

Director: Carlos Flores Juberías

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA EUROPA DEL ESTE

INFORMES Y ESTUDIOS



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

La Transformación de las Políticas Sociales en la Europa del Este

Director:
Carlos Flores Juberías

Colaboraciones:
Michal Boni
Carmen de la Cámara
Zsuzsa Ferge
Carlos Flores Juberías
Jorge Garcés Ferrer
M^a Belén Martín Castro
Martin Potucek
Iveta Radicová
Antonio Sánchez-Andrés
János Simon
István Szilágyi

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	15
I. EL DEBATE EN TORNO A LOS DERECHOS SOCIALES EN EL CONSTITUCIONALISMO POSTCOMUNISTA, por <i>Carlos Flores Juberías</i>	
El precedente socialista	20
Los argumentos doctrinales en contra	22
Los argumentos doctrinales a favor.....	27
¿Una solución “a la española”?.....	31
Los debates constituyentes	34
A modo de conclusión	38
Bibliografía.....	39
II. REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL EN LAS TRANSICIONES DE LA EUROPA DE ESTE, por <i>M^a Belén Martín Castro</i>	
Introducción.....	43
El contexto político de la transición: los referentes de Occidente y del pasado	45
Modelos heredados y cambios en el funcionamiento de la política social.....	49
Ámbito de los problemas: Pasos y modelos para solventarlos	52
Los actores de la política social	56
La agenda de la política social	62
Consecuencias: la tensión Estado-sociedad	64
Conclusiones.....	67
Bibliografía.....	71

III. INCIDENCIA SOBRE LAS CUESTIONES SOCIALES DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS APLICADAS A LA TRANSICIÓN DE LOS PAÍSES DEL ANTIGUO BLOQUE DEL ESTE, por *Carmen de la Cámara*

Introducción.....	75
Estrategias para la transición.....	76
Resultados de los programas aplicados.....	81
<i>Primer periodo: 1989-1992</i>	81
<i>Segundo periodo: 1993-1996</i>	87
Crecimiento y desarrollo.....	91
Bibliografía.....	93

IV. LOS RETOS Y LAS ALTERNATIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS SISTEMAS POSTSOCIALISTAS, por *Zsuzsa Ferge*

La necesidad de reformas en la política social: una panorámica global.....	95
Motivos adicionales para la reforma de los sistemas de protección social en los países de la Europa Central y del Este.....	99
<i>Los defectos del sistema anterior</i>	100
<i>Los problemas de Occidente, agravados</i>	102
<i>Los problemas generados por lo nuevos acontecimientos</i>	104
El rumbo actual de la reforma de la política social en la Europa Central y del Este.....	106
Retos y dilemas para el futuro.....	110
<i>Consecuencias a largo plazo de la actual desproporción entre necesidades y recursos</i>	111
<i>El camino para una construcción nacional basada en la completa ciudadanía</i>	115
<i>Las inversiones en recursos humanos como medio para la "salvación" individual y colectiva, y la probabilidad de esta alternativa</i>	120
<i>La controversia en torno a la seguridad existencial –¿un test para la democracia?</i>	125
Conclusiones.....	131
Bibliografía.....	132

V. LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN POLONIA: ENTRE EL ESTADO DE BIENESTAR Y LOS NUEVOS DESAFÍOS, por *Michał Boni*

Introducción.....	137
La experiencia polaca.....	138
<i>El desempleo</i>	141
<i>La crisis del sistema de seguridad social</i>	143
<i>La pobreza</i>	145
Los retos del futuro.....	147
Los nuevos objetivos de la política social.....	149
Conclusiones.....	151

VI. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN HUNGRÍA, por *István Szilágyi*

Efectos económicos, sociales, políticos y psicológicos de la regulación jurídica de la política social en Hungría.....	155
La regulación jurídica de la política social.....	160
<i>El embarazo, la maternidad y el cuidado de los hijos</i>	165
<i>Las prestaciones por desempleo</i>	167
<i>Las subvenciones al consumo y la vivienda</i>	167
<i>Enfermedad, incapacidad laboral y pensiones</i>	169
Bibliografía orientativa.....	170

VII. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LAS REPÚBLICAS CHECA Y ESLOVACA: DE LA UNIDAD A LA DIVERSIDAD, por *Iveta Radicová y Martin Potucek*

La pregunta fundamental y cómo hemos tratado de responderla.....	173
Una historia en común.....	175
<i>Antes de noviembre de 1989</i>	175
<i>Entre noviembre de 1989 y diciembre de 1992</i>	176
El desarrollo de los acontecimientos tras la ruptura de Checoslovaquia a comienzos de 1993.....	179
<i>El contexto político en la República Checa</i>	180
<i>El contexto político en la República Eslovaca</i>	182
<i>El contexto social</i>	184
Las políticas de empleo.....	189

