en la Unión Europea*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). “Apuntes sobre Bienestar Social”. Universidad de Alcalá, 2002 pp. 103-114.
- 185.** ROJO, Torrecilla E. *Protección Social y Rentas Mínimas de Inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)*. En “Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad”, J. López (coord.) Marcial Pons, Madrid, 1996.
- 186.** ROSCA, Ala. *Teoria si practica Statului Social: istorie si contemporanietate*, Chisinau, 2006, p. 125-128
- 187.** RUIZ-HUERTA, Jesús. *La crisis del Estado de Bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español*. En Rodríguez Cabrero, G. (comp.). “Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual”. Madrid. Icaria, Economía crítica, 1991. pp. 185-210.
- 188.** - *Consideraciones sobre la situación actual y perspectivas del Estado del Bienestar en España*. En Castells, A y Bosch, N. (dir). “El futuro del Estado del Bienestar”. Civitas. Madrid, 1998. pp. 101-134.
- 189.** RUIZ-HUERTA, J., MARTINEZ, R., SASTRE, M., AYALA L. Y VAQUERO, A. *Distribución de la renta y mercado de trabajo en la OCDE*, en VV.AA. “Políticas de bienestar y desempleo”. Madrid. Fundación Argentaria – Visor. 1999.
- 190.** RUIZ OLABUÉNAGA, José I. (Dir.). *El Sector No Lucrativo en España*. Fundación BBV, Documenta. Madrid. 2000.
- 191.** SAJARDO, Antonia. *El sector no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana*. Valencia. CIRIEC-ESPAÑA. 1998.

192. SÁNCHEZ, C., *Estado del bienestar o bienestar del Estado*. Artículo en *El Mundo*, 23.10.1992 p.10
193. SÁNCHEZ, M. I., MOLINA, M., FRUTOS, M. D. *Las pensiones, ¿factor de igualdad social en el discurso político del Estado del Bienestar?*. Comunicación al VII Congreso Español de Sociología. Salamanca, septiembre 2001.
194. SÁNCHEZ DE HORCAJO, José J. y UÑA, Octavio. *La sociología. Textos fundamentales*. Madrid. Editorial Libertarias / Prodhufi. 1996.
195. SARASA, Sebastián. *El Tercer Sector español en el sistema de bienestar*. En Moreno, Luis. 1997. “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 345-372.
196. SCHMIDTZ, David. *El hombre autónomo*. En Schmitz, D. y Goodin, R.E. “Bienestar social y responsabilidad individual”. Cambridge University Press, Madrid, 2000. pp. 23-114.
197. SEN, Amartya. *Economía del crecimiento*. México. Fondo de Cultura Económica. 1979.
- 198 - *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid. Alianza Editorial. 1999.
199. SETIEN, M. Luisa. *Indicadores sociales de calidad de vida. Un sistema de medición aplicado al País Vasco*. Madrid. CIS. Siglo XXI. 1993.
200. *Situația copiilor instituționalizați*. Informe elaborado por el Programa de Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, junto con “EveryChild”. – Chișinău, 2005
201. *Strategia de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova pe termen mediu (până în anul 2005)*. www.molodva.md
202. *Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006)*. Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, august 2004.
203. SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard. *La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España*. En Goma, R. Y Subirats, J. (Coord.) “Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno”. Barcelona. Ariel Ciencia Política, 1998. pp. 366- 387.
204. TAYLOR, S. J y BOGDAN, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona. Paidós. 1986.
205. TAYLOR-GOUBY, Peter. *La privatización y el futuro del Estado de Bienestar británico*. En Rodríguez Cabrero, G. (comp.). “Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual”. Madrid. Icaria, Economía crítica, 1991. pp. 129-184.
- 206 - *Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar*. En Moreno, Luis. “Unión Europea y Estado del Bienestar”. Madrid. CSIC, 1997. pp. 67-98.
207. TEZANOS, José Felis. *Las infra-clases en la estructura social*. Comunicación al V Congreso Español de Sociología. Granada. 1995.
208. TIMUS, Andrei y MOVILEANU, P. *Perfecționarea politicii sociale – imperativul timpului*. Chișinău, Ed. Alma – Mater (Sibiu), 2001, p.34
209. *Tranziția*, 2002, p.240
210. TITMUS, Richard. M. *Política social*. Barcelona. Ariel. 1981
211. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Barcelona. Editorial Orbis. 1985.

- 212.** TORREGROSA, José Ramón. *Indicadores sociales e investigación social*. En Del Campo, Salustiano, “Los indicadores sociales a debate”. Madrid. Fundación Foessa. Euramérica S.A., 1972, pp. 159-164.
- 213.** VAQUER, Marcos. *La acción social*. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2002.
- 214.** VALLES, Miguel S. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid. Síntesis. 1999.
- 215.** VELIS, Victoria y MORENO, Amparo. *Evolución del sistema de servicios sociales en la Comunidad Valenciana*. Revista Arxius, núm. 7, noviembre 2002. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Valencia, pp. 9-24.
- 216.** VILA, Luis. *Política social europea*. En Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coord.). “Política Social”. Madrid, McGraw-Hill, 1997. pp. 103-131
- 217.** ZAMFIR, Constantin y STOICA, Laura. *O noua provocare: dezvoltarea sociala*. Bucuresti, Ed. Polirom. 2006. p.12
- 218.** ZAMFIR, Constantin y ZAMFIR, Elena. *Politici sociale in context european*, Editura Alternative, Bucuresti, 1995, p.27
- 219.** ZAPATERO, V., *Tres visiones sobre el Estado del Bienestar*. Revista Sistema, no.80-81, 1987, p.23-37
- 220.** WALKER, Albert. *Social Policy, Social Administration and the Social Construction of Welfare*, en *Sociology*, vol.15 nr.2