

La evolución de la asistencia social en España: del Estado corporativo a la sociedad implosiva

The evolution of social welfare in Spain: From the corporative state to the implosive society

Juan M. Agulles

Universidad de Alicante, España

jm.agulles@ua.es

<https://orcid.org/0000-0002-1658-8537>

Cómo citar / Citation: Agulles, J. M. (2024). La evolución de la asistencia social en España: del Estado corporativo a la sociedad implosiva. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 19(2): 149-166. <https://doi.org/10.14198/obets.26992>

Conflicto de intereses: el autor declara que no hay conflicto de intereses.

© 2024 Juan M. Agulles

Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Recibido: 05/02/2024. Aceptado: 26/06/2024

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar la evolución de la asistencia social en España desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. Habitualmente se ha abordado el estudio del desarrollo de las políticas sociales a partir de las peculiaridades intrínsecas de los llamados «Estados de bienestar del sur de Europa», haciendo hincapié en los procesos de modernización incompleta o truncada, o en el peso de variables como el modelo de familia tradicional o el papel de la iglesia católica en la acción social benéfica. Este artículo quiere explorar otra vía: cómo esas particularidades responden en su funcionamiento a la regulación del conflicto capital/trabajo dentro de un sistema histórico de la economía-mundo, y cómo las variantes nacionales de la política social se explican mejor a partir de los ciclos de expansión y contracción del capital global.

Para el caso de España, la construcción de la asistencia social bajo el franquismo, el proceso de convergencia con Europa y el peso específico de los sectores de la construcción y el turismo como motores principales del proceso de valorización del capital, han respondido a los requerimientos estructurales de una semiperiferia capitalista.

La adopción de este enfoque analítico permitirá entender el proceso de desarticulación creciente de los sistemas de protección social como respuesta a las cíclicas crisis de valorización y la aparición de un «giro punitivo» en el

Abstract

The aim of this article is to analyse the evolution of social welfare in Spain from the second half of the 20th century to the present day. The study of the development of social policies has usually been approached from the point of view of the intrinsic peculiarities of the so-called «Southern European welfare states», emphasising the processes of incomplete or truncated modernisation, or the weight of variables such as the traditional family model or the role of the Catholic Church in charitable social action. This article aims to explore another avenue: how these particularities respond in their functioning to the regulation of the capital/labour conflict within a historical system within the world-economy, and how the national variants of social policy are best explained by the cycles of expansion and contraction of global capital.

In the case of Spain, the construction of social assistance under Franco's regime, the process of convergence with Europe and the specific weight of the construction and tourism sectors as the main engines of the process of capital valorisation have responded to the structural requirements of a semi-periphery.

The adoption of this analytical approach will allow a better understanding of the process of growing disarticulation of social protection systems in response to cyclical valorisation crises and the emergence of a «punitive turn» in

tratamiento de la pobreza y la desigualdad (y de la protesta social en un sentido amplio). Dicho proceso se enmarca en un contexto de agotamiento del modo de producción industrial que ha provocado la crisis del paradigma de la exclusión, orientador de las políticas sociales europeas desde los años noventa, y que está planteando serias dudas en torno a la posibilidad de renovar el pacto social sin salir de la lógica de acumulación capitalista.

Palabras clave: políticas sociales; pobreza; exclusión; punitivismo; sistema-mundo.

Extended Abstract

The aim of this article is to analyse the evolution of social welfare in Spain from the second half of the 20th century to the present day. The study of the development of social policies has usually been approached from the point of view of the intrinsic peculiarities of the so-called «Southern European welfare states», emphasising the processes of incomplete or truncated modernisation, or the weight of variables such as the traditional family model or the role of the Catholic Church in charitable social action. This article aims to explore another avenue: how these particularities respond in their functioning to the regulation of the capital/labour conflict within a historical system within the world-economy, and how the national variants of social policy are best explained by the cycles of expansion and contraction of global capital.

The study of the evolution of social protection systems is key to understanding the current transition towards social formations characterised by insecurity, temporariness and precariousness, where mechanisms of integration and containment are often overwhelmed. In this context, policing and repressive conceptions of addressing the social question have gained renewed momentum at the global level (Robinson, 2023; González, 2015).

The analysis will first focus on the creation of the first Social Assistance under Franco's regime, addressing its evolution on several levels: integration into the international context from the Stabilisation Plan of 1959, the articulation of a middle class society as a way of containing political conflict and promoting a supervised political transition, and the specific forms of regulation from the policies of home ownership and the new dynamics of accumulation around the real estate sector and international tourism.

This will be followed by the evolution of social policies and poverty assistance in the first three decades after the democratic transition (1978-2008), where the modern Social Services system was built and a social policy was territorially articulated which, in theory, tended to be on a par with other developed welfare states, but which in practice had clear continuities with the pre-democratic period and was limited by the European neo-liberal framework. The analysis will also be carried out at various levels: that of industrial reconversion and productive restructuring from 1983 onwards as a step prior to Spain's entry into the European Economic Community, the restructuring of poverty services under the paradigm of social exclusion following the new

the treatment of poverty and inequality (and of social protest in a broad sense). This process is framed in a context of the exhaustion of the industrial mode of production that has provoked the crisis of the paradigm of exclusion, which has guided European social policies since the 1990s, and which is deepening the fracturing of cohesion, raising serious doubts about the possibility of renewing the social pact without leaving the logic of capitalist accumulation.

Keywords: social policies; poverty; exclusion; punitivism; world-system.

European guidelines from the 1990s onwards, and the new cycle of accumulation driven by the construction and tourism sectors, the financialisation of the real estate sector and the increase in private household debt.

Finally, it will analyse the consequences of the implementation of the so-called austerity policies in the years from 2008 to 2020, and the evolution of the systems of protection and care for exclusion towards a regime centred on business competition in the third sector and the rise of the police conception of the social question. The levels of analysis will be: the advent of an imploding society in the context of the exhaustion of the capitalist mode of production and the problems of the Spanish economy to repeat the cycle of real estate accumulation, the privatisation of social welfare and the rise of the welfare-mix as a response to the spread of the economic crisis, and the renewed impetus of the punitive and policing treatment of social inequality and poverty. The starting point is therefore general and theoretical. Social assistance is not, as is usually pointed out, part of a process of progressive ascent from punitive forms and the confinement of the poor to charitable and paternalistic institutions, and then to the various models and regimes of social security and the rationalisation of modern social services. Rather, the forms of social protection are a cultural compensation for the structural requirement of capitalism that leads to the material dispossession of a part of society. Forms which, according to the cycles of expansion and contraction of the capitalist world-economy, modulate their social action between welfare, the guarantee of rights and repression, which makes it very problematic to speak of a process of «modernisation» or of «progress» inscribed in a linear evolution towards a supposedly universal welfare.

The idea of modernisation has conditioned much of social research and, in the field of public policies and social welfare, to an even greater extent, since we are used to thinking of them as democratic conquests of rights and not so much in terms of political institutions subject to the process of capital accumulation and whose primary objective is the control, surveillance and eventual integration of what Marx (1999: 545) called «the dead weight of the industrial reserve army».

The time period chosen, from the Franco regime to the present day, has its justification in the profound social restructuring carried out by the dictatorship during forty years and in how it tackled, not without resistance and conflict, the consolidation of Spain as a semi-periphery within the capitalist world-economy.

A more far-reaching analysis would have forced us to go back to the reform of the Charity carried out during the sixteenth century, at a time when Spain tried, unsuccessfully, to establish itself as a hegemonic power. In part, a first approach to this has been made elsewhere (Agulles, 2023). Here we will deal in detail with the contemporary stage of this evolution, which, as already mentioned, is analysed as a concrete institutionalisation of a global dynamic subject to constant crises and a succession of periods of boom and bust.

Social welfare has thus been analysed as a particular emanation of the structural requirement of capital accumulation. Social policies and protective measures are understood here as the result of the creation of a dense network of institutions, resources and patterns of social action whose fundamental aim is the formal domination of a part of the labour force pushed to the margins of the

valorisation process with the promise of being reintegrated in the future.

Adopting this analytical approach will allow a better understanding of the process of increasing disarticulation of social protection systems in response to cyclical valorisation crises and the emergence of a «punitive turn» (Waquant, 2011) in the treatment of poverty and inequality (and of social protest in a broad sense).

This process is framed in a context of the exhaustion of the industrial mode of production that has provoked the crisis of the paradigm of exclusion, which has guided European social policies since the 1990s, and which is deepening the fracturing of cohesion, raising serious doubts about the possibility of renewing the social pact without leaving the logic of capitalist accumulation.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la reestructuración de la economía-mundo capitalista durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, los debates en torno a la viabilidad de los distintos Estados del bienestar y sus contradicciones (Offe, 1990) se orientaron hacia las diversas posibilidades de reforma institucional, las nuevas fórmulas de gobernanza y las consecuencias sociales de la ruptura de los denominados acuerdos de postguerra y el auge del neoliberalismo (Supiot, 2011). Distintos trabajos han señalado las consecuencias de aquella reestructuración: la aparición de nuevas pautas de acumulación por desposesión (Harvey, 2004; 2007), la agudización del desarrollo desigual (Smith, 2020), las expulsiones de los espacios centrales de la reproducción social (Sassen, 2015) o la reaparición de políticas punitivas como forma de regulación de la desigualdad social y la pobreza (Waquant, 2010).