Las políticas de seguridad social.....	197
<i>El sistema de seguros sociales</i>	199
<i>El sistema de ayuda social de Estado</i>	205
<i>El sistema de asistencia social</i>	210
Las políticas de vivienda	215
<i>Objetivos y cambios estructurales</i>	215
<i>Financiación</i>	219
<i>Conclusiones</i>	220
Las políticas sanitarias.....	224
Conclusión: ¿dos políticas sociales a partir de una sola?	229
Referencias bibliográficas	233

VIII. LA POLÍTICA SOCIAL EN LA RUSIA DE HOY,

por Antonio Sánchez-Andrés

De la protección social en la Unión Soviética a la transición rusa.....	239
Política social e ingresos monetarios	241
<i>Los ingresos monetarios</i>	241
<i>Los salarios y la política social</i>	245
<i>Las pensiones en la transición</i>	248
El salario en especie: los servicios sociales	251
<i>La sanidad</i>	251
<i>La vivienda</i>	255
Conclusión	256
Bibliografía	257

IX. EL COSTE SOCIAL DEL GRAN CAMBIO, por János Simon

Introducción.....	259
Los costes económicos y humanos del cambio de sistema	260
<i>Pérdidas económicas y de nivel de vida</i>	261
<i>Paro y sanidad pública</i>	265
Las nuevas desigualdades sociales: los ganadores y los perdedores del cambio de sistema.....	268
<i>Los perdedores y su tolerancia social</i>	268
<i>Democracia y economía de mercado</i>	270

Orientaciones políticas post-paternalistas: el ejemplo de Hungría	271
<i>Influencia del descontento económico sobre la valoración del sistema</i>	271
<i>La interpretación de la democracia</i>	273
<i>La valoración del antiguo sistema</i>	275
El post-paternalismo actual	278
Bibliografía	280
CONCLUSIONES, por <i>Jorge Garcés Ferrer</i>	283
Acerca de los autores	287

CONCLUSIONES

*Jorge Garcés Ferrer**

Los países de la Europa Central y Oriental asisten a un proceso de transición social, política y económica que está implicando reformas sin precedentes en la concepción del Estado, del mercado y de la sociedad.

De este enfrentamiento y este conflicto está saliendo vencedor –momentáneamente– el mercado, entendido en términos de globalización, lo que no implica otra cosa que la dominación de éste por una nueva oligarquía internacional. Nos encontramos así con una nueva interpretación de la libertad para justificar la falta de distribución económica. La pobreza aumenta y el Estado de Bienestar no es efectivo –dicen– para implementar la redistribución. En sus reflexiones al respecto, la profesora Ferge ha puesto de relieve el hecho de que la sociedad civil húngara todavía no está lo suficientemente preparada como para luchar de forma efectiva contra el proceso de globalización, ha hablado de la ausencia de una cultura de mercado y ha afirmado que los retos de la universalización de los servicios médicos o la estimulación del sistema de seguridad social están lejos de conseguirse. Y si no se tiende hacia este modelo de prestación de servicios, se corre el riesgo de volver un paso hacia atrás en la medicalización y criminalización de las personas sin recursos.

Sin miedo a equivocarnos, podríamos afirmar que en el proceso de globalización económica que se vive en los países de la Europa Central y Oriental no está posibilitando el disfrute de una efectiva libertad sino a un limitado número de ciudadanos, siendo a su vez un factor determinante en la explicación de otro fenómeno emergente en estas sociedades: nos referimos a la pérdida de la ilusión, de la esperanza y, lo que es peor, a la defraudación de toda expectativa de justicia social. Esta última cuestión resulta clave en la argumentación de Michal Boni. Aunque la sociedad civil se ha ido articulando en países como Polonia a través de asociaciones, sindicatos y organizaciones pa-

* Universidad de Valencia

tronales, se echan en falta las prácticas y tradiciones necesarias para solucionar eficazmente problemas sociales como la urgente reforma que precisa el sistema educativo polaco. En opinión del exministro de Solidaridad, es preciso compensar rápidamente a la sociedad polaca, sobre todo a las personas que viven en zonas rurales y a los menores, que son constantemente desplazados y pasan a enquistarse en una subcultura de la pobreza que no sólo se cierra a cambios, sino que se transmite de generación en generación. Sólo la articulación de una política social que aúne esfuerzos de la Administración pública, las organizaciones no gubernamentales y las familias, podrá hacer frente a esas importantes tasas de pobreza que reinan en sociedades como la polaca, garantizando a la vez la cohesión social y legitimando el proceso de transición a la democracia.