El estudio de la evolución de los sistemas de protección social es clave para entender la actual transición hacia unas formaciones sociales caracterizadas por la inseguridad, la provisionalidad y la precariedad, donde los mecanismos de integración y contención se ven a menudo desbordados. En este contexto, las concepciones policiales y represivas para abordar la cuestión social han cobrado un renovado impulso a nivel global (Robinson, 2023; González, 2015). Lejos de suponer una novedad o de tener como consecuencia inmediata la sustitución de las políticas sociales por las acciones penales, un estudio atento de esta tendencia global puede revelar, para el caso que

nos ocupa, las evidentes continuidades con modelos anteriores y la sujeción de sus pautas evolutivas a los requerimientos estructurales del proceso de acumulación de la economía-mundo.

El objetivo del presente artículo es analizar la evolución de la asistencia social en España a partir de esas coordenadas.

Habitualmente se ha abordado el estudio del desarrollo de las políticas sociales españolas a partir de las peculiaridades intrínsecas de los llamados «Estados del bienestar del sur de Europa» (Sarasa y Moreno, 1995), haciendo hincapié en los procesos de modernización incompleta o truncada, o en el peso de variables como el modelo de familia tradicional y el papel de la iglesia católica en la acción social benéfica; o, en sentido contrario, señalando la influencia de «poderosas y profundamente arraigadas subculturas socialistas y comunistas» que explicarían algunas fortalezas de los Estados del bienestar meridionales (Ferrera, 1997: 86).

Aquí se quiere explorar otra vía: la que trata de explicar cómo todas esas particularidades responden en su funcionamiento a la regulación del conflicto capital/trabajo en un sistema histórico dentro de la economía-mundo, y cómo las variantes nacionales de la política social se explican mejor a partir de los ciclos de expansión y contracción del capital global.

El análisis se centrará, en un primer momento, en la creación de la primera Asistencia Social bajo el régimen franquista, abordando su evolución en varios niveles: la integración en el contexto internacional a partir del Plan de Estabilización de 1959, la articulación de una

sociedad de clases medias como forma de contener el conflicto político y promover una transición política tutelada, y las formas específicas de regulación a partir de las políticas de vivienda en propiedad y las nuevas dinámicas de acumulación en torno al sector inmobiliario y al turismo internacional.

A continuación, se abordará la evolución de las políticas sociales y la asistencia a la pobreza en las tres primeras décadas tras la transición democrática (1978-2008). En este período se construyó el moderno sistema de Servicios Sociales y se articuló territorialmente una política social que, en la teoría, tendía a equipararse con otros estados de bienestar desarrollados. Pero, en la práctica, tuvo evidentes continuidades con el período predemocrático y estuvo limitada por el marco neoliberal europeo.

El análisis se realizará también en varios niveles: el de la reconversión industrial y la reestructuración productiva a partir de 1983 como paso previo al ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. La reestructuración de los servicios de atención a la pobreza bajo el paradigma de la exclusión social siguiendo las nuevas orientaciones europeas a partir de los años noventa. Y el nuevo ciclo de acumulación impulsado por los sectores de la construcción y el turismo, la financiarización del sector inmobiliario y el aumento de la deuda privada de las familias.

Por último, se analizarán las consecuencias de la aplicación de las llamadas políticas de austeridad en los años que van de 2008 hasta 2020, y la evolución de los sistemas de protección y atención a la exclusión hacia un régimen centrado en la competencia empresarial en el tercer sector y el aumento de la concepción policial de la cuestión social.

Los niveles de análisis serán: el advenimiento de una sociedad implosiva en el marco del agotamiento del modo de producción capitalista y los problemas de la economía española para repetir el ciclo de acumulación inmobiliario. La privatización de la asistencia social y el ascenso del «welfare-mix» como respuesta a la extensión de la crisis económica. Y el renovado impulso del tratamiento punitivo y policial de la desigualdad social y la pobreza.

2. MÉTODO

El método seguido parte de la premisa de que el estudio de cualquier subsistema social debe ligarse al análisis del sistema-mundo y sus transformaciones históricas.

Se trata aquí, por tanto, de entender la evolución de la asistencia social en España no como producto exclusivo de particularidades nacionales, de elecciones de modelos de gestión o del papel de otros subsistemas sociales en su configuración a lo largo del tiempo. Sin rechazar la influencia que estas variables hayan podido tener, este trabajo trata de establecer la interdependencia entre la variables locales o endógenas y las dinámicas de acumulación globales.

Se ha analizado, por tanto, la asistencia social como una emanación particular del requerimiento estructural de la acumulación de capital. Las políticas sociales y las medidas de protección se entienden aquí como resultado de la creación de una tupida red de instituciones, recursos y pautas de acción social cuyo objetivo fundamental es la dominación formal de una parte de la fuerza de trabajo llevada a los márgenes del proceso de valorización con la promesa de verse reintegrada en el futuro. Algo no muy distinto a lo que sostuvo Simmel ([1908] 2014: 29):

la asistencia interviene en interés de la totalidad social —en interés del contexto político, familiar, o de todo círculo sociológicamente determinado—, no tiene ningún motivo para socorrer al sujeto más allá de lo que exige la preservación del status quo social.

El punto de partida es, por tanto, general y teórico. La asistencia social no se inscribe, como habitualmente se señala, en un proceso de progresivo ascenso desde las formas punitivas y del encierro de pobres a las instituciones caritativas y paternalistas, para llegar después a los distintos modelos y regímenes de seguridad social y a la racionalización de los servicios sociales modernos. Sino que las formas de protección social son una compensación cultural ante el requerimiento estructural del capitalismo que lleva a la desposesión material de una parte de la sociedad. Formas que, según los ciclos de expansión y contracción de la economía-mundo capitalista, modulan su acción social entre lo asistencial, la garantía de derechos y lo

represivo. Lo que hace muy problemático hablar de un proceso de «modernización» o de un «progreso» inscrito en una evolución lineal hacia un pretendido bienestar universal.

La idea de la modernización ha condicionado gran parte de la investigación social y, en el ámbito de las políticas públicas y la asistencia social, en mayor medida, toda vez que acostumbramos a pensar en ellas como conquistas democráticas de derechos y no tanto como instituciones políticas sujetas al proceso de acumulación de capital y que tienen como objetivo primordial el control, la vigilancia y eventualmente la integración de eso que Marx (1999: 545) denominó «el peso muerto del ejército industrial de reserva».

El método seguido atiende en parte a la sugerencia hecha por Wallerstein (2004: 150):

Tal vez las ciencias sociales históricas deberían partir de lo abstracto y avanzar hacia lo concreto, para luego concluir con una interpretación coherente de los procesos seguidos por sistemas históricos particulares que explicara de forma convincente la trayectoria histórica concreta que éstos siguieron.

Con el fin de realizar una descripción de la evolución de la asistencia social en España, contando con el marco conceptual de los sistemas-mundo, se ha realizado una revisión bibliográfica de aquellos trabajos que han analizado dicha evolución en diferentes periodos históricos. En un segundo paso se ha tratado de relacionar los cambios producidos en la asistencia social con el contexto sociohistórico más amplio, atendiendo al proceso de incorporación de España a la Unión Europea y a las políticas comunitarias orientadas a la erradicación de la pobreza y la exclusión social.

Se han utilizado datos secundarios relativos a la evolución del desempleo en las décadas de los años ochenta y noventa. Del mismo modo, se ha atendido a los informes de evolución de la población en riesgo de exclusión y a la dependencia del sistema productivo español de los sectores del turismo y la construcción.

Al tratar de articular los dos niveles, el de la organización de la asistencia social en el marco del Estado-nación y los procesos de incorporación al sistema-mundo, se hizo necesario incluir una variable intermedia que resultó ser clave para el análisis: las políticas de vivienda y el acceso a la propiedad inmobiliaria en España. Estas políticas, en

los distintos periodos contemplados, sirvieron como amortiguadoras de las contradicciones entre un Estado de beneficencia heredado del periodo dictatorial y la articulación de unos servicios sociales modernos con pretensión de universalidad. Por ello se utilizaron datos secundarios referidos al nivel de endeudamiento de las familias durante el auge inmobiliario (1998-2008) y el porcentaje de personas en riesgo de exclusión en los informes realizados a partir del inicio de la crisis financiera.

El período temporal elegido, desde el franquismo hasta nuestros días, tiene su justificación en la profunda reestructuración social que llevó a cabo la dictadura durante cuarenta años y en cómo abordó, no sin resistencias y conflictos, la consolidación de España como semiperiferia dentro de la economía-mundo capitalista.