Y es justamente en este último punto donde vienen a coincidir una gran parte de los especialistas en Política Social que han reflexionado sobre la situación que se vive en la Europa Central y Oriental. El profesor Vic George, de la Universidad de Kent, ha hecho recientemente referencia al mantenimiento de una política económica claramente keynesiana en esta zona de Europa. Carmen de la Cámara, desde Barcelona, ha reflexionado en su contribución a este volumen sobre el hecho de que el paso de un sistema económico de planificación centralizada a una economía de mercado haya supuesto necesariamente que el Estado asuma la organización de la provisión de los servicios sociales, sustituyendo así a las empresas en el papel que éstas venían desempeñando. István Szilágyi, desde Veszprém, ha defendido una regulación jurídica y económica que haga posible una redefinición del papel del Estado social en casos como el de su país, Hungría. Por su parte, Guy Standing y Daniel Vaughan-Whitehead, en una reciente obra sobre los salarios mínimos en la Europa Central y Oriental, han hecho hincapié en la necesidad del mantenimiento de éstos en tanto que instrumentos de seguridad económica y posibilitadores del efectivo disfrute de los derechos cívicos y los derechos políticos, extremo al que también Zsuzsa Ferge ha dedicado algunas reflexiones. De hecho, incluso el Banco Mundial ha llegado a alertar del peligro que corren estas sociedades si no existe una homeostásis entre el crecimiento económico y la equidad social, haciendo efectiva esta última a través de programas sociales de protección para no dejar desvalida a la población con menos recursos. Por último, es de reseñar que el análisis del profesor valenciano Antonio Sanchez-Andrés respecto del caso ruso concluye aseverando que la desigualdad se acrecienta y se consolida en ese país —como en tantos otros—, y que ya en el período 1993-94 afectaba a casi un 60 % de la población rusa. Su conclusión adquiere tintes, si cabe más sombríos, si se entra a analizar de qué manera las clases medias se están viendo arrastradas hacia la pobreza, y

cómo ésta está afectando a colectivos de trabajadores tradicionalmente inmunes a ella, como los del sector educativo, la sanidad pública o la universidad.

Las restricciones que afectan a la universalización del bienestar social en sociedades acostumbradas a amplios sistemas de protección social, junto con factores demográficos como el envejecimiento de la población –unido, paradójicamente, al descenso en las expectativas de vida– y otros de índole eminentemente socioeconómica –como el paro estructural y latente, o el descenso de la competitividad de las empresas y los productos– explican en parte el temor al futuro y el pesimismo que invade a los ciudadanos y los gobiernos de estos países. Quizás suceda que el mantenimiento de la paz social sólo se pueda explicar en base a una hipótesis como la lanzada por los profesores Radicová y Potucek en su análisis de las políticas sociales checa y eslovaca. Existe –argumentan– un divorcio entre la retórica político-ideológica que sobre la política social mantienen estos gobiernos de cara a los países e instituciones occidentales, y el escenario real de la política social, en el sentido de que si bien las instituciones en materia de política social anuncian el seguimiento de un modelo pluralista y corporatista, existe todavía en la práctica un modelo de política social de corte socialista, donde el Estado mantiene el poder y donde la protección alcanza a la mayoría de la población. En otras palabras, se está reconociendo implícitamente que no se puede implementar un modelo de servicios sociales basado en criterios de elegibilidad, porque se pondría en peligro la paz social, tan esencial para un sistema político democrático todavía parcialmente consolidado.

Las cuestiones relativas a la percepción por parte de los ciudadanos de la Europa Central y del Este de los cambios llevados a cabo en los ámbitos socio-económico y político han venido recibiendo desde hace tiempo una atención exhaustiva en los estudios de János Simon. Sus análisis han intentado perfilar la realidad de las percepciones que los ciudadanos de la Europa Oriental poseen respecto de su recién adquirida democracia, que en casos como el húngaro todavía guarda rescoldos del activo papel jugado por las élites en el momento de la transición, en detrimento de una mayor participación del pueblo, que en ocasiones asistió al proceso de cambio desde un papel pasivo y silencioso. Hechos como éste siguen condicionando el proceso de cambio político, social y económico en aquellas sociedades caracterizadas por una escasa participación ciudadana en el momento de la transición, y un alto grado de control por parte de las élites sobre el conjunto del proceso. Hasta que todas estas sociedades no hagan enteramente suyos los cambios experimentados, no interioricen la conquista colectiva de los derechos que proclaman sus códigos, y no asuman la lucha por la libertad y la igualdad, sus visiones del nuevo régimen y sus expectativas dentro de él no cambiarán.