Una mirada de más largo alcance nos habría obligado a remontar el análisis hasta la reforma de la Beneficencia llevada a cabo durante el siglo XVI, en el momento en que España quiso, sin éxito, constituirse como potencia hegemónica. En parte, una primera aproximación sobre este particular se ha realizado en otro lugar (Agulles, 2023). Aquí se aborda en detalle la etapa contemporánea de esta evolución que, como ya se ha dicho, se analiza en tanto institucionalización concreta de una dinámica global sujeta a constantes crisis y a la sucesión de periodos de auge y decadencia.

3. EL ESTADO CORPORATIVO FRANQUISTA: DE LA BENEFICENCIA DEL ESTADO A LA ASISTENCIA SOCIAL

Se suelen diferenciar dos periodos en lo que respecta a las políticas sociales durante el franquismo (Cerdeira, 1987: 135). El primero, estaría caracterizado por la Beneficencia del Estado, y cubre un arco temporal que va desde el final de la Guerra Civil (1939) hasta el Plan de Estabilización (1959).

La característica fundamental de este periodo fue la suspensión de la negociación colectiva, y la introducción de los sindicatos verticales de adscripción obligatoria. En este primer momento de la dictadura, la política social estuvo en manos de los sectores falangistas que impulsaron medidas de corte «obrerista», en consonancia con la concepción fascista del Hogar Nacional-Sindical (Sternhell, 1994).

De este modo, a pesar del deterioro de la economía tras la guerra y del déficit congénito de productividad industrial en España, durante los años cuarenta y cincuenta se llevó a cabo la instauración paulatina de los programas de seguros sociales que no se habían llegado a desarrollar anteriormente. Tal es el caso de la Ley de Mutualidades Laborales (1941), el seguro de enfermedad profesional (1947) o la reorganización del seguro de accidentes de trabajo (1956). La seguridad en el trabajo y la atención a las «clases productoras» constituyó también una forma de legitimación de un régimen político que, al mismo tiempo, abordaba la represión de los sectores obreros más radicales.

En lo que atañe a la acción social frente a la pobreza, este primer período estuvo marcado por el desarrollo de unas políticas de beneficencia heredadas de las instituciones generadas al abrigo del Auxilio Social, implantado durante el período bélico para atender las necesidades básicas y el socorro de los grupos sociales más afectados por la guerra (menores, ancianos, viudas, discapacitados). Más allá de la atención a estas situaciones particulares, la Beneficencia del Estado operaba bajo la concepción de la pobreza como patología social, con una visión fuertemente estigmatizadora de la población marginal y centrada en la corrección y control de los individuos dependientes o desviados de la norma (Cerdeira, 1987: 136).

Su característica principal consistiría en el despliegue de una serie de medidas graciabiles y discrecionales que requerían una demostración activa de afección al régimen político y que no generaban en ningún caso derecho subjetivo en los individuos asistidos. Algunos autores (Aznar, 1990) han señalado que, pese a todo, la Beneficencia del Estado sí reconocía la obligación del Estado de asistir las necesidades básicas de aquellas personas que no pudiesen satisfacerlas y, por tanto, no tenía exactamente la misma discrecionalidad que la beneficencia llevada a cabo por organizaciones privadas.

En cualquier caso, la fuerte carga de moralización y reeducación (Sánchez, 2008) hacía funcionar la beneficencia pública como una eficaz herramienta para controlar y prevenir lo que se consideraban efectos «antisociales» derivados de la pobreza.

Bajo la concepción paternalista del Estado franquista, las políticas de Beneficencia evolucionaron

orientadas por la idea del mantenimiento del orden público durante el período económico «autárquico». La Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales se encontraba, por ello, bajo la dependencia directa del Ministerio de la Gobernación.

La acción social benéfica se entendía como una prerrogativa del Estado para el mantenimiento de la paz social y, por tanto, muy lejos de ser considerada como una herramienta redistributiva. Los órganos administrativos encargados de concretar las ayudas fueron, además, caracterizados como un sistema residual, no ligado a la recaudación impositiva y a los presupuestos del Estado, y financiados mediante la caridad y las cuestaciones llevadas a cabo por distintas organizaciones filantrópicas y religiosas.

El segundo período de la acción social bajo el régimen franquista, que va desde inicios de los años sesenta hasta el final de la dictadura, se caracterizó por una modernización tutelada del régimen. Ello implicaba la búsqueda de un nuevo equilibrio en el conflicto capital/trabajo, lo que suponía también una nueva concepción de la acción social. Así, se abrió paso lentamente la negociación colectiva por un sistema cualificado, al mismo tiempo que la conflictividad obrera en las fábricas se extendía y las huelgas se sucedían, pese a tener que organizarse en condiciones de clandestinidad.

Fue a partir del Pacto de Estabilización (1959) cuando tuvo lugar la reorientación de las políticas de Beneficencia hacia un modelo de acción social basado en la idea, más amplia, de la Asistencia Social. Un modelo que coexistió con las instituciones previas (hasta 1974 se mantuvo el Instituto Nacional de Auxilio Social), pero que se orientaba hacia la promoción de políticas sociales financiadas con fondos públicos y la reducción de la caridad y las cuestaciones como método de financiación. La creación del Fondo Nacional de Asistencia Social (1960) supuso la institucionalización de esta orientación.

La característica más relevante de esta nueva etapa fue el intento de instaurar el principio de subsidiaridad y fijar como objetivo la atención no solo de las situaciones de indigencia y extrema necesidad, sino todas aquellas situaciones de dificultad económica y la satisfacción de las necesidades básicas en cada etapa de la vida (De las Heras y Cortajarena, 1979: 84).

A pesar de todo, la Asistencia Social mantuvo un estatuto jurídico basado en la discrecionalidad de la concesión de las prestaciones y ayudas que no generaba derecho subjetivo en las personas perceptoras. La Asistencia Social siguió siendo una acción potestativa del Estado, que tenía como destinatarias preferenciales a todas aquellas personas excluidas del campo de las prestaciones reguladas por la Seguridad Social.

El modelo de Seguridad Social, desarrollado sobre todo a través del Instituto Nacional de Previsión, puso el énfasis en la sujeción de las prestaciones a la cotización previa y, particularmente, en la garantía de rentas sobre el empleo masculino. Mientras que las provisiones para los cuidados, y los servicios a las situaciones de dependencia, infancia y vejez, se hicieron depender de la acción benéfica paralela de las instituciones del Movimiento (como la Sección Femenina) y, sobre todo, del ámbito doméstico y el trabajo no remunerado de las mujeres. Este *familismo* en la gestión del Estado de bienestar en España se ha considerado a menudo como un factor determinante para su posterior desarrollo.

El balance de la acción social durante la dictadura se podría describir como un sistema de bienestar de corte corporativo, centrado en el trabajo masculino y en la articulación de los seguros obligatorios, pero con «diferencias importantes entre las distintas categorías profesionales y una administración sumamente fragmentada» (Guillén, 1997: 157). La asistencia a la pobreza, pese a las diferencias entre el régimen de Beneficencia del Estado (hasta 1959) y la Asistencia Social (a partir de 1960), siguió establecida en torno a los criterios de orden público y medidas gratias, fuera de la cobertura general de la Seguridad Social y de las prestaciones reguladas según las cotizaciones previas.

Hay que entender estas «elecciones» de los modelos de asistencia y previsión social dentro del contexto de la economía-mundo capitalista y sus requerimientos de acumulación, que llevaron al régimen franquista a abandonar la denominada autarquía para intentar insertarse en el grupo de los países europeos que pugnaban por consolidar su situación en un escenario mundial dominado ya por Estados Unidos como potencia hegemónica.

Los esfuerzos por modernizar la economía efectuados por la dictadura se articularon en torno a la Acción Concertada (1964-1973) y los planes de

desarrollo por «polos de actividad industrial» (Díaz y Sáez-García, 2018). Este desarrollo se producía manera desequilibrada, alentado por los capitales extranjeros que veían una oportunidad de negocio con la apertura y liberalización del mercado español. La represión política mantenía las reivindicaciones de mejoras salariales en estándares muy competitivos respecto al precio de la mano de obra en el resto de Europa. De igual forma, el mercado de trabajo se dividió y el desarrollo regional también sufrió un proceso de dualización:

la gran paradoja de una España que se desarrollaba a la par que desplazaba a cientos de hombres y mujeres en el interior y expulsaba a otros tantos hacia el Norte de Europa, situando el mercado de trabajo, el subempleo y la formación de capital humano como elementos explicativos del desarrollo y subdesarrollo regional, entre la España en vías de crecimiento y la España que se estancaba (De la Torre y García-Zúñiga, 2009: 18).

Este dualismo se trasladaría consecuentemente a las políticas sociales: por un lado, las políticas de garantía de rentas sujetas a la Seguridad Social y, por otro, aquellas destinadas a esa parte de la sociedad «estancada» destinataria de la Asistencia Social.

En ausencia de libertad política y de negociación colectiva, la estabilidad del empleo y el aumento de los salarios fueron de vital importancia para mantener la legitimidad de la dictadura. Al mismo tiempo, la financiación privilegiada y la limitación de la competencia generaron las condiciones más favorables para el empresariado nacional, en lo que podría considerarse una etapa de acumulación primitiva.

De este modo, la presión para extender el empleo estable y aumentar el ingreso de las familias disponible para el consumo, junto a la subvención de la industria nacional con el objetivo de superar su dependencia tecnológica y de capitales foráneos, propiciaron el estancamiento de la productividad con respecto al desarrollo europeo de aquella época.

El corporativismo franquista solo se pudo sostener por el pacto interclasista, obligado en base a la represión de la disidencia interna y la restricción de las libertades políticas. Este pacto fue refrendado internacionalmente con la entrada del país en la OCDE (1961), abriendo las puertas para el relanzamiento del proceso de acumulación de capital que había permanecido estancado desde el final de la Guerra civil.

No obstante, un factor fundamental que ayudó a consolidar la transición tutelada hacia una sociedad «modernizada» —capaz de regular el conflicto capital/trabajo abandonando paulatinamente el modelo autoritario—, fue la extensión de la urbanización y la activación del mercado inmobiliario. Una pauta que, desde entonces, se repetiría como receta para afrontar cada ciclo de recesión y crisis. El primer responsable del Ministerio de Vivienda franquista, Luis Arrese, lo resumió en una conocida frase: «No queremos una España de proletarios, sino de propietarios»¹.

La política de vivienda durante el desarrollismo franquista debe ser entendida, según Betrán (2002: 29):

como la puesta en marcha de un largo y complicado proceso que, a partir de una carencia extrema, acaba por llevar a la creación de un genuino mercado de la vivienda inscrito en los mecanismos propios de los mercados de consumo.

Para ello, las políticas del régimen desmantelaron progresivamente el mercado del alquiler a través de sucesivas leyes de arrendamientos urbanos (1945, 1955, 1965), con el fin de incentivar la compra masiva de viviendas. Se estimuló la promoción privada para que asumiese la construcción de viviendas baratas, financiando la diferencia de coste para los constructores y manteniendo así las tasas de beneficio. Del mismo modo, se constituyeron diversas ayudas, directas e indirectas, que fomentaban la compra de vivienda de nueva construcción en detrimento del mercado de segunda mano. Lo cual propició el deterioro del parque inmobiliario preexistente, al penalizarse económicamente la rehabilitación y el mantenimiento.

A este movimiento hacia la mercantilización de la vivienda se le añadió necesariamente la liberalización de los créditos hipotecarios, permitiendo que las rentas derivadas del uso del suelo y sus mejoras entrasen en el circuito de la economía financiera y creciese así el volumen de negocio en base a unas políticas urbanísticas fuertemente expansivas.

¹ Palabras recogidas durante la intervención del ministro en el homenaje que le brindaron los agentes de la propiedad inmobiliaria. Ver: ABC, «No queremos una España de proletarios, sino de propietarios», 2/05/1959. Texto completo del artículo disponible en: <https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/no-queremos-espana-proletarios-sino-proletarios--linz%3AR-73814>.

En su origen, las ACTUR (Actuaciones de Urbanización Urgente), planificadas desde el Ministerio de Vivienda, tuvieron como fin prioritario generar suelo residencial, en la idea de que una disposición de suelo urbano masiva reduciría los costes finales de la vivienda. Hipótesis desmentida ya entonces, pero que se volvería a plantear en las sucesivas crisis económicas como forma de reactivación del mercado inmobiliario y de la construcción. Sectores que históricamente se constituyeron como motores fundamentales del proceso de acumulación en España. La urbanización permitió, de este modo, la contención del conflicto social, la absorción de una parte de la fuerza de trabajo y la aparición de una incipiente clase media.

Al final de la Guerra civil, los salarios industriales habían caído por debajo de los alcanzados antes de la I Guerra Mundial, cerca del nivel de subsistencia y casi equiparados a los salarios agrarios —llegando a producirse durante los años cuarenta según algunas interpretaciones una ruralización de la economía—. Pero, cuando en 1972 España fue elegida Miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, pudo defender su política de «desarrollo material por libertad» como forma particular de modernización exitosa. La escalada represiva de aquellos años contra sindicatos y partidos políticos de la oposición (Los incontrolados, 2004) fue justificada por el régimen ante los organismos internacionales presentando una tasa de crecimiento económico que permitía aumentar anualmente los salarios en un 8% y sostener una tasa de paro inferior al 1,5% (Espina, 2007: 126).

No obstante, el modelo de la Asistencia Social no llegó a establecer un marco de derechos sociales semejantes a los que se habían instaurado en muchos de los países desarrollados industrialmente durante los llamados «treinta gloriosos». El proceso de acumulación sostenido en la construcción, la liberalización del mercado inmobiliario y de las hipotecas, y el despegue de la industria turística, no permitían (ni de hecho buscaban) una equiparación de las condiciones de vida respecto a las de otros Estados europeos. Al contrario, explotaban esas diferencias en beneficio de las clases empresariales nacionales. Por otro lado, la creación de una clase media lo suficientemente amplia para impulsar el consumo de masas siempre estuvo sujeta a la tutela ideológica del régimen y a la reproducción de las elites del franquismo.

La herencia que el Estado corporativo franquista legó para el posterior desarrollo de las políticas sociales fue importante. Igual que ocurrió con las élites políticas y judiciales, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y parte de las élites empresariales, también en la acción social hubo continuidades estructurales con el régimen franquista. Pero estas continuidades, y también sus rupturas y transformaciones, no se entienden sin evaluar el marco general de la economía capitalista en la que, a partir del proceso de transición a la democracia, España asumiría un nuevo papel y pasaría de ser una periferia relativamente aislada a formar parte del grupo de semiperiferias que, por aquellos años, se orientaban hacia lo que se denominó «convergencia europea».

4. DEMOCRACIA, RECONVERSIÓN INDUSTRIAL Y CONVERGENCIA EUROPEA: LA ETAPA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El proceso de modernización incompleto o parcialmente fracasado de España hay que enmarcarlo en lo que se denominó Nueva División Internacional del Trabajo, surgida de la aplicación de las políticas neoliberales, y en cómo se articularon estas en el contexto de la Unión Europea a la que España trataba de integrarse. Solo así se puede entender un desarrollo de las políticas sociales cuyo nacimiento estuvo condicionado por el nuevo ciclo de globalización capitalista:

La dinámica de internacionalización económica y su concreción a nivel nacional, con su correlato de flexibilidad laboral, ortodoxia monetaria y desregulación, ha marcado los límites, ritmos y formas de la política social lo que, al fin, se ha traducido en una creciente asistencialización de la acción protectora y en una parcial privatización del Estado de Bienestar (Rodríguez, 1995: 82).

Tras el proceso de transición democrática, la universalización de la protección social constituyó una forma de legitimación del nuevo régimen surgido tras los Pactos de la Moncloa. En el quinquenio 1975-1980 el gasto social creció a unas tasas del 8,8% interanual, mientras el PIB lo hacía al 1,76% (Rodríguez, 1995: 61).

El Estado de bienestar en España, sin embargo, afrontó su paulatina universalización mediante la restricción de su intensidad. El aumento del gasto público, además, no parece ser el mejor indicador para medir la efectividad de las políticas sociales. Ese aumento

no tiene por qué redundar directamente en una mejor redistribución de los recursos económicos, y puede estar orientado a la construcción de unos servicios públicos «modernizados» y a la formación y reclutamiento de la clase profesional necesaria para atenderlos, sin que esto suponga directamente un aumento de los servicios y prestaciones disponibles para la población más desfavorecida. Esta paradoja fue señalada por Offe (1990) como una de las contradicciones fundamentales del Estado del bienestar.

El incipiente Estado social recién salido de la dictadura afrontó, además, el gasto dedicado a las indemnizaciones derivadas del proceso de Reconversión industrial y el desmantelamiento de sectores estratégicos nacionalizados previamente por las políticas desarrollistas del franquismo. El coste de la reconversión industrial se calculaba, a finales de 1987, en 3 billones de pesetas, de los que no mucho más de 100.000 millones dependieron del crédito privado: el resto fue asumido por el Estado (Quintana, 2002: 137).

Esta reestructuración económica, cuyo objetivo fue la incorporación al nuevo modelo de acumulación posfordista, supuso el estancamiento de la productividad y la terciarización forzada de la economía española que, a partir de aquel «asalto a la fábrica», mantuvo una elevada proporción del VAB (Valor Añadido Bruto) sujeta a los sectores de la construcción y el turismo².

El desempleo pasó de representar un 3% en 1974 a suponer más del 22% de la población activa en 1985 (Quintana, 2002: 140). En apenas diez años, la incorporación de España a la nueva economía globalizada se había resuelto con la destrucción de miles de empleos en sectores como la minería, la siderurgia, el textil, los altos hornos y los astilleros, y a través de un modelo de Servicios Sociales que «apenas estableció derechos precisos y exigibles por los ciudadanos, al menos hasta las leyes de los años 2000» (Aguilar, 2013: 152).

El primer Ministerio de Asuntos Sociales no se formó hasta 1988. Su articulación mediante el *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las*

² En el período 1980-2010 la combinación de ambos sectores se mantuvo entre el 26,1% (1980) y el 28,82% (2010) del VAB. Para un análisis de estos datos, ver: *+45 años de evolución de los principales sectores de la economía española (1975-2022)*, Cámara de Comercio/Consejo General de Economistas, 2023, p. 11.

Administraciones Locales trató de lograr la coordinación que no se había dado en ninguno de los períodos anteriores. Sin embargo, pese a lograr integrar en la estructura asistencial algunos servicios de beneficencia locales, subsistieron a menudo redes paralelas de asistencia, tanto públicas como privadas, que atendían multitud de situaciones.

La creación de Centros de Servicios Sociales municipales y la paulatina profesionalización de la atención jugaron el papel de «puerta de entrada» al circuito de la asistencia social para aquellos grupos de población excluidos de las prestaciones sujetas a la contribución previa en la Seguridad Social. Pero, al mismo tiempo, el Acuerdo Nacional de Empleo (1982) y la Ley Básica de Empleo que lo acompañó, vincularon las prestaciones por desempleo a los períodos de cotización previos, lo que supuso de facto una reducción de la cobertura.

En esas circunstancias, la capacidad de las prestaciones municipales para atender situaciones de dificultad económica y empobrecimiento se vio en muchos casos desbordada frente al importante aumento del desempleo.

Una vez consolidada la transición política y orientada la economía hacia la convergencia con Europa mediante la desindustrialización y la terciarización acelerada —que llevaría a la sucesión de cuatro huelgas generales entre 1985 y 1994—, las políticas de asistencia a la pobreza se fueron adecuando paulatinamente a las pautas de la Comisión Europea, adoptando un marco descriptivo y analítico centrado en los procesos de exclusión e inclusión social definidos en el *Libro verde sobre la política social europea* (1993)³.

En la práctica, esta convergencia con los criterios europeos significaba la adopción de un modelo de protección social que Abrahamson (1995: 134) describió del siguiente modo:

[...] un sistema relativamente generoso —basado en los derechos— para los grupos centrales del mercado de trabajo, que garantiza pensiones, prestaciones por desempleo, por enfermedad y maternidad, etc.; y otros

sistemas más modestos, basados en la comprobación de medios, donde las autoridades municipales, y las instituciones privadas tratan y ayudan a los miembros menos afortunados de la sociedad.

Esta articulación dualista de los servicios sociales mostraba la contradicción entre la vocación universalista de la asistencia y el desarrollo de dispositivos e instituciones particulares para atender a los sectores de la sociedad que quedaban excluidos de los sistemas de garantía de rentas. Así se revelaban las dependencias y continuidades de los servicios sociales modernos con las lógicas de la beneficencia pública de períodos anteriores (Aguilar, 2010).

La orientación hacia las llamadas políticas de activación, que hacían de la asistencia social un dispositivo de control y fiscalización de las capacidades y la conducta de las personas asistidas en el mercado laboral, tuvo como correlato la apertura de un mercado de la asistencia en el que diversas ONG's, fundaciones, organizaciones confesionales y empresas privadas comenzaron a competir por la concesión de contratos públicos con distintas administraciones para la gestión de proyectos orientados a la inclusión social.

Esta dinámica formalizó la fragmentación de la acción social en un segmento de servicios de carácter público, relativamente bien financiados y con garantías de derechos para aquellos grupos mejor integrados, y un conjunto de servicios privatizados, en muchas ocasiones precariamente financiados y con una fuerte discrecionalidad para los grupos más desfavorecidos.

La condición para la convergencia con la Unión Europea y la plena integración en la moneda común exigió este proceso de reestructuración que en gran parte fue dependiente del Fondo de Cohesión (creado en 1994), y de la aplicación de políticas de contención del gasto público y la paulatina privatización de los servicios. En muchos aspectos, se podría decir que España pasó del Estado corporativo a la aplicación de las recetas neoliberales sin apenas solución de continuidad, y sin que se hubiese consolidado un Estado de bienestar equiparable a otros países europeos.

En aquel contexto, serían de nuevo las políticas orientadas a la activación del mercado inmobiliario las que tratarían de compensar las contradicciones sociales del modelo. Esta reactivación del ciclo de acumulación

3 El texto completo del *Libro verde* está disponible en la página web de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, en el siguiente enlace: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d2139e64-9df5-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-search>.

estuvo basada en la liberalización del mercado de suelo urbanizable, la financiarización global del mercado de las hipotecas y la flexibilización de las condiciones laborales (Naredo, 2009).

La extensión de lo que Carmona (2022) ha denominado «democracia de propietarios» funcionó como dique de contención del malestar social. La financiarización del mercado de las hipotecas y la participación de una parte considerable de la población en la dinámica especulativa sobre el valor futuro de la vivienda habitual, acompañados del acceso generalizado al crédito para el consumo, hizo que gran parte de las necesidades de muchas familias fuesen cubiertas a través del mercado mediante el endeudamiento. De este modo, mientras que el peso del pago de la hipoteca sobre los ingresos pasó de un 37,6% en 1997 a un 51,2% en 2007, el endeudamiento de las familias creció del 55% al 130% en el mismo periodo (Colau y Alemany, 2012: 54).

Como efecto colateral de esta dinámica, los Servicios Sociales, en la época del despegue inmobiliario, vieron consolidado su carácter de excepcionalidad y reforzaron su orientación hacia la intervención sobre «casos sociales» que quedaban en los márgenes del círculo virtuoso de la especulación inmobiliaria.

En el aspecto ideológico, lo que Rodríguez (2022) ha denominado «efecto clase media» supuso la conformación de una base sociológica robusta sobre la que se legitimó un modelo neoliberal de acción social. Un modelo que depositaba casi exclusivamente en el mercado la tarea de satisfacer las diversas necesidades de reproducción social. A pesar de mantener el gasto público en los sistemas de garantía de rentas, incluso aumentándolo en el caso de algunos subsidios y rentas de garantía autonómicas (Luque y Guillén, 2021), la asistencia social no consiguió prácticamente efectos redistributivos y apenas supuso una amortiguación de las peores consecuencias de la crisis, que muy pronto desbordaron la capacidad de los servicios sociales municipales.

De este modo, cuando la crisis financiera de 2008 detuvo en seco la espiral especulativa sobre los activos inmobiliarios, lo que se puso de manifiesto fue la dimensión que podía cobrar en España eso que a mediados de los años noventa la Comisión Europea había descrito como exclusión social.

Los servicios sociales, ante el aumento de personas y familias con graves dificultades económicas, que incluía a amplios sectores de la población que a priori no eran objeto de la asistencia social, se vieron desbordados (Aguilar et al, 2012: 10). Tanto por el incremento de las situaciones que debían atender como por la naturaleza de las mismas. Todo ello contribuyó a la agudización de las contradicciones de su propia orientación a la intervención social, sujeta desde el inicio a la relativa indefinición sobre su objeto de actuación: la llamada «población vulnerable» o «en proceso de exclusión», que en el punto álgido de la crisis llegó a suponer prácticamente el 30% de la población⁴.

La perspectiva de la denominada inclusión activa, emanada de la política social europea, tuvo que desplegarse así entre sectores sociales cuyas demandas se orientaban hacia los derechos de una garantía de rentas en plena crisis de empleo (o, en el ámbito de la vivienda, al acceso a condiciones flexibles para satisfacer las cuotas de los créditos hipotecarios) y no hacia programas de incorporación laboral o de reeducación en habilidades sociales para mantener financieramente el hogar.

La saturación y desbordamiento —cuantitativo y cualitativo— de los Servicios Sociales hizo que los sectores peor posicionados, aquellos que ni siquiera durante el auge económico inmobiliario vieron mejoradas sus condiciones de vida, fueran derivados progresivamente desde los servicios de base a las colas de las entidades benéficas para el reparto de alimentos o a los albergues para personas sin hogar. El informe FOESSA (2007) revelaba el siguiente dato: «tres cuartas partes de la población en situación de exclusión no tienen contacto con los servicios sociales» (Aguilar et al, 2012: 11).

Las movilizaciones sociales de lo que se conoció en España como el «movimiento 15M», y el ciclo de activismo y respuesta comunitaria ante la crisis a partir de 2011 (Alaminos, Penalva y Domenech, 2014), fueron las consecuencias más visibles del fin del ciclo inmobiliario. El protagonismo y relevancia de actores sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) o las reivindicaciones de una Renta

4 Se pueden consultar los *Informes anuales sobre el estado de la pobreza y la exclusión social en España*, realizados por la Red Europea Contra la Pobreza (EAPN) en el enlace: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>

Básica Universal Incondicional (Raventós, 2021), junto a los cambios políticos y electorales que tuvieron lugar a nivel municipal a partir de 2015, se pueden entender como reacciones a un contexto de crisis que socavó en gran parte la pacificación social derivada del «efecto clase media».

El ciclo de la «indignación» puso sobre la mesa los efectos devastadores de la paulatina desarticulación de los sistemas de garantía de rentas y de un modelo de asistencia social en franca regresión hacia lo benéfico y la privatización. Los resultados de este ciclo de cambio político, sin embargo, estuvieron lejos de modificar las tendencias de largo alcance hacia una configuración de las políticas sociales enraizadas en lo que Villacañas (2020) ha denominado «teología política neoliberal». Tendencias que vienen consolidando una precariedad existencial que afecta fundamentalmente a la regulación de la distancia entre las expectativas y la experiencia vivida por distintos grupos sociales:

La precariedad no tiene que ver con el fracaso o el éxito, sino con la reducción de toda reflexión que permita tomar distancias con la naturaleza capitalista [...] De ahí la necesidad [que tiene el neoliberalismo] de la eliminación de toda herramienta cultural, de todas las formaciones de consuelo y compensación (Villacañas, 2020: 186).

Como veremos en el siguiente apartado, esta eliminación de las instituciones de «consuelo y compensación», ha ido de la mano con la aparición de una sociedad implosiva (Vela, 2018) en la que las formas de asistencia se alinean cada vez más con el tratamiento punitivo de la cuestión social y la criminalización de la pobreza y la exclusión.

5. LA SOCIEDAD IMPLOSIVA: DE LA GOBERNANZA NEOLIBERAL A LAS POLÍTICAS PUNITIVAS

Una de las características principales de la sociedad implosiva es la agudización de la contradicción entre crecimiento económico y desarrollo de los Estados de bienestar. Algo que Offe (1990) ya apuntó cuando sugería que el capitalismo no podía vivir ni con el Estado de bienestar ni sin él.

Las tasas de crecimiento en los países europeos —y en el conjunto de países de la OCDE— disminuyeron desde los años cincuenta del siglo pasado. En la Unión Europea, se pasó de una tasa de crecimiento del 3,9%

en la década de 1950, al 2,2% en la década de 1980, para llegar al 1% en el período 1990-1998 (Muñoz de Bustillo, 2000: 43).

Las necesidades de reproducción social dentro del capitalismo crecen en relación a unas determinadas condiciones políticas y de correlación de fuerzas entre diversos grupos sociales y clases económicas. Condiciones que no tienen por qué estar alineadas necesariamente con los ciclos de expansión y contracción de la economía-mundo. De igual modo, el aumento de la productividad en la mayoría de los países de la OCDE fue acompañado con un fuerte aumento del desempleo debido a las transformaciones tecnológicas que permitieron la automatización de muchos procesos productivos. Lo que suponía afrontar un mayor gasto público en las prestaciones y subsidios por desempleo, y en los servicios de formación y reincorporación laboral, así como en la asistencia social y las rentas mínimas de subsistencia para aquellas personas que no satisfacían los criterios de cotización previa. Lo que se ha descrito como un desmantelamiento de los Estados de bienestar, atiende a un requerimiento estructural del capitalismo y a la contradicción intrínseca que afronta desde sus orígenes (Wood, 2021).

La agudización de esta contradicción a partir del proceso de financiarización de la economía global, unida al peso cada vez mayor de los sistemas de protección que habían asumido los Estados, llevaron a que aquellos países que, como España, se encontraban en una situación de semiperiferia del sistema-mundo afrontasen la reestructuración de sus economías a través de las llamadas políticas de austeridad. Políticas que supusieron tanto una recalibración del presupuesto en base a técnicas contables y de fiscalidad (regresiva), como una recomposición de clase y una intensificación de la explotación:

la clase dominante, por medio de los dispositivos de gestión y represión del Estado, se apropia de una cuota de riqueza en detrimento de la población proletarizada. Es por ahí que cabe explotar, al menos si se pretende comprender realmente la crisis del Estado de bienestar como quiebra de un modelo de relación —el pacto social— que la propia evolución del capital ha vuelto inviable (Vela, 2018: 189).

La adopción de políticas represivas para el tratamiento de la pobreza ha sido analizada por Waquant (2010; 2011), que ha situado su origen en

las políticas neoliberales aplicadas en Estados Unidos desde los años setenta del siglo XX. Políticas replicadas —con variaciones regionales y adaptaciones según las distintas tradiciones políticas y configuraciones nacionales— en los estados de la Unión Europea a partir de los años noventa.

Este «giro punitivo» no consistiría tanto en una sustitución absoluta de las políticas sociales por las acciones penales, sino en la «acentuación conjunta de la regulación social y penal de las categorías marginales» de la población (Waquant, 2011: 149).

Es importante señalar esto, ya que históricamente la modulación del castigo y la asistencia han estado en el centro de la cuestión social moderna. Especialmente a partir de la reforma de la beneficencia llevada a cabo en gran parte de Europa durante el siglo XVI (Geremek, 1989). El equilibrio necesario entre «la piedad y la horca» para la regulación del conflicto social ha hecho que los servicios sociales mantengan en un segundo plano sus aspectos de vigilancia y control durante los ciclos económicos expansivos, y que refuerce estos mismos aspectos en los momentos de contracción, recesión y crisis. Este refuerzo punitivo se realiza no solo mediante la desarticulación y privatización de los servicios sociales, sino también por la extensión de sus atribuciones en la vigilancia y control del acceso a la asistencia. Y, sobre todo, a través de la coordinación más estrecha con el sistema policial y judicial:

El hecho de alentar a los servicios de asistencia social, sanidad y educación estatales a colaborar con el sistema policial y judicial hace que estos se conviertan en extensiones del aparato penal, con lo cual se instituye un panóptico social que, según la idea de promover el bienestar de las poblaciones desfavorecidas, las somete a una forma de vigilancia punitiva más precisa y penetrante (Waquant, 2011: 150).

Los países europeos, frente a la crisis de valorización, reformaron sus sistemas de protección y asistencia a la pobreza incorporando un rasgo fundamental: la condicionalidad de las prestaciones respecto a factores no solo objetivos —como el nivel de renta o las cotizaciones previas— sino también respecto a una valoración subjetiva detallada. Esta valoración, llevada a cabo por los profesionales de los servicios sociales, significaba la sanción de la idoneidad o no de los sujetos para percibir las diversas prestaciones, subsidios y ayudas de emergencia (Cortinas, 2012: 3).

La construcción de una narrativa de la pobreza en términos de esfuerzo, reinserción social y sujeción moral a los dictados de la competitividad neoliberal (Parajuá, 2017; Agulles, 2022) se convirtió así en un rasgo central de la gobernanza de la pobreza en muchos estados europeos a partir de la crisis económica y social de 2008.

En el caso de España, la paulatina privatización de estos servicios llevó al refuerzo de los aspectos gratificables y discrecionales, reproducidos en su acción profesional por trabajadores y trabajadoras del «tercer sector» sujetos también en muchos casos a la precariedad e inseguridad de sus empleos. Empleos a menudo dependientes de la financiación de proyectos por parte de las administraciones autonómicas y locales, o incluso a la participación de entidades y fundaciones privadas y grandes empresas multiservicios, en lo que se ha denominado como «welfare-mix español» (Pino y Catalá, 2016).

A esta transformación de los servicios sociales y el refuerzo de su vocación histórica de control de las clases peligrosas hay que añadir la paulatina orientación policial hacia el tratamiento de los problemas sociales. Lo que se ha denominado una «policía de lo social» (Ávila y García, 2020) no remite exclusivamente a la presencia reforzada de los cuerpos de seguridad en los barrios empobrecidos o a su acción sobre grupos sociales categorizados como marginales, sino a una articulación mucho más compleja del entramado institucional de la asistencia social y el policial y judicial, que históricamente han colaborado para el mantenimiento del orden (Neocleous, 2022).

Se podría decir que, en el escenario de la crisis sistémica y la polarización social experimentada en España, los servicios sociales han acabado realizando cada vez más labores policiales sin uniforme, mientras que la policía tiende a incorporar a sus atribuciones una especie de trabajo social armado.

Caracterizado por el énfasis en la prevención de situaciones de exclusión social, por un lado, y en la prevención del delito, por otro, este entramado asistencial/punitivo se ha orientado a contener el malestar y las consecuencias de la desestructuración social derivados de las políticas neoliberales. Ha generado así un desplazamiento desde los argumentos sobre la seguridad de ingresos y la satisfacción de las necesidades sociales hacia una conceptualización de la

seguridad cuyo principal objetivo es el mantenimiento del orden público (Ávila y García, 2015: 114):

el imaginario preventivista ha vivido una revitalización en las últimas cuatro décadas mediante la activación de estrategias policiales que han tenido como propósito penetrar y confundirse en lo social sobre la base de un imaginario de orden que se ejercita en el transcurso de una gubernamentalidad securitaria.

Esta tendencia estaría señalando una última evolución de la asistencia social en España. Un modelo emergente que revitaliza, en parte, dinámicas del régimen de Beneficencia y del derecho represivo predemocrático, y que añade nuevas fórmulas de gobernanza de la exclusión a través de la llamada innovación social en el tercer sector.

Esto último ha permitido tanto la aparición de nuevos actores, servicios y formas organizativas y de financiación (copago, cogestión, partenariado), como también, y diríamos que fundamentalmente, la adopción de un discurso neoliberal y del *management* (Alonso y Fernández, 2011) en el ámbito de los servicios a las personas. Un ámbito que tradicionalmente había estado relativamente apartado de los procesos centrales de mercantilización y asignación de valor, por más que fuesen imprescindibles en las tareas de reproducción social.

El cuadro de esta última evolución de la asistencia social en España no estaría completo sin el refuerzo de la penalización de la protesta civil que ha venido desarrollándose en la última década. Desde la aprobación de diversas ordenanzas cívicas a nivel autonómico y local, que penalizan la mendicidad y cualquier expresión de la pobreza urbana en el espacio público, hasta la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (2015), conocida como «ley mordaza», que intentó combatir penalmente el ciclo de protesta y reivindicación política abierto desde 2011 (García, 2017).

Las dificultades del sistema productivo español para relanzar el proceso de acumulación a través del mercado inmobiliario, conforme a la pauta ya descrita en los periodos anteriores, está también en la base de esta orientación punitiva. El fenómeno, además, se ha extendido a amplios sectores de la sociedad entre los que el imaginario de la inseguridad ciudadana ha calado de manera ostensible. Okupas, MENAS (Menores

Extranjeros No Acompañados), inmigrantes ilegales, bandas juveniles, sin techo, prostitutas, etc., se han convertido en el objetivo preferente de los discursos que cuestionan la condición moral de ciertos grupos desfavorecidos.

Hasta qué punto esto ha provocado que la percepción social sobre la asistencia social y los mecanismos redistributivos se haya transformado durante el periodo de crisis extendida que va de 2008 a 2020 todavía no está claro. Aunque, según diferentes estudios, el apoyo a las políticas sociales por parte de la población española siguió siendo relativamente amplio durante la crisis⁵, la brecha abierta en la cohesión social no ha cesado de agrandarse en los últimos años.

Desde esta perspectiva, no estaríamos ante una quiebra de los Servicios Sociales que pudiese explicarse exclusivamente a partir de los problemas históricos de la herencia de modelos anteriores como la Beneficencia del Estado y la Asistencia Social. Tampoco por la articulación territorial multinivel —y los problemas derivados en cuanto a la coordinación, duplicidad e indefinición de muchos servicios—. O, en último término, debida a una debilidad congénita de financiación dentro de un modelo de Estado de bienestar *familista* propio de los países del sur de Europa (Alguacil, 2012).

En realidad, esta última evolución de la asistencia a la pobreza en España, que refuerza el discurso preventivo, privatiza parte de la atención social y propone un tratamiento punitivo de determinados grupos sociales y de la protesta social en general, apunta a cambios globales en el sistema-mundo capitalista y no solo al carácter incompleto o a las particularidades de un determinado modelo de organización de los servicios sociales.

6. CONCLUSIONES

Las tendencias sistémicas pueden explicar mejor la crisis del paradigma europeo centrado en la atención a la exclusión social. Dicho paradigma suponía que

⁵ Al respecto, se puede consultar el *VII Informe sobre la exclusión y el desarrollo social en España* de FOESSA, de 2014 (en mitad de la crisis). Especialmente el apartado titulado «La opinión pública sobre las políticas sociales», disponible en el siguiente enlace: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2021/08/CAP-5-DOC-3.pdf>.

el proceso de la exclusión afectaba en mayor medida a grupos sociales desfavorecidos y que, en breves períodos, podía afectar a numerosas personas que finalmente se «reincorporarían a la corriente principal» (Silver, 2007: 1). El avance de la crisis sistémica del capitalismo, agravada por las contradicciones ecológicas y las dificultades para seguir explotando lo que Moore (2020) ha denominado «naturaleza barata», ha puesto en duda la posibilidad de que gran parte de la población proletarizada pueda reincorporarse a aquella supuesta corriente principal. Sobre todo, ha puesto en cuestión la capacidad de los Estados para renovar el pacto social y el gasto siempre ascendente que exige la asistencia a las necesidades de reproducción social bajo el paradigma del bienestar.

El resultado viene siendo una aceptación social cada vez mayor de grados de conflictividad y precariedad crecientes, y un empeoramiento de las condiciones de vida de los grupos desposeídos. Todo ello, junto al blindaje securitario de los sectores sociales mejor posicionados y el aumento de los discursos excluyentes de todo tipo.

Las formas de regulación de esta implosividad social han ido adoptando cada vez más rasgos autoritarios. Algo constatable en el ascenso electoral en toda Europa de partidos de la extrema derecha, pero también en el refuerzo del control y la vigilancia de las poblaciones a través de un sistema asistencial/penal articulado a través de los nuevos medios tecnológicos a su alcance. Estos elementos, añadidos al discurso de la responsabilidad individual y la eficiencia dentro del mercado, que marcaron la nueva razón del mundo de la era neoliberal (Laval y Dardot, 2013), están generando unas formas de gobernanza de la pobreza y la miseria global que algunos autores han descrito como un modo de «acumulación por represión» (Robinson, 2023).

Los debates actuales en torno a las rentas universales y, en España, en torno a la eficacia del IMV como herramienta para la erradicación de la pobreza y la exclusión, (Jimena Quesada, 2020; Raventós, 2021), deben entenderse, en parte, como una respuesta a los avances de la tendencia punitiva que hemos esbozado más arriba.

Sin embargo, algunos trabajos recientes han constatado que, pese a la extensión en el discurso público de la necesidad de este tipo de rentas de protección social como ampliación de derechos

económicos y sociales, en España persisten las narrativas estigmatizadoras de la población asistida, junto a la burocratización de la acción social y la fiscalización de las personas beneficiarias (Babiker y Briales, 2022).

En este trabajo, se ha tratado de mostrar como estas modulaciones, entre lo asistencial, lo redistributivo y lo punitivo, no dependen exclusivamente de «elecciones» de modelos de asistencia social o de la viabilidad económica de estas u otras rentas de subsistencia.

La evolución de la asistencia social en España, como se ha tratado de describir, ha estado sometida a la condición de semiperiferia dentro del sistema-mundo, y marcada por el proceso de convergencia europea y la aplicación de las políticas de erradicación de la exclusión social.

Hemos comprobado cómo la dependencia económica respecto a sectores como la construcción y el turismo, y la terciarización forzada de la economía española desde la reconversión industrial durante los años ochenta, tuvo como consecuencia el aumento del desempleo y la dualización de las políticas de asistencia social. Esta forma dual, mantenía los rasgos de la beneficencia heredados de la etapa franquista para algunos sectores de la población, mientras trataba de «modernizar» las prestaciones sujetas a las cotizaciones previas.

El contrapeso al aumento de la desigualdad social y los procesos de exclusión, sin embargo, no se centraron en España en el desarrollo de políticas redistributivas (siempre por debajo de los niveles europeos) que equiparasen las condiciones de vida a los países de su entorno, sino en el relanzamiento cíclico del sector de la construcción, el turismo y la financiarización del mercado de las hipotecas.

El recurso al crecimiento urbanístico y a la especialización turística, junto al fomento de la compra de vivienda y la participación de amplias capas de la población en la especulación inmobiliaria, consiguió la afirmación de un «efecto clase media» (Rodríguez, 2022) que sigue teniendo un peso específico en la delimitación de las políticas públicas y en la cultura política española en un amplio sentido.

Se ha podido constatar, igualmente, que en el momento en que el ciclo inmobiliario se vio sacudido por la crisis financiera de 2008, los servicios sociales

se vieron desbordados tanto por la cantidad como por la naturaleza de las demandas de la población asistida. Al mismo tiempo, el aumento del malestar social y las dinámicas de cambio político se combatieron a través de tres vías fundamentales: la criminalización de la protesta social, la estigmatización de la población asistida y la privatización paulatina de los servicios sociales, orientados a la «activación para el empleo» en un contexto de crisis del valor a escala global.

Finalmente, lo que algunos autores han denominado como una «policía de lo social» (Ávila y García, 2020) se ha ido erigiendo como marco de acción social hegemónico en España y en muchos países desarrollados. Esta policía de lo social se articula en torno a las rentas básicas y a la fiscalización de la vida cotidiana de las clases subalternas por parte del *welfare-mix* (combinación público-privada de la gestión de la pobreza), pero también mediante el crecimiento y el aumento de atribuciones de los diversos cuerpos de seguridad en la gestión de las desigualdades. Unas desigualdades inscritas en la necesidad del capitalismo de generar «marginalidades» para relanzar periódicamente el proceso de valorización.

Este proceso de valorización está asediado por los límites que la lógica ecosistémica le impone. No solo la crisis energética y climática, sino la crisis de empleo, la pérdida de biodiversidad y, en general, el deterioro de la «trama de la vida» (Moore, 2020).

Es en el marco de esta crisis sistémica donde debemos entender las transformaciones de la asistencia social en España y los futuros escenarios que auguran tanto una mayor conflictividad social como un repertorio de políticas sociales muy restringido, sometido a los dictados de la rentabilidad y la eficiencia y al mantenimiento del orden público, y lejos de la garantía de un bienestar social que en España, como en muchas otras semiperiferias capitalistas, ha sido una aspiración histórica más que una realidad.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamson, P. (1995). Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades? En Sarasa, S. y Moreno, L. (eds.), *El Estado del bienestar en la Europa del sur* (pp. 113-150). Madrid: CSIC.
- Aguilar Hendrickson, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación Social*, 166: 145-167.
- Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., Pérez Eransus, B. (2012). Los servicios sociales frente a la exclusión. *Zerbitzuan*, 51: 9-26. <https://doi.org/10.5569/1134-7147/51.01>
- Aguilar Hendrickson, M. (2010). La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales, *Zerbitzuan*, 48: 9-16.
- Agulles Martos, J. M. (2023). *La negación de la virtud. Una historia sobre la pobreza y el progreso*. Barcelona: Virus.
- Agulles Martos, J. M. (2022). La codificación institucional de las personas sin hogar. Un estudio de caso. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180: 3-18. doi:10.5477/cis/reis.180.3.
- Alaminos, A., Penalva, C., Domenech, Y. (2014). Reacciones comunitarias a la crisis económica y social en España. *Azarbe. Revista internacional de trabajo social y bienestar*, 3: 47-53.
- Alguacil Gómez, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de trabajo social*, 25(1): 63-74. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38434
- Alonso, L. E. y Rodríguez, C. J. F. (2011). La innovación social y el nuevo discurso del management: limitaciones y alternativas. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 187 – 752: 1133-1145. <https://doi.org/10.3989/arbor.2011.752n6009>
- Ávila, D. y García, S. (2020). La policía de «lo social»: la inserción de las fuerzas de seguridad en la gestión de la convivencia (el caso de Madrid 2015-2019), *Crítica Penal y Poder*, 19: 107-130.
- Ávila, D. y García, S. (2020). Entre el riesgo y la emergencia: la nueva protección social en el marco del dispositivo securitario neoliberal. En Ávila, D. y García, S. (coord.) *Enclaves de riesgo. Gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 83-103). Madrid: Traficantes de sueños.
- Aznar López, M. (1990). Lugares comunes en acción social sobre la pretendida graciabilidad de la beneficencia. *Boletín del CEBS*, 23.
- Babiker, S. y Briales, A. (2022). Entre el ingreso mínimo y la renta básica: disputas sobre el gobierno de la pobreza en España durante la Gran Interrupción. *Polit. Soc. (Madri)* 59(2), 75366. Doi:10.5209/poso.73635

- Betrán, R. (2002). De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista. *Acciones e investigaciones sociales*, 16: 25-67.
- Carmona Pascual, P. (2022). *La democracia de propietarios. Fondos de inversión, rentismo popular y lucha por la vivienda*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Colau, A. y Alemany, A. (2012). *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*. Barcelona: Angle Editorial.
- De las Heras, P. y Cortajarena, E. (1979). *Introducción al bienestar social*, Madrid: Federación Española de Asistentes Sociales.
- De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (eds.) (2009). *Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Díaz Morlán, P. y Sáez-García, M. A. (2019) Estado, industrialización y desindustrialización. Las políticas siderúrgicas españolas en la segunda mitad del siglo XX. *Revista de Historia Industrial*, 75: 133-168.
- Espina, A. (2007). *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del capitalismo del bienestar*. València: Alfons El Magnànim.
- Ferrera, M. (1995). Los Estados del bienestar del sur en la Europa social. En Sarasa, S. y Moreno, L. *El Estado del bienestar en la Europa del Sur* (pp. 85-111). Madrid: CSIC.
- García, D. B. (2017). La criminalización de la protesta frente al nuevo ciclo de movilizaciones sociales: ¿Dónde quedaron los compromisos de derogación de la Ley Mordaza?, *Anuario CEIPAZ* (10): 99-109.
- Geremek, B. (1989). *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, Madrid: Alianza.
- González Sánchez, I. (2015). Neoliberalismo y expansión del sistema penal: apuntes sobre una relación no anunciada, *Encrucijadas: revista crítica de Ciencias Sociales*, 9: v0901.
- Guillén, A. M^a. (1997). Un siglo de previsión social en España. En Esteban de Vega, M. (ed.), *Beneficencia y política social*. Madrid: Marcial Pons.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Jimena Quesada, L. (2020) El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del Ingreso Mínimo Vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales. *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 10 (2), 361-423. doi: 10.46661/lexsocial.5073
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona: Gedisa.
- Los incontrolados (2004). *Crónicas de la España salvaje 1976-1981*. Madrid: Klinamen.
- Luque Balbona, D. y Guillén, A. M. (2021). El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 175: 85-104. <http://dx.doi.org/10.54777/cis/reis.175.85>
- Marx, K. (1999). *El capital. Crítica de la economía política*. México: FCE.
- Moore, J. W. (2020). *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*, Madrid: Traficantes de sueños.
- Muñoz de Bustillo, R. (ed.) (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid: Alianza.
- Naredo, J. M. (2009). La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias. *Revista de economía crítica*, 7: 118-133.
- Neocleous, M. (2022). *Maderos, chusma y orden social. Una teoría crítica del poder policial*, Pamplona: Katakarak.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Palomeque López, M. C. (1997). La intervención normativa del Estado en la «cuestión social» en la España del siglo XIX. *Revista Ayer*, 25: 103-1226.
- Parajuá Navarrete, D. (2017). El dominio narrativo. Notas para un análisis crítico de la codificación institucional de los pobres. *Cuadernos de Trabajo Social*, 30(2): 301-313. doi: 10.5209/CUTS.54557
- Pino, E. D. y Catalá Pérez, D. (2016). El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66: 163-194.
- Raventós, D. (2021). *La renta básica, ¿por qué y para qué?* Madrid: Los Libros de La Catarata.
- Robinson, W. I. (2023). *Mano dura. El Estado policial global, los nuevos fascismos y el capitalismo del siglo XXI*. Madrid: Errata Naturae.
- Rodríguez Cabrero, G. (1995). La política social en España. En Sarasa, S. y Moreno, L. (eds.) *El Estado del bienestar en la Europa del sur*, (pp. 61-81). Madrid: CSIC.
- Rodríguez López, E. (2022). *El efecto clase media. Crítica y crisis de la paz social*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sánchez Blanco, L. (2008). Auxilio social y educación de los pobres: del franquismo a la democracia. *Foro de educación*, 10: 133-166.
- Sarasa, S., Moreno, L (eds.) (1995). *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.

- Silver, H. (2007). The process of social exclusion: the dynamics of an evolving concept. *Chronic Poverty Research Centre, Working Paper (95)*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1087789>
- Simmel, G. (2014) [1908]. *El pobre*. Madrid: Sequitur.
- Smith, N. (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sternhell, Z. (1994). *El nacimiento de la ideología fascista*. Madrid: Siglo XXI.
- Supiot, A. (2011). *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*. Barcelona: Península.
- Vela, C. (2018). *Capitalismo terminal. Anotaciones a la sociedad implosiva*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Wacquant, L. (2011). Poner orden a la inseguridad. Polarización social y recrudescimiento punitivo. *Revista catalana de seguretat pública*, may. 2011: 141-155.
- Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.
- Wallerstein, I. (2004): *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, Madrid: Akal.
- Wood, E. M. (2021). *El origen del capitalismo. Una mirada a largo plazo*. Madrid: Siglo XXI.

NOTA BIOGRÁFICA

JUAN M. AGULLES MARTOS

Doctor por la Universidad de Alicante. Especialista en Sociología urbana y en Bienestar social y desigualdades. En 2017 obtuvo el premio de ensayo de la editorial Los Libros de la Catarata por su trabajo *La destrucción de la ciudad. El mundo urbano en la culminación de los tiempos modernos* (Catarata, 2017). Recientemente ha publicado las monografías: *La negación de la virtud. Una historia sobre la pobreza y el progreso* (Virus, 2023) y *Vagabundias. Criminales, vagos, putas y locos* (Pepitas ed., 2024). Ha sido docente en las universidades de Alicante, Murcia y La Rioja. Sus líneas de investigación han abordado los procesos de exclusión social, las personas sin hogar y las formas de gobernanza urbana bajo el neoliberalismo.